

JULIANA PIRES FRITZEN

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

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a Liliane Moser.

FLORIANÓPOLIS
2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Fritzen, Juliana Pires
A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL : uma análise sobre seus
processos e "produtos" a partir da realidade de
Florianópolis / Juliana Pires Fritzen ; orientador,
Liliane Moser, 2017.
174 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de
Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de
Pós-Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2017.

Inclui referências.

1. Serviço Social. 2. Vigilância
Socioassistencial. 3. Política de Assistência
Social. 4. Famílias. 5. Gestão da Informação. I.
Moser, Liliane . II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.
III. Título.

JULIANA PIRES FRITZEN

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

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 24 de maio de 2017.

Prof.^a. Dr.^a Beatriz Augusto de Paiva, Coordenadora do PPGSS

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Liliane Moser
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Tiago Martinelli
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof.^a Dr.^a Tânia Regina Krüger
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a. Dr.^a Luziele Maria de Souza Tapajós
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos professores, funcionários e colaboradores do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, muitos destes que já me acompanham desde a graduação, por tornarem esse momento de formação possível.

Agradeço aos meus colegas do mestrado e do doutorado que possibilitaram grandes discussões, aprendizados e acima de tudo amizades que levarei para além dos muros da universidade.

Sou grata aos professores e alunos do Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar Sociedade, Família e Política Social - NISFAPS, por mediarem conhecimento, diálogos e acima de tudo companheirismo. Agradeço pelos apontamentos e críticas construtivos realizados em meu projeto de qualificação do mestrado que em muito contribuíram.

À professora e orientadora Liliane Moser, por sua dedicação e carinho. Como ela mesma disse, não foi por acaso que nossos caminhos se cruzaram, esse processo foi mais do que especial com sua orientação.

Agradeço aos professores componentes da banca de qualificação/defesa, dos quais possuo grande admiração profissional e pessoal, Prof^ª Tânia Regina Kruger, Prof^o Tiago Martinelli, Prof^ª Luziele Tapajós e Prof^ª Rúbia dos Santos (que desde a graduação, me acompanha nas discussões sobre vigilância socioassistencial).

Por fim, agradeço imensamente a toda minha família, namorado, amigos e colegas de trabalho que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho, que para mim, sempre significou a realização de um sonho. Sou muito grata pelo apoio e amor de vocês.

Eu quase que nada sei.
Mas desconfio de muita coisa.

(Personagem Riobaldo - Grande Sertão Veredas
de Guimarães Rosa, 1956).

RESUMO

A partir da Política Nacional de Assistência Social - PNAS (BRASIL, 2004) e das discussões promovidas pela IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou-se no âmbito desta política, pela implantação de um modelo, que viria a concretizar um sistema descentralizado e participativo de gestão conforme já apontado pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (BRASIL, 1993), denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS, o qual deve fundamentar e basear suas ações através de três pilares: proteção, defesa social e vigilância socioassistencial. A vigilância socioassistencial, de acordo com as normativas do SUAS, diz respeito à elaboração, sistematização e análise de informações, indicadores e índices com base nos territórios de referência das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias e indivíduos nos diferentes estágios de vida. Esta tem por objetivo principal adequar as demandas dos usuários aos serviços, programas e projetos ofertados pela política, produzindo assim informações e indicadores sociais sobre as situações de riscos e vulnerabilidades sociais presentes nos territórios e, do mesmo modo, informações sobre a cobertura da rede prestadora de serviços socioassistenciais. A vigilância socioassistencial é caracterizada como uma das funções a serem desenvolvidas pelo SUAS, com responsabilidades específicas aos entes federados: Estados, Municípios e União. Neste sentido a presente dissertação tem por objetivo analisar o processo operacional da vigilância socioassistencial conduzido pela Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS do município de Florianópolis, identificando seus produtos, as possíveis ações de prevenção de situações vividas por famílias e indivíduos e a qualificação da oferta de serviços, programas e projetos, como previstos na PNAS. Pretende-se igualmente cotejar as contradições que esta função representa, avaliando sua dinâmica e funcionamento. Para tanto, a metodologia deste trabalho compreende uma abordagem qualitativa e propõe-se enquanto pesquisa documental e pesquisa de campo. Na pesquisa documental abordaram-se documentos institucionais da SEMAS, assim como os documentos produzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS sobre a vigilância socioassistencial. Quanto à pesquisa de campo, foi realizado grupo focal com a equipe técnica que compõe a vigilância socioassistencial da

SEMAS. Entende-se que esta função assim como o próprio SUAS representam conquistas em relação aos anos de lutas pela garantia e efetivação da assistência social. No entanto, ao se aprofundar a discussão, é necessário questionar os contrassensos que circundam o tema e as dificuldades de implantação. Dada sua novidade e as problemáticas que cingem o objeto em destaque, evidenciam-se os desafios ao se pensar sobre a vigilância socioassistencial e a necessidade de se levantar questões que possam contribuir ao debate.

Palavras-chave: Vigilância Socioassistencial. Política de Assistência Social. Família. Gestão da Informação.

ABSTRACT

Based on the National Social Assistance Policy - PNAS (BRASIL, 2004) and the discussions promoted by the IV National Conference on Social Assistance, the policy was decided by the implementation of a model that would implement a decentralized and participative system of as indicated in the Organic Law of Social Assistance - LOAS (BRAZIL, 1993), known as the Single Social Assistance System (SUAS), which should base and base its actions through three pillars: protection, social defense and socio-welfare surveillance. Socio-welfare surveillance, according to SUAS regulations, concerns the elaboration, systematization and analysis of information, indicators and indexes based on the reference territories of situations of vulnerability and personal and social risk that affect families and individuals at different stages of life. The main purpose of this program is to adapt the users' demands to the services, programs and projects offered by the policy, thus producing information and social indicators on the situations of social risks and vulnerabilities present in the territories and, likewise, information on the coverage of the network provider of social assistance services. Social assistance surveillance is characterized as one of the functions to be developed by SUAS, with specific responsibilities to federated entities: States, Municipalities and Union. In this sense, the present dissertation aims to analyze the operational process of socioassistential surveillance conducted by the Municipal Department of Social Assistance - SEMAS of the municipality of Florianópolis, identifying its products, possible actions to prevent situations experienced by families and individuals, and the qualification of the offer of services, programs and projects, as foreseen in PNAS. It is also intended to compare the contradictions that this function represents, assessing its dynamics and functioning. Therefore, the methodology of this work comprises a qualitative approach, and is proposed as documentary research and field research. The documentary research covered institutional documents of the SEMAS, as well as the documents produced by the Ministry of Social Development and combat against Hunger (MDS) on socio-welfare surveillance. As for the field research, a focal group was conducted with the technical team that

composes the socioassistential surveillance of the SEMAS. It is understood that this function as well as SUAS itself represent achievements in relation to years of struggle for the guarantee and implementation of social assistance. However, as the discussion is deepened, it is necessary to question the counter-insiders that surround the theme and the difficulties of its implementation. Given its novelty and the issues surrounding the main objective, the challenges of thinking about social-welfare surveillance and the need to raise issues that contribute to the debate are evident.

Keywords: Socio-Assisted Surveillance. Social Assistance Policy. Family. Information management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Informações CadÚnico	70
Figura 2 - SAGI.....	76
Figura 3 - Fluxo de Dados e Informações do MDS.....	77
Figura 4 - Funções do Sistema Único de Assistência Social.....	85
Figura 5 - Processo da vigilância socioassistencial	93
Figura 6 - RMA e Prontuário Eletrônico Simplificado	98
Figura 7 - Organograma SEMAS I.....	115
Figura 8 - Organograma SEMAS II	117
Figura 9 - RMA e Prontuário Eletrônico Simplificado	127
Figura 10 - Ilustração do Programa Quantum Gis.....	133
Figura 11 - Área de abrangência dos CRAS – Florianópolis	135
Figura 12 - Equipamentos sociais CRAS Centro I – Florianópolis.....	137
Figura 13 - Equipamentos Sociais CRAS CENTRO I Florianópolis – Google Maps	138
Figura 14 - Total de famílias atendidas nos CRAS em 2015 – SEMAS	139
Figura 15 - Procedência das crianças/adolescentes acolhidos – SEMAS	140

Figura 16 - Procedência das crianças/adolescentes acolhidos por áreas de CRAS – SEMAS	141
Figura 17 - Modelo de Relatório Mensal de Atendimentos CRAS I – SEMAS	142
Figura 18 - Modelo de Relatório Mensal de Atendimentos CRAS II – SEMAS	143
Figura 19 - Modelo de Relatório Mensal de Atendimentos CRAS III – SEMAS	144
Figura 20- Modelo de Relatório Mensal de Atendimentos CRAS IV - SEMAS	144
Figura 21 - Modelo de Relatório Mensal de Atendimentos CRAS V – SEMAS	145
Figura 22 - Modelo de Relatório Mensal de Atendimentos CRAS VI- SEMAS	146
Figura 23 - Modelo de Relatório Mensal de Atendimentos CRAS VII – SEMAS	147
Figura 24 - Diagrama lógico operacional da vigilância socioassistencial	149

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Significados atribuídos à vigilância socioassistencial de acordo com o aparato legal.....	83
Quadro 2: Diretorias e suas Gerências – SEMAS Florianópolis.....	113
Quadro 3: Quadro de identificação grupo focal SEMAS Florianópolis	125

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APAE – Associação de Pais e Amigos do Excepcional
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASA - Articulação do Semi-Árido
BB - Banco do Brasil
BNH – Banco Nacional de Habitação
CadSUAS – Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social
CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico
CEME – Central de Medicamentos
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CIB – Comissão Intergestores Bipartite
CIT – Comissão Intergestores Tripartite
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DATASUS - Departamento de Informática do SUS
CGI - Coordenação Geral de Informática
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento
DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DSC – Discurso do Sujeito Coletivo
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
GeoSUAS - Sistema de Georreferenciamento e Geoprocessamento do SUAS

IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDV – Sistema de Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade

IGD-SUAS – Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

InfoSUAS - Sistema de Informações de Repasses de Recursos

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

LOS – Lei Orgânica da Saúde

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MI-SAGI – Matriz de Informações Sociais

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

MTPS – Ministério do Trabalho e Previdência Social

NISFAPS - Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar Sociedade, Família e Política Social

NIS – Número de Identificação Social

NOB– Norma Operacional Básica

NOB-SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB-RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família e ao Indivíduo

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especial à Família e ao Indivíduo

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

PPA – Plano Plurianual

PPGSS - Pós-graduação em Serviço Social

PTRC - Programa de Transferência de Renda Condicionada

RI – Relatórios de Informações Sociais

RMA – Registro Mensais de Atendimentos

SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social

SESAS – Secretaria da Educação, Saúde e Assistência Social

SIAORC - Sistema de Acompanhamento Orçamentário do SUAS

SICNASweb - Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social

SISFAF - Sistema de Transferências Fundo a Fundo

SigSUAS - Sistema de Gestão do SUAS

SISC – Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SISCON - Sistema de Gestão de Convênios

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SESAN - Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional

SENARC - Secretaria de Renda de Cidadania

SMCAIFDS – Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social

SST/SC - Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação de Santa Catarina

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

TCLE – Termo de Consentimento Livre Esclarecido

TI's - Tecnologias de Informação

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	23
2. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: NORMATIVAS E PRODUÇÕES ACADÊMICAS	37
2.1 BREVE HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS	37
2.2 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: UMA ANÁLISE DAS PRINCIPAIS NORMATIVAS	66
3. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS	106
3.1 CONTEXTUALIZANDO A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FLORIANÓPOLIS	106
3.2 DIRETORIA DE PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO – SEMAS	118
3.3 A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA SEMAS	120
4. UMA ANÁLISE SOBRE O COTIDIANO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E SEUS “PRODUTOS” A PARTIR DA SEMAS DE FLORIANÓPOLIS	124
4.1 A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL EM FLORIANÓPOLIS: O PROCESSO DE PRODUÇÃO, ANÁLISE E DISSEMINAÇÃO DAS INFORMAÇÕES	126
4.2 DEMANDAS DAS FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS E OFERTA DOS SERVIÇOS E PROGRAMAS A PARTIR DA REALIDADE DE FLORIANÓPOLIS: AÇÕES DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL	148

4.3 DIFICULDADES E POTENCIALIDADES ENCONTRADAS NO COTIDIANO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA SEMAS	151
4.4 QUAIS AS REPERCUSSÕES DO TRABALHO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL PARA A POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?	153
CONSIDERAÇÕES FINAIS	157
REFERÊNCIAS	161
APÊNDICE A – MODELO TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	169
APÊNDICE B – TÓPICOS PARA ROTEIRO DE GRUPO FOCAL COM PROFISSIONAIS DA EQUIPE DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL DA SEMAS DE FLORIANÓPOLIS	171
ANEXO A - PLANO DE METAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS	172

1. INTRODUÇÃO

Conhecer como as ações de vigilância socioassistencial se efetivam e quais os seus “resultados/produtos”¹, entendendo esse processo a partir da realidade de Florianópolis, se constitui preocupação central da presente dissertação. A qual é resultado das observações e estudos acumulados ao longo da trajetória acadêmica, a começar enquanto estagiária de serviço social na Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis – SEMAS, especificamente no âmbito do planejamento, monitoramento e gestão da informação. Vivências estas amadurecidas com a inserção no Programa de Pós-graduação em Serviço Social - PPGSS da UFSC, bem como por meio da participação no Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar Sociedade, Família e Política Social - NISFAPS. A partir disto, esta pesquisa buscou contribuir para a promoção de desvelamentos no tocante ao processo de vigilância socioassistencial, como componente intrínseco da esfera da gestão da informação no SUAS.

¹ Optou-se pelas aspas no título deste trabalho, pois a palavra produtos parte da leitura e conceito presente nas normativas estudadas, a qual diz respeito aos resultados obtidos com a função da vigilância socioassistencial. Neste momento entendeu-se que seria o conceito necessário a ser utilizado apesar das contradições que carrega, pois pode incitar uma visão mercadológica e produtivista. Entende-se neste trabalho, ao considerar a historicidade da política, que a implantação do SUAS e da própria vigilância socioassistencial representam avanços. Os resultados da vigilância socioassistencial, não seriam, portanto simplesmente produtos, e sim meios, os quais por intermédio da produção de diagnósticos socioterritoriais e demais avaliações subsidiam planos, ações de prevenção, promovem processos de trabalho, subsidiam o controle social, dão publicidade e transparência à política de Assistência Social. “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 gera insumos racionais para 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” (BRASIL, 2013a, p. 17). Feita essa observação, a partir de agora se suprimirão as aspas da palavra produtos, mantendo o entendimento assinalado.

O interesse no estudo da temática compõe a continuidade de uma trajetória que se inicia na graduação em serviço social, donde se consubstanciou o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: “Vigilância Socioassistencial: Contribuições e Desafios para o Planejamento da Política de Assistência Social no Município de Florianópolis, SC” defendido em 2014 na Universidade Federal de Santa Catarina. Desta experiência de pesquisa, produções de conhecimento foram realizadas, das quais se destacam os artigos publicados no I Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios Contemporâneos, Londrina, 2015²; no I Coloquio Regional: Familias Contemporâneas? Intervenciones Contemporâneas? Familias y Nueva Matriz de Protección Social, 2015, Montevideo³, no Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social, Florianópolis, 2015⁴, assim como o capítulo do livro Serviço Social: questão social e direitos humanos Vol. III, intitulado de “Vigilância socioassistencial e os dilemas entre a produção e a disseminação de informações e as dimensões de controle e disciplinarização social, publicado pela Editora UFSC em 2016.⁵

² FRITZEN, Juliana Pires. Gestão Social: pressupostos e problematizações para o trabalho do assistente social a partir da realidade de Florianópolis, SC. In: I Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios Contemporâneos. II Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais. I Congresso de Direito à Cidade e Justiça Ambiental, Londrina, 2015.

³ FRITZEN, Juliana Pires; Pezzo, Thiago; Moser, Liliane. A centralidade da família na política de assistência social brasileira: Reflexões sobre a matricialidade sociofamiliar e a vigilância socioassistencial, 2015. I Coloquio Regional: Familias Contemporâneas? Intervenciones Contemporâneas? Familias y Nueva Matriz de Protección Social, Montevideo, 2015.

⁴ FRITZEN, Juliana Pires; Pezzo, Thiago; Moser, Liliane. Vigilância Socioassistencial e Matricialidade Sociofamiliar: reflexões acerca das ambiguidades na política de assistência social. Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social, Florianópolis, 2015

⁵ FRITZEN, Juliana Pires; MOSER, Liliane; PEZZO, Thiago de Moraes Carvalho. Vigilância socioassistencial e os dilemas entre a produção e a disseminação de informações e as dimensões de controle e disciplinarização social. In: MOSER, Liliane; MANFROI, Vania Maria. (Org.). Serviço

Partindo-se dessa trajetória - onde se adentrou o campo da Assistência Social em suas produções legais e normativas e se vivenciou o seu fazer por meio do cotidiano do espaço profissional - são observáveis e notórios os progressos atingidos nesta política. Muito embora a sua maturação envolva-se num contexto sociopolítico atravessado pelas diretrizes neoliberais reafirmando comumente a incorporação de um Estado mínimo para o social e que relega à política social a diretriz da focalização e seletividade⁶, observam-se nos últimos anos avanços, frutos dos movimentos e lutas sociais assim como resultado da prioridade do Governo Federal e do empenho de profissionais e trabalhadores do SUAS que, obstinadamente, conseguiram afiançar a Assistência Social enquanto política pública de proteção social.

Tem como marco inicial nesse processo a Constituição Federal de 1988 - CF/88 (BRASIL, 1988) que passa a garantir a Assistência Social como política de seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência, assinalando-a como direito social. Somente cinco anos após a implantação da Constituição Federal e a partir dos seus artigos 203 e 204, é que formula-se e aprova-se a Lei Orgânica de Assistência Social -

Social: questão social e direitos humanos Vol. III. 1ªed.Florianópolis: Editora da UFSC, 2016, v. 3, p. 5-317.

- ⁶ “Ao invés da universalidade, nestes 10 anos a política de assistência social foi estruturada com base em princípios como seletividade e focalização que, é importante ressaltar, diferem de priorização, embora, muitas vezes, as primeiras sejam defendidas em nome desta. É a partir do debate sobre o binômio seletividade versus universalização, que a distinção destes conceitos deve ser entendida” (BOSCHETTI; TEIXEIRA, s/d, p. 3). Ainda, para as autoras a seletividade “rege-se pela intenção de eleger, selecionar, optar, definir quem deve passar pela "peneira" ou pelo crivo”. Enquanto que a focalização não deve ser entendida como sinônimo de seletividade. Assim, “focalizar, [...] não é restringir o acesso aos direitos, mas no universo atendido, diferenciar aqueles que necessitam de atenção especial para reduzir desigualdades. A focalização passa a ser negativa quando, associada à seletividade, restringe e reduz as ações. Tais questões não decorrem de um preciosismo conceitual. Sua importância e significado derivam do fato de que tais conceitos têm sido utilizados operacionalmente para caracterizar ou orientar as políticas sociais e mais especificamente a assistência social”. (BOSCHETTI; TEIXEIRA, s/d, p. 4).

LOAS (BRASIL, 1993)⁷, a qual fundamenta e dá alicerces ao processo de gestão pública e participativa da Assistência Social no Brasil. A LOAS vem definir o que é a política de Assistência Social, caracterizando-a, assim como impulsiona discussões e frentes sobre a formulação e a implantação de um sistema público descentralizado.

A criação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS 2004 e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS são resultados de anos de debates e lutas na Assistência Social. Para Lopes (2006), o SUAS concebe a possibilidade de unificação das ações da política de Assistência Social por meio de diretrizes nacionais. Ao mesmo tempo propõem respeitar as condições locais específicas dos municípios e estados, com base nas características presentes em seus territórios, podendo cumprir o caráter universal da garantia de direitos. Neste ínterim o SUAS possui, dentre suas funções⁸, a gestão da Assistência Social no campo da proteção social brasileira, visando à uniformização da política e oferecendo possibilidades para romper com as ações fragmentadas presentes historicamente neste âmbito.

O processo de implantação e disseminação da PNAS e do SUAS, com base na garantia dos direitos sociais, em contrariedade ao modelo assistencialista, vislumbra uma nova roupagem institucional, redesenhando a proposta organizativa dos serviços, partindo da necessidade da gestão integrada, descentralizada e participativa da Assistência Social no Brasil. Concorda-se que “as novas regras de legislações atuais da assistência social, dentre elas a PNAS e SUAS, provocaram, de maneira geral, expectativas e demandas por uma nova lógica de gestão [...]”. (TEIXEIRA, 2010, p. 8).

É interessante analisar que esse novo desenho da política propõe esforços que visam a ultrapassar dificuldades históricas presentes nos atendimentos de cunho individual e emergencial, desconexos de uma perspectiva totalitária e protecionista, frequentemente “apagando o fogo”, neste cenário “busca romper com a tradição de atendimentos pontuais, dispersos, descontínuos e fragmentados, voltados para

⁷ Atualizada pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/Lei-12435.pdf>> Acesso em 20 de maio de 2015.

⁸ São funções do SUAS: a proteção social, a defesa social e a vigilância socioassistencial. A referida tríade será explanada na seção II.

situações limites extremas, assumindo uma dimensão preventiva, em nível de atenção básica” (TEIXEIRA, 2010, p. 5).

Merece destaque nesse processo, entretanto, a lacuna existente entre as reais condições de vida da população, ou seja, as demandas da população usuária e a formulação de políticas, programas e projetos que respondam a estas. Assim, para superar a histórica ausência de indicadores e bancos de dados condizentes com as demandas da população usuária, o atual formato da política de Assistência Social prevê a gestão da informação. Segundo Tapajós (2009) a gestão da informação é desempenhada pelo processamento de dados provenientes de múltiplas fontes, acionadas por aparatos tecnológicos de grande complexidade, de forma a gerar informações relevantes. Para isso, procura selecionar informações importantes para definição de melhores processos, procedimentos, fluxos e também, para facilitar a tomada de decisões e o controle público e social de toda a política.

Nesse contexto se insere a vigilância socioassistencial, como parte imprescindível do processo de gestão da informação. Para a PNAS (BRASIL, 2004) os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados de acordo com as seguintes referências: Vigilância Social, Proteção Social e Defesa de Direitos. Essas três referências são funções da política de Assistência Social, intrinsecamente interdependentes e que possuem um papel fundamental, pois emergem com a finalidade de buscar a ruptura com o imediatismo e a fragmentação historicamente presentes nas ações assistenciais. De acordo com as normativas do SUAS, as três funções da política pública não devem se constituir isoladamente, mas sim, enquanto faces articuladas de um mesmo processo que concretiza o dever do Estado e o direito do cidadão (BRASIL, 2013a).

A vigilância socioassistencial, especificamente, se destaca como ação pautada em estudos territorializados e contínuos sobre dois aspectos importantes: a análise das múltiplas situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social vividas por famílias/indivíduos e a oferta e padrões de serviços, programas e projetos da política. Neste sentido, “a Vigilância Social tem como função saber onde estão e quantos são os que demandam por proteção social e qual é a capacidade dos equipamentos e serviços para suprir suas necessidades”. (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 143).

De acordo com as orientações contempladas pelo CapacitaSUAS, ao privilegiar a discussão da vigilância socioassistencial:

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. (BRASIL, 2013a, p. 18).

A vigilância socioassistencial surge frente à necessidade de subsidiar as ações da política de Assistência Social e se configura em uma função especializada e pública com estreita ligação nas ações de avaliação, monitoramento e gestão da informação. Culminando na construção de índices, indicadores sociais, na construção de mapas temáticos⁹, diagnósticos socioterritoriais, dentre outras ferramentas e resultados. A mesma tem sentido ao orientar gestores e demais profissionais da política nas ações de planejamento, tomada de decisões, ampliação e qualificação da rede prestadora de serviços assistenciais e nas ações de prevenção de riscos e vulnerabilidades sociais presentes nos territórios e vivenciados por famílias e indivíduos.

Esta função tem ganhado cada vez mais destaque nas ações do Governo Federal, tanto em termos de sua normatização quanto operacionalização em todo o território nacional. Observa-se, no atual cenário da política de Assistência Social, que a mesma surge como um

⁹ Os Mapas temáticos têm por função georeferenciar e geoprocessar temas específicos, no caso da vigilância socioassistencial, podem ser as demandas de famílias e indivíduos, assim como os serviços oferecidos para atender a estas nos territórios. Em estudo realizado por Müller et al (2010) em uma Unidade de Saúde da Família, afirmou-se que “os mapas temáticos permitem visualizar o quantitativo, a distribuição/concentração, as áreas de maior incidência e os dados de cada evento geocodificado, referentes a cada ação programada”.

importante compromisso assumido na gestão pública, no intuito de qualificar as ações socioassistenciais e trabalhar em um nível de proteção social básica e prevenção, o que representa um grande salto para a política. Segundo a NOB/SUAS (BRASIL, 2012a) 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”. Assim, a vigilância socioassistencial se constitui em uma área formalizada nos órgãos gestores da política em todos os entes federados.

Tendo a implantação da função vigilância socioassistencial aferida em todas as esferas de governo (nacional, estadual e municipal) perpassando a nova lógica de reestruturação dos serviços da assistência social, acaba, nesse movimento, sem dúvida por acarretar em novas atribuições aos profissionais do SUAS, com rebatimentos inclusive sobre o próprio atendimento aos usuários. Por este ser um tema ainda recente para esta política, devido às lacunas presentes em termos de sua efetivação no território nacional e/ou à pouca produção encontrada sobre a temática, avalia-se a necessidade de se fomentar cada vez mais a discussão em torno desta função.

Alguns autores dedicaram-se ao estudo desta função presente na política de Assistência Social¹⁰, os quais enfatizam a novidade do tema, as problemáticas nas suas análises e a necessidade de aprofundamento contínuo da discussão. As principais problemáticas evidenciadas apontam para a preponderância de documentos institucionais no debate sobre o assunto; a dualidade ao se analisar a vigilância socioassistencial, que tanto pode representar uma função de proteção ou desproteção e as relações e comparações entre vigilância socioassistencial e a vigilância na política de saúde. Nas pesquisas empíricas levantadas (GIRELLI et al., 2012; SILVA, 2012; PINHEIRO, 2013, FRITZEN, 2014; BORTOLETO et al., 2015; MARTINELLI et al., 2015;) apontam-se certos desafios de implantação desta função nos territórios: carência de corpo técnico, capacitação, recursos e materiais tecnológicos, falta de padronização de conceitos e metodologias, assim como falta de confiabilidade nos dados, demora ou inexistência de retorno das

¹⁰ Silva, 2012; Rizzotti; Silva, 2013; Pinheiro, 2013; Amaral, 2014; Lazzari, 2014; Bortoleto et al. 2015; Martinelli et al, 2015; Fritzen et al, 2016.

informações para melhoria dos serviços, ausência de conhecimento e participação dos usuários nesse processo, dificuldades no entendimento e na importância dada pelos gestores locais a esta função, entre outros.

A vigilância socioassistencial possui como eixo a produção de conhecimento a todo tempo sobre os usuários da assistência social e os serviços desta, possui a tecnologia como um instrumento aliado para operacionalização, tratamento e análise das informações, por meio da elaboração de seus produtos traduzidos em relatórios, planos, índices, indicadores, mapas temáticos, sistemas informatizados e determinadas ações direcionadas. É um processo complexo e que envolve toda uma cadeia de atuação, desde os gestores, os profissionais que atuam na política em seus diversos espaços, até a família ou indivíduo que são beneficiários dos serviços, programas e projetos socioassistenciais. Pensando nesse fluxo operacional a partir da realidade de Florianópolis, algumas perguntas de pesquisa motivaram a realização deste trabalho: quais os reais efeitos desse processo informacional e para quem/quê têm servido essas informações? A vigilância por meio de seus produtos está cumprindo as prerrogativas a que se propõem ressaltadas pelas normativas oficiais? É possível mensurar os resultados obtidos na política municipal que são frutos das ações da vigilância socioassistencial? A socialização das informações produzidas pela vigilância de maneira clara e acessível à sociedade já tem sido pensada e colocada em prática?

O objetivo geral deste trabalho centrou-se em analisar o processo operacional da vigilância socioassistencial conduzido pela SEMAS de Florianópolis, identificando seus produtos, as possíveis ações realizadas para a prevenção de situações de riscos e vulnerabilidades sociais vividas por famílias e indivíduos e a qualificação da oferta de serviços, como previstos na PNAS (BRASIL, 2004). Para tanto conta com os seguintes objetivos específicos: entender como se dá a atuação da equipe de vigilância socioassistencial da SEMAS de Florianópolis e quais os principais desafios e potencialidades vivenciados no cotidiano desses profissionais; compreender como as informações são operacionalizadas na SEMAS, quais os atores sociais e/ou serviços institucionais se encontram envolvidos nesse processo para caracterizar essa função em âmbito municipal; evidenciar o que tem sido produto/resultados das ações da vigilância socioassistencial em relação à população usuária e em relação

aos serviços ofertados pela política de assistência social em Florianópolis. Isto, com o finalidade de compreender quais os efeitos dessa função e analisar quais ações têm sido efetuadas ou são previstas em termos de monitoramento e prevenção de riscos e vulnerabilidades sociais a partir da realidade municipal.

Com o intuito de alcançar os objetivos propostos por este projeto, pretendeu-se realizar uma pesquisa de abordagem qualitativa, uma vez que se busca mensurar os aspectos conceituais e interpretativos do estudo bibliográfico e empírico. A pesquisa qualitativa, nesse sentido “trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”. (MINAYO, 2011, p. 20). Neste sentido, “por qualidade científica entende-se predominantemente a perfeição metodológica, o domínio dos instrumentos teóricos e experimentais, o traquejo em técnicas de coleta e mensuração de dados”. (DEMO, 2007, p. 7). Assim esta pesquisa pretende trazer um diálogo com a realidade, buscando a apropriação de questões qualitativas, que nem sempre são visíveis, porém, sem negar ou se contrapor a uma análise quantitativa.

A teoria social crítica, com menção principal em Marx e no marxismo, é o fulcro teórico-metodológico da pesquisa qualitativa escolhida. Como direcionamento principal, o caminho investigativo deve partir da realidade, na forma complexa de dados históricos. Neste primeiro momento, os fenômenos aparecem difusos e multifacetados e, portanto, são de difícil apreensão pelo pensamento e daí deriva a preocupação em não tomá-los de modo imediato pelas suas marcas mais superficiais. A investigação consiste em sinalizar e formular os elementos internos e contraditórios ao fenômeno. Tais elementos têm origem na materialidade do real, mas que por vezes são percebidos pelo pensamento de maneira abstrata, isolada e menos complexa.

Ao buscar essas constatações analíticas é cogente voltar-se ao real, aos fenômenos históricos mais complexos e abrangentes. Levando em consideração a historicidade que precede à situação analisada, a contraditoriedade e a totalidade enquanto categorias chave de análise. Prontamente, a categoria totalidade de princípio materialista permite compreender que toda existência social, e desse modo toda explicação desta existência, parte da história e opera por meio da história. Tais fenômenos estão abarcados como “síntese de muitas determinações”

Marx (1982, p. 116), um todo lógico e articulado que se apresenta para o estudo e investigação.

Partindo desses direcionamentos explicitados, o estudo proposto usa uma abordagem qualitativa e fundamenta-se como pesquisa exploratório-descritiva. De acordo com Gil (2002, p. 41) as pesquisas exploratórias possuem o objetivo de gerar maior familiaridade com o problema, com o intuito de torná-lo mais visível e de gerar hipóteses, para tanto abrange levantamento bibliográfico e pesquisa. Segundo Oliveira (2008, p. 65) “[...] em regra geral, um estudo exploratório é realizado quando o tema escolhido é pouco explorado, sendo difícil a formulação e operacionalização de hipóteses”. Esta pesquisa sobre a vigilância socioassistencial é assim afirmada como exploratória por se tratar de um tema ainda novo em relação a sua própria implantação no município de referência e por haver pouco material bibliográfico e estudos empíricos realizados até o momento. Assim, para Piovesan e Temporini (1995, p. 324) “[...] A pesquisa exploratória corresponderia a uma visualização da face oculta da realidade”.

Este trabalho, desta forma, propõe-se enquanto pesquisa documental e pesquisa de campo. Segundo Marconi e Lakatos (2006, p. 176) a característica da pesquisa documental aponta que sua fonte “de coleta de dados está restrita a documentos, escrita ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois”. Para realizá-la, foram abordados documentos institucionais da SEMAS, tais como estatísticos¹¹ produzidos nos serviços socioassistenciais, Censos e

¹¹ O termo “estatísticos” é utilizado neste trabalho a partir do reconhecimento deste pela equipe de vigilância socioassistencial, que o sinalizou em pesquisa de 2014 (FRITZEN, 2014) e nesta dissertação novamente. Todavia a equipe reconhece-o como sinônimo das planilhas do Excel, instrumento utilizado para realizar o trabalho da vigilância socioassistencial, como será explanado adiante. Assim, vale destacar que, o “termo estatística provém do latim *statisticum collegium* (“conselho de Estado”) e do seu derivado italiano *statista* (“homem de Estado ou estadista”). Em 1749, o Alemão Gottfried Achenwall passou a utilizar a palavra alemã *statistik* para se referir à análise de dados estatais. Como tal, as origens da estatística estão relacionadas com o governo e os seus corpos administrativos. Hoje, pode-se dizer que a compilação e a interpretação dos dados obtidos num estudo é a função da estatística, a qual é considerada um ramo da matemática. As

Planos Municipais relativos à política, diagnóstico socioterritorial, mapas temáticos, dentre outros disponibilizados pelos referidos órgãos gestores de assistência social. Também foram levantados estudos elaborados pela Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação de Santa Catarina SST/SC e documentos produzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS¹² sobre a vigilância socioassistencial, como portarias, normativas, leis, relatórios de Conferências, Censos, mapas, análise sobre os dados da Rede SUAS e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI.

Já a pesquisa de campo neste trabalho teve por objetivo apreender as ações de vigilância socioassistencial da política de Assistência Social em Florianópolis, avaliando qual o processo produtivo desta função e qual a finalidade e destino das informações produzidas. Dado o pouco tempo de implantação da vigilância socioassistencial no município de referência e em muitos dos demais entes federados, a pesquisa de campo trouxe a possibilidade de problematizar o discurso institucional presente nos poucos textos e documentos sobre essa função e a oportunidade de elucidar a ação concreta desta, avaliando seus desdobramentos no município supracitado, evidenciando as contradições entre a previsão normativa e a sua operacionalização.

Dessa maneira, a pesquisa documental e de campo tiveram o intuito de fundamentar e viabilizar os objetivos aqui propostos, a fim de conhecer quais os produtos do processo da vigilância socioassistencial a partir da realidade de Florianópolis e de trazer elementos para fomentar o debate acerca desta função na política de assistência social.

Para a realização da pesquisa e, por conseguinte a efetivação dos objetivos deste trabalho utilizou-se a técnica do grupo focal. Assim,

estatísticas (o resultado da aplicação de um algoritmo estatístico a um grupo de dados) permitem tomar decisões no âmbito governamental, mas também no mundo dos negócios e no comércio”. Disponível em: <<http://conceito.de/estatistica>> Acesso em: Maio, 2017.

¹² Apesar da recente mudança de nomenclatura que este Ministério teve no Governo Temer, correspondendo pela junção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, ficando assim MDSA, este trabalho se referenciará somente a MDS. Uma vez que as produções e normativas aqui analisadas foram implantadas neste.

“o GF (Grupo Focal) difere da entrevista individual por basear-se na interação entre as pessoas para obter os dados necessários à pesquisa”. (TRAD, 2009, p. 780). Optou-se pela técnica do grupo focal, uma vez que, o mesmo roteiro da entrevista semi-estruturada, seria aplicado à toda a equipe da vigilância socioassistencial de forma individual, podendo resultar na saturação dos dados coletados. Entendeu-se como profícuo a interação entre os participantes em torno do tema em comum. Para Gaskell (2002) os grupos focais proporcionam uma discussão aberta e acessível acerca de um assunto que seja similar aos participantes não se levando em conta o *status* dos envolvidos nesse processo.

Para a análise do grupo focal foi utilizada uma adaptação da técnica do Discurso do Sujeito Coletivo – DSC. De acordo com Lefèvre e Lefèvre (2003, p. 16) o discurso do sujeito coletivo “visa a dar luz ao conjunto de individualidades semânticas componentes do imaginário social. O Discurso do Sujeito Coletivo é, em suma, uma forma ou um expediente destinado a fazer a coletividade falar diretamente”. Para a tabulação dos dados coletados utilizou-se a ferramenta de filtro do Excel. A partir desta tabulação será possível identificar palavras-chaves, comparativo entre respostas e as concepções e ideias que existem em comum ao observar-se as falas. Outro procedimento diz respeito à análise de documentos institucionais disponibilizados pelos órgãos gestores de Assistência Social do município de referência e pelo MDS. A análise dos dados foi realizada por intermédio da análise do objeto de estudo, do grupo focal e de documentos institucionais à luz do referencial teórico, permitindo uma aproximação das respostas aos objetivos e problema de pesquisa propostos.

Para analisar os produtos/impactos e processos da vigilância socioassistencial, o cenário de estudo deu-se no órgão gestor da Política de Assistência Social na Secretaria Municipal de Assistência Social, Florianópolis mais especificamente no setor de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação. Optou-se por este cenário, devido à inserção anterior da mestranda no processo de estágio não obrigatório e obrigatório em serviço social neste setor e o acompanhamento e pesquisa desde o início das atividades de vigilância no mesmo. O sujeito desta pesquisa é a equipe que compõe a vigilância socioassistencial da SEMAS de Florianópolis. Sendo entrevistadas: uma geógrafa e duas assistentes sociais responsáveis por essa função, uma

assistente social colaboradora da equipe que trabalha com a rede de monitoramento das entidades socioassistenciais e uma estagiária de administração do setor.

Por meio das análises e do processo investigativo desta pesquisa buscou-se conhecer as ações e estratégias pensadas na vigilância socioassistencial a partir da realidade de Florianópolis, sinalizando as potencialidades e desafios encontrados frente à efetivação dos objetivos propostos na política de assistência social para essa função.

Por se tratar de uma pesquisa que envolve seres humanos, o projeto foi submetido ao Comitê de Ética e Pesquisa da UFSC para avaliação, tendo sua aprovação auferida em agosto de 2016. A realização da coleta de dados só foi iniciada após a aprovação do referido Comitê e com a assinatura de autorização da Secretaria envolvida. A pesquisa realizou-se de forma as entrevistadas estarem de acordo e possuírem disponibilidade para tal. Sendo que a mesma foi perpetrada mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre Esclarecido - TCLE.

Partindo destes apontamentos, o presente trabalho está organizado em cinco seções, sendo a primeira seção esta introdução e a última seção as considerações finais.

Na seção II intitulada de *Política de Assistência Social e a conceitualização de vigilância socioassistencial: principais normativas e produções acadêmicas* buscou-se localizar, de partida, um breve histórico da Assistência Social e do trabalho social com famílias, com a finalidade de situar a discussão e apresentar uma linha do tempo que conduz até a criação e disseminação da vigilância socioassistencial. São apresentados alguns conceitos e termos essenciais para analisar a Assistência Social e entendê-la em sua contemporaneidade. Outro item desta seção é: Vigilância socioassistencial: uma análise das principais normativas, em que se apresenta a discussão da informação na política de assistência social e as principais normativas implantadas pelo Governo que dão respaldo à função em destaque, sua conceitualização e caracterização. Por fim propõe-se algumas problematizações para uma apreensão crítica da temática.

Na seção III - *Política de Assistência Social e a vigilância socioassistencial no município de Florianópolis* - parte-se para uma contextualização local da política de Assistência Social, entendendo a sua emergência e desenvolvimento no âmbito municipal. Avançando

nessa discussão passa-se para a caracterização da Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação da Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS de Florianópolis a qual responde, dentre outras funções, pelas ações da vigilância socioassistencial, espaço que corresponde ao objeto de estudo deste trabalho. Assim o último tópico desta seção é uma breve localização do setor de vigilância socioassistencial na SEMAS.

Na sessão IV apresenta-se - *Uma análise sobre o cotidiano da vigilância socioassistencial e seus “produtos” a partir da SEMAS de Florianópolis* - na qual situam-se as problematizações sobre a vigilância socioassistencial em Florianópolis, o processo de produção, análise e disseminação das informações; as demandas das famílias e indivíduos e a oferta dos serviços e programas em Florianópolis, funções da vigilância socioassistencial; dificuldades e potencialidades encontradas no cotidiano da vigilância socioassistencial na SEMAS e as repercussões para a política municipal de assistência social a partir do trabalho da vigilância socioassistencial.

Diante das considerações realizadas, se procurou mostrar o solo que propiciou o desenvolvimento das ideias, categorias de estudo e problema de pesquisa, elementos estes que serão explicitados ao longo desta dissertação.

2. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: NORMATIVAS E PRODUÇÕES ACADÊMICAS

2.1 BREVE HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS

Até por volta de 1930, no Brasil, o desenvolvimento da Assistência Social assim como o trabalho social realizado com as famílias era conduzido de forma preponderante pelo setor privado, com a participação da Igreja e obras sociais filantrópicas com uma conotação de caridade para com as classes subalternizadas. O Conselho Nacional de Serviço Social- CNSS, criado em 1938 no governo de Getúlio Vargas, surge como o marco inicial da história da Assistência Social no país, pois aparece como uma primeira forma de intervenção e participação frente às demandas sociais colocadas e a burocratização imposta pelo sistema estatal.

De acordo com Carvalho (1981 apud SPOSATI, 1995, p. 45), contudo, não houve grandes mudanças com a implantação do Conselho Nacional, a Assistência Social continuava a ser gerida por meio de ações filantrópicas, clientelistas e as relações eram burocráticas afastando-se do alcance do controle social. Não havia participação da sociedade civil, bem como não havia participação por parte das esferas estaduais e municipais, o governo estabelecia acordos e comunicação direta com as instituições de interesse.

Segundo Mioto (2014) ao abordar a contextualização do trabalho social com famílias, a igreja teve papel central ao se pensar nas origens e no desenvolvimento deste trabalho. Desde os tempos coloniais, a Igreja assumia a responsabilidade pela assistência, quando a família não a conseguia prover, isto no campo da saúde, educação e assistência social. Sendo que a mesma teve grande influência e poder na estruturação da ordem jurídica do país, especialmente em relação à família. “Além da igreja, as ideias de juristas e médicos, vinculados ao higienismo,

também foram decisivas na formação dos ‘arquetipos do trabalho social com famílias’”. (MIOTO, 2014, p. 3)¹³.

Considerada a primeira grande instituição na Assistência Social, de caráter governamental com atuação em âmbito federal, em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência Social - LBA, a qual servia para que o Estado institucionalizasse os serviços assistenciais. “Em outubro de 1942, a LBA se torna uma sociedade civil de finalidades não econômicas, voltadas para congregar as organizações de boa vontade [para tanto] aqui a assistência social, como ação social, é ato de vontade e não direito de cidadania”. (SPOSATI, 2004 p. 19-20).

Observam-se nitidamente os traços da doutrina religiosa, do assistencialismo e do primeiro damismo¹⁴ na fundação da Assistência

¹³ Percebe-se que sobre a origem do trabalho social com famílias, são elementos fundamentais a própria organização do sistema capitalista que divide a esfera da produção e a esfera da reprodução. Neste último há uma responsabilização da família pelo trabalho de reprodução (força de trabalho), envolto na divisão sexual do trabalho. Neste conjunto, historicamente, observa-se uma responsabilização da família pela provisão de bem-estar e de um modelo disciplinador de como fazer e ser neste núcleo. Outro elemento central foi o Estatuto da Família de 1941, o qual expressava claramente uma concepção consensuada de família (burguesia, intelectualidade, Estado, Igreja). Analisa-se que desde o Brasil colônia existem formas de regular e disciplinar as famílias, através da concepção de um modelo e comportamento ideal. É assim, juristas, Estado e Igreja vão regular a forma da família, definindo claramente a responsabilidade em relação à provisão de bem-estar, pacto entre Estado, família e Igreja. (Baseado em fala da prof^a Dr^a. Regina Célia Mioto, no I Seminário Estadual Trabalho Social com Famílias no Sistema Único De Assistência Social (SUAS) realizado pela Diretoria de Assistência Social (DIAS), da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação no Centro de Eventos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em 11 de abril de 2017 em Florianópolis.

¹⁴ Uma reatualização do primeiro damismo pode ser observada com a recente aprovação do Decreto nº. 8.869 de 5 de outubro de 2016 que institui o Programa Criança Feliz, através do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA. O programa tem como finalidade promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância (0 a 6 anos), considerando sua família e seu contexto de vida. O que chamou atenção neste primeiro programa lançado no governo de Michel Temer, no entanto, foi a nomeação de sua mulher, Marcela Temer, como embaixadora do

Social e no desenvolvimento do trabalho social com as famílias, enquanto práticas de caráter nobre e solidário, sendo fortemente exercidas por mulheres. Tais práticas afastavam-se da perspectiva de direitos e cidadania, retirando-se do Estado à obrigatoriedade de intervenção frente às necessidades sociais, e retardando as lutas sociais, processos que dificultaram ainda mais a inserção da Assistência Social como política pública de direitos.

Neste sentido, observa-se que, ao longo dos anos de 1940, 1950, 1960 o trabalho com famílias nos mais diversos campos se incorporou e permaneceu sendo caracterizado profundamente pela intensa tecnificação, porém sempre numa relação oscilante com a filantropia. “As ações desenvolvem-se preponderantemente na perspectiva de normalização e disciplinamento, atreladas tanto à racionalidade necessária à expansão do capital, como de preservação dos princípios religiosos”. (MIOTO, 2014, p. 4).

De um ponto de vista cronológico, nos períodos que se seguem de 1940 a 1964, algumas mudanças são possíveis de se identificar quanto à Assistência Social, mas pouco se avançou não só em relação a esta, mas em relação às políticas sociais em geral, devido à instabilidade e falta de consenso entre governos. A Assistência Social, observando-se o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), era realizada pelo CNSS e pela LBA, com forte incentivo à solidariedade e à filantropia (NUNES, 2009). Nesse período percebe-se nitidamente o que Cohn (1995, p.15) afirma como separação entre políticas econômicas e sociais, acreditava-se que o simples desenvolvimento das políticas econômicas resolveria

Criança Feliz. O programa, não obstante, parece se assimilar aos moldes que se concebeu a Legião Brasileira de Assistência LBA – fundada em 1942 por Darcy Vargas, esposa de Getúlio Vargas, e que seguiu entregue às primeiras damas. A LBA foi fortemente criticada por assistencialismo e voluntarismo, após escândalos relativos a desvio de verbas na gestão de Rosane Collor, foi posteriormente extinta em 1995 no início do Governo de Fernando Henrique Cardoso. O Programa Criança Feliz também parece fortalecer a concepção de família dos anos 1930 presente no Estatuto da Família, gerando expectativas sobre os papéis familiares e provocando um processo acelerado de externalização dos serviços prestados pelo Estado através da filantropia e mercado. Decreto nº. 8.869 de 5 de outubro de 2016. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8869.htm> Acesso em 5 de Mar, 2017

todos os problemas, inclusive os sociais. Nesse cenário, o desenvolvimento econômico traria por consequência o desenvolvimento social “[...] deixar o bolo crescer para depois dividi-lo. Este pensamento tecnocrata dissocia crescimento econômico de desenvolvimento social” (OLIVEIRA; PINTO, 2005, p. 50).

Posteriormente a esse período, o Brasil vivenciaria a ditadura militar (1964 até 1985), quando ainda se acreditava no milagre econômico, que viria beneficiar os mais pobres, afirmando-se na realidade em processos totalmente opostos, com um aumento cada vez mais drástico da pobreza. Já no governo de Arthur da Costa e Silva (1967 a 1969) a LBA passa a ser Fundação agora vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Com a extinção desse ministério, contudo, cria-se o Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS em 1974.

Outro marco histórico para a Assistência Social foi a criação em 1977, do Ministério da Previdência e Assistência Social - SINPAS¹⁵, o qual passou a apreender a Assistência como política pública e agora vinculada ao sistema de proteção social. Após a ditadura militar, o país sofreu um processo de abertura para as lutas e reivindicações sociais que por muito tempo ficaram caladas devido à forte repressão da época. (NUNES, 2009).

A Constituição Federal de 1988, dessa forma encontraria terreno fértil para nascer, assim como para proliferar seu sistema de Seguridade Social, marco fundamental para a política de Assistência Social. A Constituição Federal de 1988 vem combinar medidas que garantem uma série de direitos sociais, expandindo o acesso a determinados serviços públicos e bens públicos, capazes de atender às necessidades da população. Esse processo de inovações quanto às políticas sociais veio trazer questões relevantes, como o aprimoramento do processo de descentralização, que já havia começado no início dos anos 1980 no contexto brasileiro, dando funções e atividades específicas às diversas

¹⁵ “O SINPAS, criado em 1977, era composto por seis órgãos básicos: INAMPS (assistência médica); IAPAS (administração previdenciária); INPS (benefícios previdenciários); LBA (assistência social); FUNABEM (assistência ao menor); e DATAPREV (processamento de dados)”. Disponível em: <<http://www.tecsi.fea.usp.br/>>. Acesso em: 12 janeiro de 2017.

esferas do governo: união, estados e municípios e também vem trazer uma garantia legal sobre a destinação dos recursos públicos para com as políticas sociais.

Também através da Constituição Federal de 1988 tem-se a concepção advinda do funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, fundamentados a partir dos seus artigos 203 e 204. Sendo que no inciso II, do art. 204, garantiu-se: “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle social das ações em todos os níveis”, assim a participação deve ser efetivada em nível municipal, estadual e federal. As Conferências previstas na Constituição Federal de 1988 constituem-se em espaços deliberativos sobre as diretrizes gerais da política, influenciam nas tomadas de decisões e nas ações propostas pelos conselhos, acabam sendo mais abrangentes que estes, pois envolvem outros sujeitos políticos que não estejam necessariamente no espaço dos conselhos, desse modo possuem caráter de mobilização social. (MORONI, 2010, p. 115).

Esse processo, apesar de revelar uma tardia inserção da assistência social na Constituição Federal enquanto política pública e de dever do Estado, revela também novidades, pois a partir dessa inclusão, houve a ampliação do campo dos direitos sociais ao mesmo tempo em que se demandou necessariamente que a Assistência Social, agora política, delimitasse o seu raio de atuação (SPOSATI, 2009). Os avanços trazidos pela Constituição são fundamentais e inovadores, no sentido de buscar superar a tradição histórica do assistencialismo, da incorporação da dimensão preventiva e de promoção de bem-estar, mas os mesmos são lentos em sentido de execução, pois como afirma Yazbek (2004, p. 23) “é um trânsito difícil: o trânsito das práticas de benemerência, filantrópicas, assistencialistas, para o campo das políticas públicas”. Inicialmente não foi possível deflagrar um processo efetivo de mudanças na conjuntura social, levou-se muito tempo para tanto. Segundo Sposati (2009, p. 15) ao referir-se a Constituição Federal de 1988 afirma que “[...], todavia o que os constituintes aprovaram foi mais um vir a ser, mais uma intuição para o futuro do que uma racionalidade da então – e até mesmo atual – oferta da assistência social”.

Após a promulgação da CF/88, observa-se que no país acontece uma “investida” conservadora. Nesse período, as políticas sociais sofriam fortes desorganizações financeiras e o momento caracterizava-se

pela abertura da economia brasileira ao mercado internacional, marcando a demora e “[...] falta de comprometimento do poder público com os preceitos constitucionais”. (DUARTE, 2005, p. 129). A seguridade social, nesse momento, foi um foco desse avanço conservador, e as ações estatais assim como observadas no Governo de Collor deixaram às políticas sociais marcas do processo de implantação fragmentado, clientelista e com fins de apropriação do discurso da Constituição em detrimento da real preocupação frente a sua efetivação.

Diante do desafio de solidificar os avanços conquistados com a Constituição Federal de 1988, tornou-se necessária a aprovação de Leis Orgânicas, na tentativa de fundamentar e esmiuçar a política. Esse processo propagou a criação da Lei nº 8.742, de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS. A LOAS vem dizer o que é a Política de Assistência Social, definindo o seu perfil bem como dando a ela sustentação legal ou nos termos de Pereira (2007) asseguramento¹⁶. Assim,

[...] inegavelmente, a LOAS não apenas introduz novo significado para a Assistência Social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de Seguridade voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da Assistência Social no País, sob a égide da

¹⁶ “Proteção social é um conceito amplo que, desde meados do século XX, engloba a seguridade social (ou segurança social), o asseguramento ou garantias à seguridade e políticas sociais. A primeira constitui um sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos. O asseguramento identifica-se com as regulamentações legais que garantem ao cidadão a seguridade social como direito. E as políticas sociais constituem uma espécie de política pública que visa concretizar o direito à seguridade social, por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros”. (PEREIRA, 2007. p. 16).

democracia e da cidadania. (YAZBEK, 1997, p. 9).

A LOAS traz questões centrais para a política de Assistência Social, como se pode observar em suas diretrizes, a partir da descentralização político-administrativa, do comando único em cada esfera do governo, e nos processos que visam garantir a participação popular desde o processo de formulação e planejamento das ações até a sua implantação e a primazia do Estado na condução desta política (BRASIL, 2009a). A LOAS, dessa maneira, para garantir ações descentralizadas e participativas frente à Assistência Social, aponta espaços de deliberação, pactuação e articulação das questões emergentes à assistência social. São instâncias de negociação e pactuação a Comissão Intergestores Bipartite – CIB e a Comissão Intergestores Tripartite – CIT¹⁷, e de deliberação o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, os Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social, bem como as Conferências de Assistência Social. (BRASIL, 2009a).

Compreender que foi através dos movimentos e lutas sociais que a política de assistência atingiu o patamar de política pública e gratuita, ainda em processo de construção, coloca como questão central a garantia e efetivação da participação através desses espaços

¹⁷ O Comando Único é uma das diretrizes da Política de Assistência Social, diz respeito a um processo de descentralização das ações da assistência social do âmbito das esferas do governo: federal, estadual e municipal.

¹⁷ A NOB de 1997 trouxe a criação das Comissões Intergestoras Bipartites – CIB e Comissões Intergestoras Tripartite – CIT configurando-se enquanto instâncias de articulação e pactuação das questões apresentadas à Assistência Social, envolvendo gestores de âmbito municipal, estadual ou federal. De acordo com a (NOB/SUAS) (Brasil, 2012a, p. 13) Comissão Intergestores Bipartite – CIB e a Comissão Intergestores Tripartite – CIT “objetivam a negociação dos aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. As pactuações no âmbito dessas comissões devem ser publicadas, inseridas na rede articulada de informações para a gestão da assistência social e encaminhadas, pelo gestor, para apreciação e aprovação dos respectivos Conselhos de Assistência Social”.

participativos. Tais espaços, contudo, não são neutros. Segundo Gohn (2001, p. 7), os conselhos são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”. Portanto, conselhos e conferências, enquanto espaços de participação são constituídos de múltiplos atores sociais que defendem diferentes interesses e dotados de poder decisivo, deliberativo. Todavia, frente à estrutura societária vigente, “[...] os instrumentos de participação democrática, dada sua fragilidade, são constantemente ameaçados pela cultura política autoritária, patrimonial e clientelista da sociedade brasileira”. (RAICHELIS, 2000, p. 186).

Observa-se a importância do Conselho Nacional de Assistência, que dentre suas atribuições, constadas no art. 18 da LOAS (BRASIL, 2009a, p. 17), deve aprovar a Política Nacional de Assistência Social, bem como normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, zelar pela efetivação de um sistema descentralizado e participativo de assistência social. (BRASIL, 2009a, p. 17).

Já a primeira Conferência Nacional de Assistência Social ocorreu em 1995 durante o governo de FHC, embalada pelos novos paradigmas lançados à assistência social. Assim como houve a formulação da Norma Operacional Básica – NOB em 1997 da Política de Assistência Social, que viria conceituar e reafirmar as diretrizes propostas pela LOAS (BRASIL, 1993) acerca do sistema descentralizado e participativo, como proposta de universalizar a política sedimentando competências aos governos: Federal, Estadual e Municipal. Através da NOB de 1997 também foi possível estabelecer critérios para que essas instâncias recebam os recursos estando de acordo com a criação do Conselho, Plano e Fundo Municipal de Assistência Social.

Para sedimentar os avanços garantidos pela LOAS (BRASIL, 1993) e pela NOB de 1997 se fez necessária a aprovação da PNAS que viria dar concretude e materialidade aos avanços e debates realizados até então. Em 1998, mediante intensas discussões, elaborou-se a Política Nacional de Assistência Social conjuntamente com as organizações governamentais e não governamentais, aprovada pelo CNAS. Todavia, com a efetivação da PNAS em 1998, precisou ser reformulada a NOB de 1997. Portanto, em dezembro de 1998 foi aprovada a NOB/AS-98,

também conhecida como NOB 2, ocasionando melhorias para o processo de construção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, “pois buscava qualificar as relações entre Estado e Sociedade e ampliar a autonomia dos Municípios, Distrito Federal e Estados que repassados de acordo com a realidade local e prioridades estabelecidas em seus respectivos Planos de Assistência Social”. (PESENTE et al., 2005, p. 31-32).

Através dessas novas configurações em que a Política de Assistência Social foi se traduzindo, comumente novas demandas foram surgindo e sendo deliberadas através do crescimento da ocupação dos espaços deliberativos, frente a isso se observa que, posteriormente na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, novos paradigmas foram lançados, dentre eles deliberou-se a criação e implementação de um sistema que unificaria as ações da assistência social orientando-se pelos princípios e diretrizes da LOAS (BRASIL, 1993), dessa forma, em pleno governo Lula - 2003-2010, aponta-se a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que vai se efetivar somente em 2005, mediante aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

Contudo, a conjuntura de lutas e novas demandas impostas à Assistência Social, dentre elas a criação de um Sistema Único de Assistência Social - SUAS, colocaram novos desafios e a necessidade de a Política Nacional de Assistência Social se adequar a eles. Assim, em 22 de setembro de 2004, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva e sobre aprovação do CNAS é criada a nova Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), em consonância com a LOAS (BRASIL, 1993), materializando o conteúdo da Assistência Social como um pilar do campo de proteção social no âmbito da seguridade social.

Em 2005, se daria uma das conferências nacionais que alcançou maior destaque para a assistência social. A V Conferência Nacional, com o tema: “Plano 10 – Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”, a qual aliciou forças para a aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS em 2005. Esta NOB constituiu a oferta da política de assistência social em um Sistema Único de Assistência Social e resgatou as Normas Operacionais de 1997 e

1998¹⁸, configurando-se como uma nova ferramenta de regulamentação dos conteúdos e definições da PNAS (BRASIL, 2004) que estabelece os parâmetros de funcionamento do SUAS.

Dessa forma, em pleno governo Lula (2003-2010) tem-se a construção do SUAS, o qual foi fruto de intensos debates e construções sinalizados desde a LOAS (BRASIL, 1993), efetivando-se, todavia, somente em 2005, mediante aprovação do CNAS. Assim, “o SUAS [...], nos moldes do SUS, passou a configurar a ‘forma de operacionalização da LOAS, que viabiliza o sistema descentralizado e participativo e sua regulação em todo o território nacional’”. (WERNECK, 2009, p. 31).

O novo desenho da Política de Assistência Social procura romper com a tradição de atendimentos pontuais, dispersos, descontínuos e fragmentados, voltados para situações limites extremas, “assumindo uma dimensão preventiva, em nível de atenção básica, além daquela dirigida para situações de média e alta complexidade, quando o risco ou a violação já ocorreu”. (TEIXEIRA, 2010, p. 5).

Como demonstrado, os aparatos normativos discutidos, deliberados e aprovados, refletem a trajetória de lutas e discussões pela

¹⁸ “A NOB de 1997 conceituou o sistema descentralizado e participativo, estabelecendo condições para garantir sua eficácia e eficiência explicitando uma concepção norteadora da descentralização da Assistência Social. Ademais, ampliou o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política, sem, entretanto, delimitá-la. Propôs a criação de uma Comissão Tripartite, de caráter consultivo, com representantes dos três níveis de governo, para discutir e pactuar acerca dos aspectos relativos à gestão da política. Dessa forma, o modelo de gestão foi fundado nas relações intergovernamentais, como estratégia capaz de revisar o papel do Estado no campo da Assistência Social”. (NOB/SUAS) (BRASIL, 2005a). A NOB de 1997 possibilitou a construção de espaços de maior envolvimento e participação tanto por parte de gestores da política como por parte de usuários, através da solidez que deu aos debates e decisões e aos avanços nos espaços dos conselhos definindo melhor suas atribuições. Assim, em dezembro de 1998, foi aprovada a NOB/AS-98, também conhecida como NOB 2, trazendo avanços para o processo de construção do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, pois buscava qualificar as relações entre Estado e Sociedade e ampliar a autonomia dos Municípios, Distrito Federal e Estados que repassados de acordo com a realidade local e prioridades estabelecidas em seus respectivos Planos de Assistência Social. (PESENTE et, al., 2005, p. 31-32).

efetivação desta política, mostrando o peso jurídico e legal que a Assistência Social foi conquistando ao longo do tempo. Estes progressos normativos, porém, colidem com as contradições que historicamente versam no campo desta política social, assim como o seu trabalho realizado junto às famílias beneficiárias de seus serviços, tendo inúmeros desafios ainda a serem superados.

A investida neoliberal, intensificada no governo de FHC, permaneceu escamoteada nos governos seguintes de Luiz Inácio Lula da Silva - 2003-2010 e de Dilma Rousseff - 2011 – 2016¹⁹. Ambos reconheceram os vários problemas sociais presentes no cenário brasileiro, assumindo frentes de atuação de caráter emergencial. Podem-se observar ideias similares de atuação do governo de Itamar Franco - 1993-1994, na criação de programas, projetos e demais ações sociais atreladas no combate à fome, à miséria, às desigualdades sociais. Ou seja, ações paliativas e de caráter socorrista. Os governos atuais, embora considerando todos os avanços possibilitados, principalmente na esfera pública, na efetivação de determinados direitos e aqui a ênfase à política de assistência social e sua materialização, não obstante, mantiveram de certa forma estratégias dos governos anteriores afiançando propostas reformistas quanto às políticas sociais.

Não obstante, apesar dos avanços alcançados com esses governos atuais e no enfoque de combate principalmente às questões emergenciais da pobreza, o cenário atual continua a ser contraditório, pois ao mesmo tempo em que efetiva políticas de longo alcance, acaba por focalizar seu atendimento, atuando de maneira isolada às demais, fragmentando o trabalho interdisciplinar e racionando os problemas sociais dos problemas de caráter econômico. Cohn (1995) afirma que uma das principais problemáticas que emergem desse contexto de focalização e fragmentação das políticas públicas é a dificuldade de articulação entre políticas econômicas e políticas sociais. Sendo necessário cessar a separação que ocorre entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, entendendo a lógica que existe por detrás dessas ações, que traz um ideário de desmobilização das lutas sociais e de retrocesso às conquistas sociais.

¹⁹ Cabe assinalar que o referido governo se encerrou em 2016 por golpe político e midiático, assumindo o então vice-presidente Michel Temer.

Na arena atual de disputas entre os diferentes interesses de classes, observam-se manobras na área social, como a identificação do mais pobre entre os pobres, aplicando-se medidas focalizadas de “melhorias” que nesse sentido acabam por acirrar ainda mais as desigualdades sociais. “O enfrentamento da desigualdade, cuja presença é de ordem fortemente econômica, passou a ser tratado no âmbito da ordem social”. (SPOSATI, 2011, p. 108).

As autoras Behring e Boschetti (2011, p. 108) trazem algumas dessas questões fundamentais na análise da política de Assistência Social, as quais revelam contraditoriamente descontinuidades e avanços:

A assistência social é a política que mais vem sofrendo para se materializar como política pública e para superar algumas características históricas como: morosidade na sua regulamentação como direito (a LOAS só foi sancionada em 1993 e efetivada a partir de 1995); redução e residualidade na abrangência, visto que os serviços e programas atingem entre 15% e 25% da população que deveria ter acesso aos direitos; manutenção e mesmo reforço do caráter filantrópico, com forte presença de entidades privadas na condução de diversos serviços, sobretudo os dirigidos às pessoas idosas e com deficiência; e permanência de apelos e ações clientelistas (Behring, 2000b; Boschetti, 2003) e ênfase nos programas de transferência de renda, de caráter compensatório. O SUAS [...] se propõem a alterar esse quadro e, neste cenário tão difícil, traz avanços que precisam ser reconhecidos, a exemplo de uma concretização do sistema descentralizado e participativo que considera a dimensão territorial e fortalece as proposições da LOAS quanto à articulação de Planos, Fundos, Conselhos, diferentemente dos governos anteriores.

Neste cenário colidente, o SUAS emerge como um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo

da proteção social brasileira. Os desafios para sua efetivação são muitos, porém não se pode negar a sua intenção de dar respostas aos processos de fragmentação e individualização que compõem historicamente esta política. “O SUAS representa um esforço no sentido de organizar, de forma clara, a estruturação nacional da política de assistência social”. (COUTO, 2009, p. 213). Sendo que o mesmo “não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS”. (SPOSATI, 2006, p. 102).

A política de Assistência Social vive em contínuo movimento, analisando-se e reinventando-se, sendo possível observar esse processo através do grande contingente de publicações, normas, portarias que são constantemente lançadas. Todavia é preciso problematizar esse movimento que, ainda longe de se tornar universal, carrega em si processos contraditórios e por vezes reafirmadores das suas mazelas fundantes. Behring e Boschetti (2011) afirmam que o SUAS, ao passo que foi um importante sistema de fortalecimento e articulação para a política de Assistência Social, também traz consigo algumas armadilhas em sua concepção, como sua intensa influência na perspectiva da integração social das famílias que estão em situações de “riscos e vulnerabilidades sociais” e também as barreiras e limites criados pela perspectiva protecionista que define a assistência social na proteção básica e especial²⁰, a qual constrói contradições para a política, pois uma vez que demarca a atuação da política e orienta profissionais na atuação, também pode criar engessamento do fazer profissional e da própria atuação da política.

²⁰ Em 2009, a Resolução CNAS nº 109 de 11 de maio, que aprova a Tipificação Nacional de Serviço Socioassistenciais, organiza os serviços socioassistenciais por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica – PSB, quando os vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos e Proteção Social Especial – PSE – de Média e Alta Complexidade, quando há violação dos vínculos familiares e comunitários. A tipificação ainda define os critérios para a inscrição das entidades no Conselho Municipal de Assistência e os profissionais necessários para cada eixo, conforme o serviço oferecido pela entidade, definindo a qualificação dos serviços socioassistenciais. (BRASIL, 2009b).

Aprofundando o debate, chama-se a atenção, no entanto, para os eixos estruturantes que estabelecem a PNAS (BRASIL, 2004) e o SUAS, e dentre estes destacam-se a matricialidade sociofamiliar e a territorialização:

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socio-assistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme aqui descritos: Matricialidade Sociofamiliar; Descentralização político-administrativa e Territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a Política de Recursos Humanos; a Informação, o Monitoramento e a Avaliação. (BRASIL, 2004, p. 39).

A matricialidade sociofamiliar vem posicionar o papel fundamental que a família ocupa enquanto provedora de primeira instância da proteção social de seus integrantes, assim “a assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família”. (BRASIL, 2004, p. 14). E tem-se como objetivo “assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família e garantam a convivência familiar e comunitária”. (IDEM, p. 33).

Segundo Mesquita e Freitas (2013, p. 209-210) temos aqui uma mudança de paradigma, “onde a família - que era apenas sujeito de intervenção da política social, como apresentado na LOAS de 1993 - passa a ser agente central na efetivação das políticas sociais de Assistência Social”. Estes mecanismos legais, apesar disso, retratam a família enquanto espaço privilegiado de proteção, não havendo um questionamento sobre os arranjos familiares e tão pouco sobre o fato de a família se constituir também em espaço de desproteção, pois “[...] o

cotidiano das famílias pode atuar como espaço de cuidado e proteção, mas também de conflitos e desigualdades como em qualquer outra instituição da vida social” (MESQUITA; FREITAS, 2013, p. 210). Partindo dessa concepção, o Estado só é “acionado” quando a família quebra essa premissa da proteção, ou seja, quando ela não é capaz de garantir o bem-estar de seus membros. Diante desta “anormalidade” o que se vê é a intensa responsabilização familiar e, na falta de correspondência a esse padrão, tem-se como resultante a culpabilização e punição das famílias, principalmente das mulheres-mães. De acordo com Pereira (2006, p. 25), é nesse sentido que “introduz-se a problemática da família como importante substituto privado do Estado na provisão de bens e serviços sociais básicos”. De acordo com uma perspectiva liberal, a família partilha das responsabilidades estatais e se transforma em um espaço privado de proteção social. (IDEM, p. 213).

A despeito dos avanços alcançados pela matricialidade sociofamiliar enquanto eixo estruturante da política de Assistência Social, que busca romper com a fragmentação e individualização no atendimento aos usuários, analisando o contexto familiar em que se encontram inseridos, há contraditoriamente um reforço da responsabilização familiar no provimento da proteção social, e a manutenção da divisão sexual do trabalho, expressos nitidamente na centralidade da mulher como principal responsável e tutora dos benefícios dos programas de transferência de renda na política de Assistência Social, pois se destaca que há uma preocupação dos autores e gestores desses Programas de Combate à Pobreza sobre a gerência dos recursos, que acaba incidindo sobre as mulheres a preferência da titularidade a partir da constatação que a grande maioria os utiliza para a melhoria das condições de vida da família (SOUSA, 2013, p. 5). Neste sentido “esses programas partem do pressuposto que o foco central das preocupações das mulheres continua sendo a casa, a maternidade, a família e a sobrevivência”. (IDEM, p. 5).

Desta forma, de acordo com pesquisa realizada por Silva e Mariano (2013) ao buscar avaliar a autonomia das mulheres no Programa Bolsa Família²¹, notou-se que as mulheres permanecem sendo

²¹ “Lançado em 2003, o Programa Bolsa Família é um Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), modelo de política de distribuição de renda que vem se estabelecendo nos países em desenvolvimento, principalmente na América Latina. O Programa Bolsa

as principais responsáveis pelo cuidado da casa e da família, mesmo realizando trabalho remunerado e “que esse “destino” é incorporado por boa parte delas como o certo, o “normal”, devido à perpetuação e legitimação dessa estrutura patriarcal na sociedade como um todo” (SILVA, MARIANO, 2013, p. 9). As referidas autoras apontam que a inclusão das mulheres em programas de transferência de renda²² como o Bolsa Família não parece produzir incentivos para a sua inserção no trabalho remunerado, sendo que os principais desafios encontrados para a inserção das mulheres em situação de pobreza no mercado de trabalho formal são: a responsabilidade quase exclusiva pelos/as filhos/as; a ausência de serviços de educação infantil; o preconceito racial, os baixos salários obtidos pelo trabalho feminino; a inserção em atividades precárias e sem proteção social e previdenciária; e a incerteza quanto ao trabalho em razão de ocupações domésticas esporádicas como diaristas. (IDEM, p.10).

Em contrapartida observa-se que a feminização da pobreza no contexto do SUAS é reforçada pelos programas de transferência de renda ao elencarem a titularidade da mulher para estes benefícios e ao instituírem a seletividade dos mais pobres entre pobres. Na política de assistência social as mulheres são as responsáveis pelos cadastros sociais, por responder as condicionalidades dos programas sociais, por participar das reuniões de grupos de convivência e fortalecimento de vínculos familiares, assim como responder as demais demandas da

Família (PBF) possui três eixos principais: a transferência monetária que promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades que reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, e o compromisso do poder público em oferecer esses serviços; e as ações e programas complementares que objetivam o desenvolvimento das famílias de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. Todos os meses, o governo federal deposita uma quantia para as famílias que fazem parte do programa. O saque é feito com cartão magnético, emitido preferencialmente em nome da mulher chefe da família. Hoje o PBF não só beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país, mas também desempenha um papel determinante na política social brasileira”. (FARIAS; DIAS, s/d).

²² Ver Medeiros (2008); Fronza (2010); Silva, Yazbek, di Giovanni (2012) e Campello, Neri (2013).

saúde e educação familiar. Os programas de transferência de renda²³, ao focalizarem sua atenção na mulher, contradizem esse processo, pois se por um lado a mulher enquanto receptora dos benefícios pressupõe certo protagonismo e a superação da feminização da pobreza, ao mesmo passo configura-se em uma estratégia para administrar as expressões da questão social, legitimando a ideologia capitalista e perpetuando a produção e reprodução das classes sociais. (CISNE, 2007).

Como analisa Esping-Andersen, “en la mayoría de los estados del bienestar sigue predominando el sesgo orientado a la transferencia de renta, y sólo un puñado de ellos aplican de facto, una reducción de las cargas asistenciales de la familia”. (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 79)²⁴. Ou seja, os Programas de Transferência de Renda embora proporcionem um alívio imediato sobre a extrema pobreza, em contraposto sobrecarregam as atribuições das famílias, principalmente da mulher-mãe, gerando uma sobrecarga de funções que estas precisam desempenhar para continuar garantindo o recebimento dos benefícios.

Nesta perspectiva é necessário questionar os parâmetros e as normativas que orientam programas e projetos na política de Assistência Social, pois uma vez que são instrumentos de materialização dos direitos sociais, contraditoriamente aferem tanto em seu planejamento como execução a centralidade na família reforçando os paradigmas e as responsabilizações historicamente postas às famílias, particularmente às mulheres-mães. A diretriz da matricialidade sociofamiliar ao passo em

²³ “Se programas como o PBF acabam por reforçar a tradicional associação da mulher com a maternidade e com as tarefas pertencentes à esfera reprodutiva; por outro lado, possibilita a estas mulheres uma entrada e um reconhecimento maior no mundo público. Além disso, estes mesmos paradigmas que sustentam o foco das políticas nas mulheres e crianças, não inserem o homem nesta perspectiva. Essa invisibilidade masculina demonstra que, pelo menos no que tange às políticas assistenciais, há uma clara demarcação que enfoca o papel feminino. [...] Podemos dizer que em vez de um olhar de gênero sobre as políticas, o que assistimos é um olhar genericado atuando sobre as políticas ao definir o que é “coisa” de mulher ou do homem – o que pode ter impactos também no próprio valor do benefício – será por isso que ele é tão baixo?” (FREITAS et al, 2012, p. 117).

²⁴ “Na maioria dos Estados de Bem-estar segue predominando a orientação para a transferência de renda e somente um pouco desses aplicam de fato uma redução das cargas assistenciais à família” (tradução livre da autora).

que privilegia a discussão da família, e procura analisar o indivíduo em seu contexto familiar, em contraposto acaba servindo como escopo para as verdadeiras questões que deveriam ser problematizadas, como a responsabilização do Estado e o controle social, inutilizando-se assim proficuamente as contradições presentes na própria estrutura dessa sociedade, dados os conflitos entre as classes sociais. Acordando com Mesquita e Freitas (2013, p. 213) “entendemos que presenciamos, hoje, a transição de um sistema de proteção social garantido pelo Estado social para um sistema privado e baseado nas relações tradicionais de proximidade e solidariedade”. A família e principalmente a mulher-mãe aparecem como mediadores privados de proteção social. Afirma-se, desse modo, o conservadorismo ainda presente nestas “novas” metodologias de proteção social como a matricialidade sociofamiliar, que, na realidade, pouco tem contribuído para a emancipação da família, para a superação das desigualdades de gênero e na garantia e efetivação dos direitos socioassistenciais.

Assim sendo, fica evidente como apresenta Teixeira (2010) “quanto ao arcabouço conceitual da PNAS e SUAS, é visível, ao lado da modernização conceitual, no que diz respeito à concepção, composição e estruturação das famílias, o conservadorismo nas expectativas em relação às funções da família”. (TEIXEIRA, 2010, p. 9). E desse modo se observa no desenho da política que a proteção proporcionada determina contrapartidas; ou seja, para além de se ter expectativas de que a família cumpra suas funções clássicas, os serviços reforçam e naturalizam esse processo através das exigências impostas sobrecarregando as responsabilizações familiares e refletindo estereótipos sobre os papéis a serem desempenhados pelas mesmas. Logo, a noção de matricialidade sociofamiliar acaba por desvelar seu verdadeiro significado “de ampliar e contar – mediante estratégias de racionalização e orientação – com a proteção da família reforçando a tendência familista da política social brasileira”. (TEIXEIRA, 2010, p.10).

Portanto “vale ressaltar que a PNAS (BRASIL, 2004) e o SUAS (BRASIL, 2005) ao adotarem o princípio da matricialidade sociofamiliar não conseguem superar a tendência familista da política social brasileira, em especial da assistência social [...]”. (TEIXEIRA, 2010, p. 5). Assim, as preocupações dirigidas à análise do eixo matricialidade sociofamiliar e preponderantemente sobre a função

vigilância socioassistencial levantam possibilidades para além da garantia de direitos, como a permanência ou reforço de práticas de caráter normativo, disciplinador, conservador e moralizante historicamente presentes na política e no trabalho social com famílias. Dessa maneira, avalia-se que a tradição que marcou o trabalho social com famílias, sempre “dirigiu-se às chamadas famílias ‘desestruturadas’, ‘incapazes’, trabalhando com o paradigma da patologia social e com os recursos terapêuticos do trabalho psicossocial individualizante”. (TEIXEIRA, 2010, p. 7).

Algunos de los perdedores de la sociedad contemporánea son fácilmente identificables. Los menos cualificados, los jóvenes y las familias monoparentales se están convirtiendo en los grupos de alto riesgo casi en todas partes. Pero una cosa es verse desfavorecido de manera transitoria, y otra quedar encasillado para toda la vida. (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 20)²⁵.

As reflexões aqui iniciadas abrem caminho para se pensar no direcionamento que a perspectiva familista produz dentro do SUAS, uma vez que a matricialidade sociofamiliar ao orientar serviços, programas e projetos dentro desta política, assim como o fazer profissional e o próprio trabalho da vigilância socioassistencial, pode acarretar em ações não condizentes com o projetado. Sendo necessário avaliar densamente qual o sentido que as ações da vigilância socioassistencial têm tomado e seus resultados para a proteção e defesa social.

De acordo com as normativas da política, a vigilância socioassistencial deve orientar-se pelos princípios que compõem o modelo de proteção social não contributiva: universalidade; matricialidade sociofamiliar, descentralização compartilhada; territorialização e intersetorialidade (SPOSATI, 2009, p. 42-45), ao

²⁵ Alguns dos perdedores da sociedade contemporânea são facilmente identificáveis. As pessoas menos qualificadas, jovens e famílias monoparentais estão se tornando grupos de alto risco em quase toda parte. Mas uma coisa é se ver temporariamente em desvantagem, e outra é permanecer confinado para a vida toda (tradução livre da autora).

mesmo tempo em que atua fundamentalmente em conjunto com as demais proteções estabelecidas pela política de assistência social: defesa de direitos e proteção social.

É desta maneira que,

Alcançar a condição de política institucional que efetiva direitos, implica em reconhecer todos os cidadãos “com direito a ter direito”. Essa dupla dimensão – efetivar direitos para uma parcela e ao mesmo tempo reconhecer os que por eles não foram abrangidos- constrói o lugar político institucional de Vigilância Socioassistencial na política de assistência social e em seu processo de gestão, que deve seguir os princípios da matricialidade sociofamiliar, territorialização, descentralização e participação democrática. (BRASIL, 2013a, p. 14).

As orientações são claras ao colocar o lugar da vigilância socioassistencial dentro da política, assim como os parâmetros que a orientam. Ao refletir criticamente sobre o princípio da matricialidade socioassistencial e tendo em vista que o mesmo direciona as ações da vigilância socioassistencial, precisa-se levar em conta as contradições sinalizadas e seus rebatimentos para essa função do SUAS. Silva (2015), ao analisar o objetivo da vigilância socioassistencial de acordo com a LOAS redação dada pela Lei. 12.435 de 2011, coloca as fragilidades encontradas na sua leitura, havendo uma falta de apontamentos que direcionem para além da análise territorial do Estado sobre riscos e vulnerabilidades das famílias, mas fundamentalmente para as respostas que o Estado dará a estas em termos de equipamentos e serviços públicos. Assim sendo “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”. (SILVA, 2015, p. 6).

Em pesquisa com a temática da vigilância socioassistencial aplicada aos profissionais do CRAS dos municípios de Umuarama e Maringá no estado do Paraná, Silva (2015) buscou a apreensão conceitual desta função pelos sujeitos de pesquisa, nesta identificou que

dois entrevistados apontaram que, para a prevenção ocorrer com êxito pela vigilância socioassistencial, esta deve ser realizada no âmbito do acompanhamento familiar. A autora salienta a importância do acompanhamento familiar para a vigilância socioassistencial, por meio do qual é possível detectar e informar as especificidades e dimensões das ocorrências de vulnerabilidades e riscos sociais que trazem dados para os cidadãos, a sua autonomia, socialização e a convivência familiar. “Contudo, da maneira com a qual as entrevistadas colocam esse acompanhamento, todo o trabalho com famílias parece ser vigilância social, o que denota uma super ampliação dessa função”. (SILVA, 2015, p. 7).

Este parece ser um desafio e um limite importante a demarcar: vigilância socioassistencial não é sinônimo de trabalho social com famílias e tampouco o contrário. Embora a vigilância socioassistencial passe a existir como uma função que vem auxiliar nesse trabalho, buscando a prevenção e a melhoria, essa é uma preocupação, inclusive encontrada em alguns documentos oficiais, de se cuidar com a conceituação desta função. Se vigilância socioassistencial neste sentido, não é sinônimo de vigilância, palavra carregada de sinônimos (BRASIL, 2013a; BRASIL 2013b; BRASIL; 2014)²⁶ tão pouco o deveria ser de acompanhamento familiar e trabalho social com famílias.

Mais um conceito caro para a política e que tem rebatimentos diretos nas ações desempenhadas pela vigilância socioassistencial, diz respeito à Territorialização. Esse eixo estruturante do SUAS preconiza reconhecer as famílias a partir da realidade de seus territórios, identificando vulnerabilidades e riscos sociais partindo dos mesmos. Justifica-se essa ideia,

Considerando a alta densidade populacional do País e, ao mesmo tempo, seu alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial

²⁶ “O que se quer evitar é justamente o mau uso da terminologia “vigilância” na forma de práticas autoritárias baseadas em auditorias e fiscalizações, em relação tanto aos usuários, quanto às equipes de trabalhadores da política de assistência social, quanto às organizações prestadoras dos serviços socioassistenciais. Trata-se de um movimento de deslocamento tanto conceitual quanto prático que possibilite à política de assistência social exercer suas funções protetivas e de defesa de direitos”. (BRASIL, 2013a, p. 23).

presentes entre os seus 5.561 Municípios, a vertente territorial faz-se urgente e necessária na Política Nacional de Assistência Social. Ou seja, o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso. (BRASIL, 2004, p. 43).

A heterogeneidade dos territórios, suas características e significados, assim como sua dinâmica aparecem como elementos essenciais para se pensar e elaborar estratégias de ações na política de assistência social. Este movimento consente “tratar a cidade e seu território como chão da política pública, permitindo perceber o território como mais um instrumento do social” (KOGA, 2003, p. 56). Assim como se compreende que muitas pessoas trabalham em uma cidade e residem em outra, ou se mudam com frequência o que se aprende como uma informação importante sobre a dinâmica dos territórios, esse movimento pode ser um importante sinalizador das vulnerabilidades e riscos vividos por indivíduos e famílias. “A vivência das populações sobre um território extrapola os limites estabelecidos para separar bairros, distritos ou mesmo cidades”. (BRASIL, 2013a, p. 21).

Neste ínterim não se pode cair na armadilha de pensar que as pessoas estão fixadas apenas na sua referência de moradia, elas circulam na cidade e, por vezes em outros municípios, “na busca de proteção, nas suas estratégias de sobrevivência e na procura de qualidade no atendimento. Nessa procura e ao circular, criam e recriam constantemente novas territorialidades”. (BRASIL, 2013a, p. 43-44).

Nas normativas oficiais fica evidente a importância do conceito de territorialização, uma vez que o mesmo aparece como o ponto de partida tanto para a proteção e defesa social quanto para a própria vigilância socioassistencial. Este elemento é imprescindível para a garantia e defesa dos direitos socioassistenciais, pois permite o entendimento das condições concretas e das relações que se constituem nos territórios de vivência. O território é, essencialmente, dinâmico (BRASIL, 2013a).

Entende-se que o termo vigilância, na política de Assistência Social, surge como uma função diretamente ligada à gestão da informação, responsável pela direção em suas múltiplas etapas do ciclo das informações produzidas no SUAS tanto no que diz respeito ao cotidiano das famílias em seus territórios assim como sobre os serviços, programas e projetos ofertados pela política. A ação da vigilância socioassistencial está permeada por três conceitos-chave, a saber: território, vulnerabilidades e riscos sociais e, desse modo,

A vigilância socioassistencial deve buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias, a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos “territórios de incidência” de riscos no âmbito da cidade, do Estado, do país, para que a Assistência Social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos. (BRASIL, 2012a, p. 22 grifo autora).

Debruçando-se sobre as normativas governamentais é possível observar que, para além do enfoque colocado sobre as categorias de risco e vulnerabilidade, muito se aponta para o cotidiano e o território no debate sobre a vigilância. Estes elementos são essenciais para se pensar qual o sentido da ação de vigiar no SUAS. Segundo as orientações técnicas “a vigilância deve se materializar concretamente no cotidiano dos territórios, permeando a visão e as ações dos trabalhadores e gestores do SUAS”. (BRASIL, 2014, p. 46). Sendo assim “a proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem”. (BRASIL, 2004, p. 15). Além disso, a proteção social, a defesa de direitos e a vigilância socioassistencial “exigem, pela ótica da gestão pública, o desenvolvimento de capacidades para aproximação do cotidiano das famílias, pois é nesses espaços que as vulnerabilidades e riscos se constituem”. (BRASIL, 2013a, p. 36).

Neste sentido,

Significa dizer que a Vigilância Socioassistencial deve responder não só pela

identificação das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre as famílias e dos eventos de violação de direitos presentes nos territórios, mas também deve permitir compreender **por que e como se configuram territorialmente as necessidades e demandas por seguranças socioassistenciais**. Somente assim, poderá **produzir uma visão territorializada e interligada entre demandas e respostas de proteção social e de defesa de direitos socioassistenciais**, orientando os parâmetros dos serviços e benefícios da política de assistência social na direção da prevenção e restauração das desproteções e violações de direitos socioassistenciais. (BRASIL, 2013a, p. 26, grifos da autora).

Todavia, este parece ser um desafio ao se considerar a lógica de organização da rede socioassistencial, pois algumas fragilidades ainda são facilmente identificáveis, como os problemas de estrutura e falta de equipe técnica para se locomover até os territórios de vulnerabilidade social, dando ênfase à busca ativa²⁷, assim como a implantação de equipamentos públicos como CRAS, CREAS e abrigos em casas alugadas e não públicas, inclusive localizados em territórios de difícil acesso e que não se caracterizam como territórios de vulnerabilidade.

²⁷ “A Busca ativa é uma estratégia para fazer com que os serviços, benefícios, programas e projetos cheguem até as famílias e ao território. É uma maneira de levar informação, orientação e identificar necessidades e demandas das famílias e do território em situação de desproteção social. Os dados levantados servirão para diagnósticos sociofamiliares e socioterritoriais, assim como para o planejamento das ações da rede socioassistencial. Um dos pontos fundamentais dessa estratégia é chegar até aquelas famílias e indivíduos que não acessam os seus direitos porque os desconhecem e na maioria das vezes estão em situação de precário ou nulo acesso as políticas públicas. Assim, busca-se a ampliação da proteção social com a mudança de paradigma na identificação das vulnerabilidades sociais, dos riscos pessoais e sociais”. Disponível em: <<https://craspsicologia.wordpress.com/2016/10/17/busca-ativa-estrategia-para-o-trabalho-social-com-familias/>> Acesso em 5 de Março de 2017.

É neste sentido que há o reconhecimento da necessidade de se repensar a organização dos serviços socioassistenciais, para não se criar “ilhas artificiais de vulnerabilidades sociais” e de proteção, “correndo o risco, inclusive de fragmentar as dimensões coletiva e social das manifestações da questão social que a política deve enfrentar e do direito social que ela busca garantir”. (BRASIL, 2013a, p. 44).

Tão fundamental como o conceito de território está o próprio conceito e o modo como é executado o trabalho social com famílias, sendo o motivador deste movimento. De acordo com Pereira (2000, p. 10) assevera-se que como vêm ocorrendo no Brasil e em várias partes do mundo, apesar dos avanços que a política de Assistência Social têm aprofundado, na falta de parâmetros, muitas ações reproduzem a confusão entre necessidades sociais e preferências individuais (subjetivas e relativas), ou seja, as demandas individuais não são vistas como fruto de composições coletivas e nesse processo abre-se espaço para a isenção do Estado frente às suas responsabilidades e ao domínio do mercado. Na tríade Estado, Mercado e Família, fica claro que a balança historicamente tem pesado mais para esta última. Quando nem o Estado nem o mercado oferecem condições mínimas para o bem-estar das famílias, as mesmas [...] se ven obrigadas a producir su propio bienestar personal e social. Y cuando ni siquiera la familia es capaz de hacer-lo, el resultado es, muy fácilmente, una carencia de bienestar. (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 84)²⁸.

Na política de Assistência Social, o trabalho social desenvolvido com as famílias, parece versar ainda sobre abordagens de cunho individual e pontual, salientando a responsabilização familiar na provisão do bem-estar, fato sinalizado nas pesquisas de Teixeira (2013) e Paiva (2014), esta última realizada no estado de Santa Catarina, em que se identificam a reedição de concepções positivistas e funcionalistas no trabalho social com famílias. Apesar da inovação conceitual advinda com a PNAS e o SUAS, ainda se têm expectativas em relação às funções familiares, assim como se exigem contrapartidas para o acesso aos benefícios e serviços, podendo reproduzir a responsabilização familiar e os modelos limitadores e ultrapassados dos papéis familiares.

²⁸ Veem-se obrigados a produzir o seu próprio bem-estar pessoal e social. E, quando nem sequer a família é capaz de fazê-lo, o resultado é, muito facilmente, a falta de bem-estar (tradução livre da autora).

De modo geral, são muitas as dificuldades que incidem sobre a política de assistência social, dentre elas, vale apontar a contínua expressão de ações de cunho filantrópico, individualista, clientelista, não rompendo com esse passado histórico (YAZBEK, 2004). Outra problemática diz respeito à mera vinculação da Assistência Social às ações voltadas ao combate da pobreza, que escamoteiam os debates estruturais por detrás desse discurso, (MAURIEL, 2010). A participação que deveria ser uma prática de cidadania frente às políticas sociais descentralizadas, muitas vezes acaba compondo cadeiras puramente formais de vinculação da política à sociedade civil (WERNECK, 2009). Também há falta de intersectorialidade entre as políticas sociais, constituindo-se em universos isolados, que acabam por gerar obstáculos na articulação da oferta de serviços e atendimento à população (SPOSATI, 2011). Além disso, se tem enquanto desafio a convivência entre políticas públicas e privadas, fomentando “um mix entre sistemas universais básicos e formas individualizadas de proteção privada”. (MAURIEL, 2010, p. 176). Estes elementos juntamente com a lógica de contenção de gastos presente nos direcionamentos às políticas sociais, orientados por processos de focalização e seletividade nos atendimentos, apresentam-se como desafios lançados à Assistência Social na efetivação de seus princípios e na superação de seus ranços históricos subversivos à noção de direitos sociais.

Frente a tantas problemáticas e desafios lançados à política de assistência social, faz-se profícuo assinalar possibilidades e saídas para seus enfrentamentos. Por meio dessa nova lógica de gestão descentralizada e participativa na assistência social observam-se a instalação e legitimação de determinados mecanismos nas três esferas de governo (nacional, estadual e municipal): o Conselho de Assistência Social, com representação do governo, sociedade civil e usuários, o Fundo de Assistência Social e o Plano de Assistência Social. Outros processos participativos foram aliados a essa configuração de gestão como as Conferências de Assistência Social e os Fóruns de Assistência Social realizados também nas três esferas de governo, e ainda se tem “a organização de coletivos associativos de municípios denominados de “consórcios municipais”, objetivando uma otimização no processo de gestão da política de Assistência Social”. (KOGA, 2006, 54). Especialmente pós a Política Nacional de Assistência Social - PNAS de 2004 e o Sistema Único de Assistência Social se privilegiaram

estratégias e ações para o combate da pobreza, na superação do assistencialismo, e na efetivação da participação popular como eixo central nesta política de Estado.

É inegável o papel primordial que a participação²⁹ ocupa na constituição da assistência social, para Couto (2014) “só é possível a Assistência Social ser um direito social com a participação popular” (IDEM, p. 388) não havendo assim outro mecanismo que garanta a efetivação dos direitos sociais. Entretanto, os desafios para solidificar uma estrutura democrática participativa ainda são múltiplos. Segundo Couto (2014) é preciso pensar em estratégias para se efetivar o protagonismo popular, entre elas a formação política da população, para além do âmbito partidário, resgatando-se a perspectiva coletiva com o intuito de se superar a individualização e subalternização historicamente postas na política de assistência social. Nesse sentido, Yazbek (2014) sinaliza a necessidade da formação de uma concepção de mundo crítica, que supere o senso comum, capaz de produzir assim uma contra hegemonia por parte das classes subalternas. Sendo assim compactua-se que “a necessária reestruturação das políticas sociais no país passa pelo reposicionamento do protagonismo popular como essencial à sua formulação e implementação, considerando a possibilidade de conferir materialidade a um estatuto político-emancipatório”. (PAIVA; ROCHA, CARRARO, 2012, p. 280). Neste processo afirma-se a necessária potencialização da participação popular para além do âmbito restrito da assistência social sendo este apenas um dos meios para sua legitimação.

O desafio do controle social na política de assistência social, contudo, ainda está longe de ser superado, consolidar a participação e a mobilização dos usuários nos espaços deliberativos é um ponto nefrágico, dada a ameaça e riscos que estes representam. “A participação de todos e de todas é elemento constituinte da esfera pública, mas foi abandonada em razão de seu potencial questionador/desestabilizador das estruturas de poder/dominação”. (MORONI, 2010, p. 107). Porém, apesar de sua negativa pela concepção neoliberal, a participação é um termo em ascensão e defendido por muitos social-liberalistas e neodesenvolvimentistas. Ela aparece sempre como elemento fundamental e mediador na relação Estado-sociedade civil.

²⁹ Ver: FRITZEN (2016b).

Desta maneira, a vigilância socioassistencial, componente inovador dentro da gestão da informação, pode se apresentar como uma possibilidade no sentido de romper com o passado frágil e que por vezes, ainda desestabiliza as ações socioassistenciais, as quais versam sobre práticas de favoritismo, conversadorismo, clientelismo presentes nesta política. Esta função aliada aos espaços participativos da política, como os conselhos, conferências, fóruns, pode se tornar uma importante estratégia ao trazer insumos e dar chão às ações assistenciais. Ou seja, a vigilância socioassistencial pensada a partir da perspectiva do controle social, configurar-se-ia em uma ferramenta imprescindível para a participação, controle e fiscalização popular sobre as ações estatais, reivindicando serviços, recursos, corpo técnico e cobrando o previsto em planos.

Expressam-se como desafios atuais às configurações das políticas sociais, desconstruir o modelo fragmentado de sua atuação e constituição, que por vezes atuam em um espaço individual estabelecendo barreiras de comunicação e conexão entre diferentes esferas públicas. Significa, portanto, desmistificar o caráter filantrópico das ações e o reducionismo das políticas sociais ao atendimento das questões de cunho somente econômico, em que é preciso “reposicionar o lugar das políticas sociais no enfrentamento das desigualdades sem se transformar em paliativos à pobreza [...]”. (SPOSATI, 2011, p. 110), ao mesmo tempo é necessário o redimensionamento da atuação social para as questões de ordem coletiva, reveladas frente à estrutura societária, em contraposição à mera análise dos aspectos de caráter individualista.

Ao atentar sobre o debate das políticas sociais, especialmente a política de assistência social, se faz fundamental entendê-las enquanto processos eminentemente imbricados às disputas de classes presentes na sociedade. Ao passo em que respondem aos interesses do capital, também são essencialmente fortes estratégias a favor das classes subalternas, pois são garantidoras de direitos sociais, e estes “significam antes de tudo a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores”. (VIEIRA, 2009, p. 144). A análise de política social implica reconhecer seu caráter contraditório, que em sua essência, compreende o movimento do capital, assim como os movimentos sociais que lhes dão concretude. Destarte é essencial apreender a política social enquanto processo que pode “constituir-se em uma ferramenta estratégica para deflagrar a efetiva participação da população, na

contramarcha dos processos de subalternização política, expropriação econômica e exclusão sociocultural”. (PAIVA et al., 2010, p. 173).

Tendo por base este breve levantamento histórico da Assistência Social, localizando o trabalho social realizado com as famílias e os principais direcionamentos analisados que circunscrevem o campo desta política social, tem-se a partir de agora como foco a análise da função vigilância socioassistencial, componente que tem obtido cada vez mais destaque e atenção por parte dos elaboradores e gestores desta política.

2.2 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: UMA ANÁLISE DAS PRINCIPAIS NORMATIVAS

Iniciando a contextualização sobre a vigilância socioassistencial, inicialmente faz-se necessário compreender dois importantes movimentos na incorporação dos processos de informação às políticas sociais de modo geral. Primeiramente a crescente incorporação das Tecnologias de Informação - TI's na gestão das políticas sociais, como forma de gerar maior efetividade às ações empregadas e racionalizar recursos e tempo. Um segundo momento é a tentativa de superar as tendências históricas, buscando elevar o *status* das políticas públicas. (ROMERO; DUARTE, s/d).

No âmbito da seguridade social, a pioneira, e mais destacada devido aos recursos que movimenta, a incorporar estas tecnologias foi a política de previdência social. A Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATAPREV³⁰ foi criada em 1974, “a partir da fusão dos Centros de Processamento de Dados dos institutos de previdência existentes até 1964, ou seja, antes mesmo da disseminação e generalização do uso das modernas tecnologias de informação”. (ROMERO; DUARTE, s/d, p. 5).

Subsequente foi a política de saúde quem promoveu outro importante sistema de informação, o qual se tornaria posteriormente o Departamento de Informática do SUS - DATASUS³¹. Vale citar que

³⁰ “Em 1977, institui-se, através da Lei nº 6.439, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). Esse era formado pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS); Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS); Central de Medicamentos (CEME); Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV); Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA). A partir do SINPAS adota-se uma medida de gestão para proteção social, porém, aprofunda-se, na área de assistência médica, o modelo privatista, tendo o Estado como financiador, via Previdência Social”. (ENNES, 2012, p. 58).

³¹ “O Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) surgiu em 1991 com a criação da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), pelo Decreto 100 de 16.04.1991, publicado no D.O.U. de 17.04.1991 e retificado conforme publicado no D.O.U. de 19.04.1991. Na época, a

“mais recentemente, também a educação, através do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP - que vem desenvolvendo um sistema que cobre todas as áreas que afeta essa política pública”. (ROMERO; DUARTE, s/d, p.5).

Embora não se tenha com precisão um momento determinado de incorporação das TI's no âmbito da política de Assistência Social, reconhece-se que o Cadastro Único, perpetuado após o governo de Fernando Henrique Cardoso que o criou, mesmo que não tenha nascido para uma área específica, incorporou a finalidade da unificação de programas dispersos e representou um meio inicial de incorporação da gestão da informação e dos processos informacionais nesta política social.

Fundação passou a exercer a função de controle e processamento das contas referentes à saúde que antes era da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV). Foi então formalizada a criação e as competências do DATASUS, que tem como responsabilidade prover os órgãos do SUS de sistemas de informação e suporte de informática, necessários ao processo de planejamento, operação e controle. Em quase 25 anos de atuação, o DATASUS já desenvolveu mais de 200 sistemas que auxiliam diretamente o Ministério da Saúde no processo de construção e fortalecimento do SUS. Atualmente, o Departamento é um grande provedor de soluções de software para as secretarias estaduais e municipais de saúde, sempre adaptando seus sistemas às necessidades dos gestores e incorporando novas tecnologias, na medida em que a descentralização da gestão torna-se mais concreta. O DATASUS dispõe de duas salas-cofre, uma em Brasília e outra no Rio de Janeiro, nas quais são mantidos os servidores de rede que hospedam a maioria dos sistemas do Ministério da Saúde. A estrutura de armazenamento de dados (STORAGE) do Departamento tem condições de armazenar informações sobre saúde de toda população brasileira. Além disso, disponibiliza links espalhados em várias cidades brasileiras com conexões com todos os Núcleos Estaduais do Ministério da Saúde, Funasa, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Casa do Índio e com as 27 secretarias estaduais de saúde. O DATASUS está presente em todas as regiões do país por meio das Regionais que executam as atividades de fomento e cooperação técnica em informática nos principais estados brasileiros. DATASUS – Departamento de Informática do SUS”. Disponível em <<http://datasus.saude.gov.br/datasus>> acesso em 5 de Março de 2017.

O Governo Federal, através do Decreto n.º 3.877 de 24 de julho de 2001, assinado pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, instituiu o Cadastramento Único, com o intuito de iniciar um processo de informatização, identificando através deste sistema a situação de pobreza da população brasileira. Com estas informações, pode iniciar os programas sociais como a Bolsa Escola, PETI, Vale Gás, entre outros programas que utilizam a base do Cadastro Único para eleger seus beneficiários. (IDEM, s/d, p. 6).

Antes da criação do Cadastro Único, era usual a coleta de dados específicos de cada programa social implantado pelo Governo Federal, derivando assim em múltiplas e esparsas bases cadastrais, com frequente sobreposição e conflitos de decisões sobre para onde seriam direcionados os recursos. Além disso, “a concessão de benefícios se fazia com o intuito de reforçar o “currel eleitoral” dos políticos que se utilizavam dos programas, como o da Merenda Escolar e a Comunidade Solidária, para fortalecer seus redutos eleitorais [...]”. (ROMERO; DUARTE s/d, p. 8). A contrapartida desta manipulação se expressava na postura de subserviência e submissão da população que necessita desta ajuda. Também é importante sinalizar que o CadÚnico surge na perspectiva gerencialista, com foco específico no gerenciamento e tratamento das informações. É somente após as discussões e conquistas efetivadas pela política de assistência social, que este cadastro vem sofrer mudanças e expandir sua plataforma, tornando-a aberta e acessível à sociedade em geral e a outras políticas sociais.

É imprescindível avaliar que o simples fato de as famílias serem cadastradas no CadÚnico, gerando o chamado Número de Identificação Social – NIS não pressupõe a inclusão automática destas aos programas sociais, pois o recebimento de qualquer benefício social, seja a nível federal, estadual ou municipal, está condicionado a determinados critérios de acesso e de permanência estabelecidos para cada programa, delimitando metas, fixação de renda e a composição familiar. De partida o Cadastro focaliza somente em famílias com situação de extrema pobreza, com uma renda mensal de até 1/2 salário mínimo por pessoa. (ROMERO; DUARTE, s/d).

No Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o CadÚnico ganha relevância, uma vez que houve uma ampliação dos recursos investidos nos programas de transferência de renda, com destaque para o Programa Bolsa Família³². A escolha das famílias para o PBF é realizada de acordo com as informações armazenadas pelo município no Cadastro Único. A entrada da família no Cadastro Único pode ser perpetrada pela própria família que busca a Prefeitura ou a Secretaria de Assistência Social da localidade. A ferramenta da busca ativa também se caracteriza como um meio de acesso a esta ferramenta, com a qual, a equipe de referência da assistência social localiza territorialmente as famílias, não esperando pela busca espontânea das mesmas. Baseado nos dados informados no sistema do CADÚnico, o MDS seleciona, de forma automática, as famílias que serão abrangidas para auferir o benefício, no entanto, o cadastramento não subentende a entrada imediata das famílias no programa e o recebimento do benefício. O Cadastro Único também atua no acompanhamento dessas famílias através das condicionalidades. (FARIAS; DIAS, s/d).

O CadÚnico permite o acesso e o cruzamento das seguintes informações relativas à família e domicílio e aos componentes da família, conforme apresenta figura abaixo:

³² “No mês de abril de 2015, existiam 27.189.653 famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que corresponde a 81.811.228 pessoas cadastradas, [distribuídas nos 5.570 municípios do país]. [...] O Programa Bolsa Família beneficiou, no mês de maio de 2015, 13.732.792 famílias, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 167,95. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 2.306.454.411,00 no mês [de maio]”. (FARIAS; DIAS, s/d, alterações da autora).

Figura 1- Informações CadÚnico

Informações da família e do domicílio	Informações dos componentes da família
<ul style="list-style-type: none"> • composição familiar; • povos e comunidades tradicionais; • endereço e características de seu domicílio; • renda familiar per capita (possível de ser estimada); • acesso a serviços públicos de água, saneamento e energia elétrica, • despesas mensais; e • vinculação a Programas Sociais (serviços de internação e/ou abrigo, acesso a serviços de saúde, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS/CREAS), Programas da Secretaria Nacional de segurança Alimentar e Nutricional; Benefício de Seguro de desemprego espacial por trabalho análogo ao escravo, Programas de ministério de Minas e Energia (tarifa social, e outros) • identificação de situação de trabalho infantil no núcleo familiar 	<ul style="list-style-type: none"> • documentação civil; • qualificação escolar e acesso a serviços de educação) • situação no mercado de trabalho (identificação do trabalho infantil); • rendimentos, entre outros • presença de deficiência permanente que limite atividades e acesso a rede de cuidados • Pessoa em situação de rua (motivos, tempo, vínculos, acesso a serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial)

Fonte: BRASIL, 2013a, p. 53.

Segundo as orientações técnicas sobre o CadÚnico (BRASIL, 2012b), a cada dois anos no máximo a família tem a obrigação de atualizar os dados na base do Cadastro Único, ou antes de dois anos se existir alterações na composição familiar, endereço ou renda. Desta maneira o governo Federal e as prefeituras “são corresponsáveis pela inclusão e alteração de famílias no Cadastro Único. A União disponibiliza padrões, sistemas, define procedimentos e assegura suporte aos Municípios que executam o Cadastramento”. (PINHEIRO, 2013, p. 29). Dada a importância do Cadastro Único, Farias e Dias (s/d), reconhecem que o mesmo é mais do que uma ferramenta, “é uma infraestrutura na qual escolhas e relações imbricadas no seu

funcionamento influenciam diretamente no desenho e na execução das políticas sociais em todos os níveis da administração pública (federal, estadual e municipal)”.

Os dispositivos precursores ao MDS desenvolveram o campo gerencial da área social com elementos tecnológicos, por intercessão da infraestrutura da DATAPREV, do Ministério da Previdência Social e por intermédio de contratos de terceirização. Contudo, esse empenho não foi satisfatório para a instalação de um sistema de informação para a operação da política de assistência social em nível nacional. (BRASIL, 2007).

Após a criação do MDS em 2004³³, esse processo ganhou destaque com a elaboração e a implantação da PNAS no mesmo ano e da NOB/SUAS, em 2005. Esse marco legal de gestão “tornou imprescindível o desenvolvimento de um aparato tecnológico, de expressivo porte, para atender os novos requisitos definidos para a gestão da política de assistência social”. (BRASIL, 2007, p. 56).

Neste sentido,

Até o ano de 2002, essa política estava a cargo da Secretaria de Estado da Assistência Social, SEAS, ligada à estrutura do Ministério da Previdência e Assistência Social, MPAS. Buscando suprir as necessidades tecnológicas da SEAS e MPAS, foram desenvolvidas, no período, duas iniciativas que marcaram, de alguma maneira, a conexão da política de assistência social com a área das tecnologias da informação e comunicação, no âmbito de sua gestão: um sistema de processamento de dados intitulado SIAFAS v2 e a

³³ Em 23 de janeiro de 2004 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), através da Medida Provisória nº 163, que transferiu as competências do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), do Ministério da Assistência Social (MAS) e da Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, vinculada à Presidência da República, para o novo Ministério. Com a criação do MDS, todas as atividades de atendimento e suporte às necessidades de informática, inclusive a manutenção dos sistemas dos antigos Ministérios foram absorvidas, assim como novas demandas de projetos que envolviam tecnologia surgiram, à medida que o MDS montava sua estrutura. (BRASIL, 2007, p. 63).

sua atualização, no ano de 2002, por meio do aplicativo denominado SIAFASweb. (Experiência: REDE SUAS, s/d)³⁴.

Embora essas ferramentas tenham se constituído em um pé inicial sobre as experiências de automatização de processos informacionais na área, relatórios posteriores do MDS relacionaram essas ferramentas tecnológicas a propriedades nocivas que não favoreceram uma melhor condição para a gestão da política. Com a aprovação da PNAS, no entanto, emergiram novas demandas tecnológicas para dar sustentáculo ao SUAS, cujo aplicativo SIAFASweb não poderia suprir. Esta constatação levou o MDS, por meio da Coordenação Geral de Informática - CGI e da SNAS, a elaborar o Projeto SIAFAS emergencial³⁵. “O projeto SIAFAS emergencial conseguiu eliminar a maioria dos problemas apresentados pelo SIAFASweb e capacitou a equipe técnica da CGI em relação às rotinas e procedimentos utilizados para a construção do sistema”. (BRASIL, 2007, p. 67).

Mediante nova realidade, a deliberação encaminhada foi pelo desenvolvimento de um novo aplicativo em substituição ao SIAFASweb, que passou a ser chamado de SUASweb. O SUASweb viria a ser projetado com a proposta de possibilitar o agrupamento das

³⁴ Experiência: REDE SUAS: O SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <
<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/477/Rede%20SUAS.pdf?sequence=1>> Acesso em 11 Março de 2017.

³⁵ O Projeto foi concebido para garantir o funcionamento esperado do sistema SIAFASweb, mas ainda sem fornecer todos os subsídios necessários ao SUAS. Para isso, foi necessário realizar uma manutenção corretiva para adequar as rotinas que estavam causando as incorreções. Além disso, foi necessário realizar um processo de consistência (limpeza) nas bases de dados que foram alimentadas com dados incorretos (devido ao funcionamento inadequado das rotinas), para que fosse alcançado um mínimo de consistência desses dados. Isso porque o sistema ficaria em funcionamento até a sua substituição definitiva por outro totalmente estruturado, conforme os novos requisitos definidos pela PNAS/2004 e as necessidades atuais dos clientes e técnicos envolvidos no processo de repasse dos recursos federais. (BRASIL, 2007, p. 65).

modalidades de intervenção financiadas pelo Governo Federal em níveis de proteção social básica e especial, esta última dividida em média e alta complexidade, além de conceder o “acesso de todos os municípios às informações gerenciais, via Internet, para atualização de cadastros de planos e rede executora a partir do ano de 2005; operação até então restrita aos Estados e ao Distrito Federal”. (BRASIL, 2007, p. 67).

Deste modo, o projeto SUASweb 1.0 estabeleceu-se como uma marca da reestruturação total dos sistemas (fluxos e processos) que dão suporte à gestão da política de assistência social no âmbito do MDS. Seu projeto foi finalizado dentro do prazo previsto, dezembro de 2004, e passou a ser operacionalizado em janeiro de 2005, tendo constituído a procedência originária da Rede SUAS. (BRASIL, 2007).

Frisando-se a importância da informação para política de assistência social e a maturação de seus aportes tecnológicos para dar conta de seus processos, cabe assinalar a implantação da Rede SUAS, importante instrumento de gestão sobre os dados da política. Na NOB/SUAS de 2005, é citada como uma ferramenta imprescindível de gestão, sendo reafirmada pela atualização da NOB/SUAS em 2012, a qual assevera ser imperativo implantar um sistema de informação e “manter atualizado o conjunto de aplicativos do Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social - Rede SUAS”. (BRASIL, 2012a, p. 21), cabe assinalar sobre a implantação da referida rede de informações da política:

A instituição da informação como ferramenta imprescindível para a gestão, instaurada na PNAS, criou as bases para a instituição do Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social, Rede SUAS. [...] A implantação da **Rede SUAS** consolidou um novo instrumento de gestão para gestores, técnicos, entidades, sociedade civil e usuários que passou a organizar a produção, o armazenamento, o processamento e a disseminação dos dados, criando um suporte para a operação, financiamento e controle social. (BRASIL, 2013a, p. 46).

A Rede SUAS é coordenada pela SAS, a partir de um setor criado, designadamente, para tal finalidade, a qual se configura na assessoria de informação, cuja equipe técnica é composta por profissionais atrelados à área de assistência social. A Rede SUAS é integralmente financiada com os recursos da SAS, MDS e é desenvolvida pela Coordenadoria Geral de Informática - CGI/MDS. Os seguintes aplicativos configuram a Rede SUAS atualmente: SUASweb; GeoSUAS, Sistema de Georreferenciamento e Geoprocessamento do SUAS; InfoSUAS, Sistema de Informações de Repasses de Recursos; CadSUAS, Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social; SigSUAS, Sistema de Gestão do SUAS; SICNAS e o SICNASweb, Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social, CNAS; SISFAF, Sistema de Transferências Fundo a Fundo; SIAORC, Sistema de Acompanhamento Orçamentário do SUAS; SISCON, Sistema de Gestão de Convênios.

Nos últimos doze anos, foi possível se observar - a começar pela própria produção e disseminação das normativas desta política - um avanço rápido e contínuo sobre os processos informacionais na Assistência Social, enfatizando-se a importância e a necessidade de se operacionalizar o grande contingente de informações produzidas e a visível lacuna existente na adequação de seus serviços às demandas de seus destinatários. Em correspondência a esse processo viu-se o crescimento das plataformas *online* de acesso à informação, a exemplo da Rede SUAS, as novas ferramentas disponíveis em sites, programas, *softwares* e propositalmente abarcando toda essa nova lógica informacional à própria implantação da vigilância socioassistencial, entendida como função da política imbricada aos processos de gestão da informação.

Neste cenário, tem-se destaque também para a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, a qual vem produzindo e sistematizando um grande conglomerado de informações para a política.

A criação da [...] SAGI no MDS constituiu um salto qualitativo na esfera federal, na medida em que institucionalizou a avaliação no marco da gestão da política numa secretaria com o mesmo status organizacional que as outras secretarias do Ministério. Isto vem permitindo avanços

sistemáticos na produção de informação de qualidade, integrando os esforços de monitoramento e potencializando uma visão de totalidade da política. (BRASIL, 2013a, p. 46).

A SAGI, de acordo com as normativas da política, articula um conjunto de aplicativos que comportam a consulta de dados socioeconômicos e de oferta de serviços nas três esferas de governo com emissão de gráficos, tabelas e relatórios³⁶, assim como proporciona um conjunto de ferramentas na perspectiva do acompanhamento e monitoramento das condições de vida da população e de planos, programas sociais, e/ou ações e programas específicos³⁷. É conveniente “destacar o conjunto de ferramentas que ao possibilitar a consulta de informações desagregadas, tornam-se estratégicas para a produção de estudos territorializados de demandas e oferta de serviços e benefícios socioassistenciais”. (BRASIL, 2013a).

Assim, destaca-se no portal da SAGI o acesso às seguintes ferramentas:

³⁶ Os mesmos dizem respeito aos instrumentos intitulados de: DATASOCIAL; Relatórios de Informações Sociais – RI; Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos; PAA Data; Atlas Social; Localize Unidades e Equipamentos; Portal Brasil sem Miséria no seu Município. (BRASIL, 2013a, p. 50).

³⁷ Os mesmos dizem respeito aos instrumentos intitulados de: MONIB - Painel de Monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria; Painel de Acompanhamento da Conjuntura e Programas Sociais; MI Social (Internet). (BRASIL, 2013a, p. 50-51).

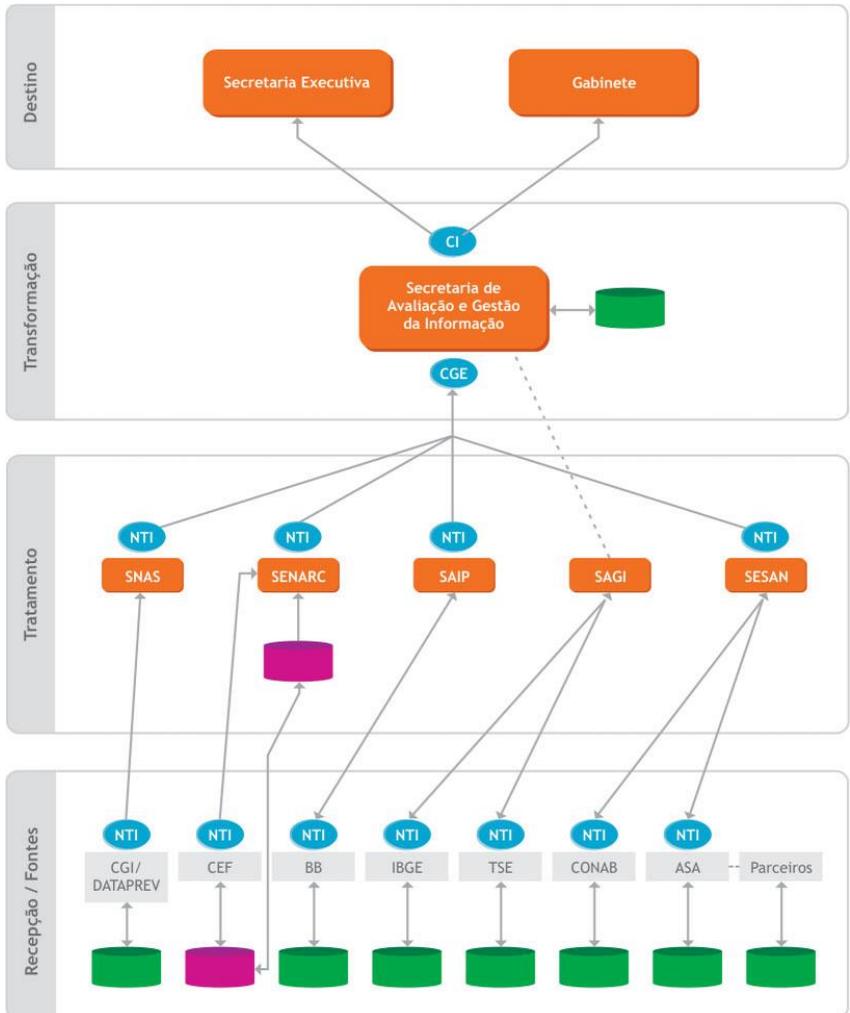
Figura 2 - SAGI

<p>CECAD Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico</p>	<p>Possibilita a consulta da realidade socioeconômica das famílias cadastradas no CadÚnico, contendo informações do núcleo familiar e os seus integrantes, das características do domicílio e das formas de acesso a serviços públicos essenciais e também dados de cada um dos componentes da família. Permite a consulta Há várias formas por meio de tabulação cruzada de variáveis, frequência simples ou busca por nome ou NIS.</p>
<p>Mapas temáticos de vulnerabilidade Social</p>	<p>Construção de mapas temáticos de indicadores relacionados à condição de vulnerabilidade social em nível intramunicipal para todos os municípios brasileiros. É possível construir mapas da extrema pobreza por setor censitário assim como mapas do analfabetismo, concentração de crianças e idosos.</p>
<p>IDV - Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade</p>	<p>Construção de diagnósticos para programas sociais, apresentando indicadores em tabelas ou mapas ao nível de estados, municípios e domínios submunicipais (área de ponderação e setores censitários). Com isso é possível dimensionar e localizar as áreas com maior concentração de famílias em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade.</p>
<p>Tab Social - Tabulador de Microdados</p>	<p>O Tab Social reúne um conjunto de aplicativos que permitem produzir tabulações simples e cruzadas a partir das principais bases de microdados do MDS, como o Censo SUAS e o Cadastro Único de Programas Sociais.</p>
<p>CIFAM - Consulta a Informações Integradas sobre Famílias e Indivíduo</p>	<p>Consulta a informações de indivíduos e famílias inscritas no CadÚnico acerca do acesso a programas, serviços e benefícios das Políticas de Desenvolvimento Social e de ações e atividades relacionadas ao Plano Brasil sem Miséria, armazenadas em um repositório alimentado regularmente por sistemas informatizados, registros e cadastros de vários Ministérios.</p>

Fonte: BRASIL, 2013a, p. 52.

Em um panorama geral, o fluxo de informações no MDS pode ser visualizado, conforme ilustração abaixo:

Figura 3 - Fluxo de Dados e Informações do MDS



Fonte: BRASIL, 2007, p. 42

A Figura acima representa um mapeamento sobre o fluxo de dados e informações que percorre o MDS. São ilustradas, na base desta, uma parte das instituições que fornecem os dados e que alimentam uma plataforma central de informações que orientam o Ministério, dentre as quais encontramos o Dataprev, Banco do Brasil - BB, Tribunal Superior Eleitoral - TSE, Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, Articulação do Semi-Árido – ASA, Secretarias de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, de Renda de Cidadania – SENARC, Caixa Econômica Federal, IBGE, entre outras. As fontes são a procedência dos dados, os quais serão tratados e transformados em informações úteis para a política social. Cabe avaliar que esta é uma sistematização do fluxo informacional, sendo que sua cadeia de atuação envolve múltiplos atores e processos que possivelmente não foram contemplados em sua totalidade pela ilustração.

Desse modo, após breve contextualização da inserção da lógica da informação dentro da política de assistência social assim como suas principais ferramentas, faz-se necessário adentrar na discussão em torno da vigilância socioassistencial, a qual aparece enquanto uma função gestora de informações no SUAS.

O que chama atenção inicialmente no debate sobre a vigilância socioassistencial é a sua própria nomenclatura, dado o histórico da Assistência Social, marcado pelo assistencialismo e pela orientação positivista, no sentido de controle e fiscalização sobre famílias e indivíduos, da invasão da vida privada com o intuito de adequá-los à ordem vigente, outrossim, essa nomenclatura causa certo estranhamento frente à naturalização de sua utilização. O termo vigilância é carregado de significado e não se pode desconsiderar sua associação inevitável à disciplina, fiscalização e normatização. Apesar dessa associação e senso comum relacionados à palavra vigilância, merecerem cuidado as interpretações desse teor propriamente relacionados à vigilância socioassistencial, não se podendo aludir significância entre os dois. Algumas hipóteses são levantadas em torno desta questão (FRITZEN et al, 2016a) todavia, entende-se que se carecem de estudos empíricos para comprovar possíveis associações.

Para, além disso, compreende-se que o SUAS teve fortes influências do modelo que orientou o Sistema Único de Saúde - SUS, assim como a própria vigilância socioassistencial revela similitudes com as experiências da vigilância em saúde, ainda que tenha suas

particularidades, as concepções de prevenção e monitoramento sobre os riscos e vulnerabilidades muito daí derivaram (AMARAL, 2014). O termo vigilância, no entanto, apresenta uma construção maior na saúde, fato colocado devido à historicidade de sua implantação nesta política, às problematizações realizadas até então e às possibilidades de acúmulo de experiências e conhecimentos para se mensurar os reais efeitos dessa ação³⁸.

³⁸ A origem do termo vigilância da saúde, contudo é mais ampla do que a breve relação findada no texto, talvez seja a primeira intervenção do estado colonial no que podemos reconhecer como primórdios da política social no Brasil. Já ocorrendo nesta relação entre trabalho e mercado. “As ações sobre as doenças transmissíveis em nosso meio datam desse tempo do Brasil Colonial, quando os serviços de saúde, organizados precariamente, preocupavam-se com as doenças pestilenciais, principalmente a varíola e a febre amarela. A prática médica era baseada em conhecimentos tradicionais e não “científicos”. A estratégia de controle utilizada na época baseava-se no afastamento ou no confinamento dos doentes nas Santas Casas de Misericórdia, cuja função era mais assistencialista do que curativa. Tal é a característica das ações de combate à hanseníase, voltadas para o indivíduo doente, e não para a prevenção da ocorrência da doença na população (BRASIL, 2005b, p. 12:13). Somente a partir do século XIX, estruturaram-se ações que visam à promoção da saúde, antes mesmo da ocorrência das doenças, no entanto os primórdios da vigilância nos portos, aparecem com o intuito de proteger os produtos da agroexportação. “Com a chegada da família real ao Brasil, em 1808, incorporou-se o caráter de ação denominado de Polícia Médica, originário da Alemanha do século XVIII. Essa concepção propunha a intervenção nas condições de vida e saúde da população, com o propósito de vigiar e controlar o aparecimento de epidemias. Tratava-se de um controle-profilaxia, de vigilância da cidade, para controlar as instalações de minas e cemitérios, o comércio do pão, vinho e carne [...] A abertura dos portos às nações amigas pelo Decreto do Príncipe Regente, de 28 de janeiro de 1808, foi seguida da criação do Cargo de Provedor Mor da Saúde da Corte, em 28 de julho de 1809, que desvincula às ações de saúde da inspeção das Câmaras. Neste último Decreto já aparece a palavra “vigilância”, baseada na noção de contágio, e medidas de isolamento para as embarcações vindas de áreas suspeitas de peste ou doenças contagiosas, bem como controle sanitário sobre as mercadorias à bordo (BRASIL, 2005b, p. 13:14). Avançando na linha do tempo, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que criou o Sistema Único de Saúde, e a sua regulamentação dada pela Lei Orgânica da

No campo da saúde existem diversas modalidades de vigilância: epidemiológica, em saúde pública, sanitária, ambiental, alimentar e nutricional (SILVA, 2012). Elas surgem no sentido de controle das epidemias, “a vigilância em saúde parte de algumas experiências municipais e tem por pressuposto a “gerência de serviços de saúde, com especial ênfase, não só à assistência integral à saúde, mas também às condições de vida da população [...]”. (WALDAN 1995 apud AMARAL, 2014, p. 75). Buscou-se transpassar a utilização do isolamento e quarentena de pacientes para uma nova concepção de

Saúde no 8.080, de 19 de setembro de 1990, e pela Lei no 8.142, de 20 de dezembro de 1990, foram preconizados o acesso universal, igualitário e integral da população aos serviços e ações de proteção e recuperação da saúde, com várias iniciativas institucionais neste sentido. Assim como um dos pilares passa a ser a descentralização de funções, sob o comando único em cada esfera de governo – federal, estadual e municipal, onde é direcionada a atenção para as bases locais na operacionalização da vigilância em saúde (BRASIL, 2005b). No SUS a vigilância em saúde é um serviço universal, todavia apresentando uma grande invisibilidade social, uma vez que é um serviço no qual o mercado não possui interesse. Existem muitos tensionamentos no SUS sobre a vigilância em saúde relacionados à perspectiva clínica-biologicista, higienista, normatizadora e a perspectiva de prevenção, promoção e de reconhecimento da determinação social da saúde e da doença (epidemiologia crítica) que se reflete no conceito ampliado de saúde que fundamenta o SUS. Krüger (2010, p. 134:135) ao problematizar o serviço social e saúde no tocante aos espaços de atuação a partir do SUS, pondera que “é na área da vigilância a saúde que se pode perceber com grande nitidez as determinações sociais no processo saúde e doença. A atuação profissional atenta aos indicadores reais e os pactuados entre as três esferas de gestão e o perfil epidemiológico possibilita ações no âmbito da promoção da saúde, subsidia a elaboração dos subprogramas e as necessidades de capacitações dos trabalhadores da saúde. Mas pela tradição de ser um executor terminal de políticas sociais os assistentes sociais tem tido dificuldades de trabalhar com sistemas de informação e com indicadores epidemiológicos extraindo deles indicadores estratégicos e fazendo cruzamento de dados. Estes são instrumentos que subsidiam política e tecnicamente o profissional para sustentar seus argumentos, reconhecer os determinantes sociais da saúde, debater processos de planejamentos, articular trabalhos intersetoriais e mesmo apresentar de forma coletiva as demandas dos usuários”.

“acompanhamento sistemático de eventos adversos à saúde na comunidade”. (SILVA, 2012, p. 73-74).

Desse modo a vigilância em saúde passou a ser entendida como uma condição para a elaboração dos programas nesta política e “um instrumento para avaliação do seu impacto, e como meio para a identificação dos fatores de risco e das populações vulneráveis à exposição ao risco, de forma a tornar mais efetivas as medidas de controle”. (WALDMAN; ROSA, 1998, p. 96).

Ao analisar o movimento da vigilância nas políticas supracitadas, de acordo com Rizzotti e Silva (2013, p. 142:143), é indispensável não apreender como pressuposto da vigilância, em ambas as áreas, saúde e assistência social, “apenas a coleta e a análise das informações. [...] Na assistência social, além da coleta de dados, os serviços devem ser consumidores das informações processadas ou produzidas pela área de Vigilância Social”. Contudo, o que não aparece claro na vigilância socioassistencial ao referenciar suas bases no SUS, é sobre qual referência de vigilância em saúde, é que vai buscar se inspirar para desenvolver sua ação. A princípio o que aparece é um encontro com a perspectiva de prevenção, promoção e de reconhecimento da determinação social da saúde e da doença, em um conceito mais ampliado³⁹. Fato demarcado inclusive, pela inspiração do SUAS no SUS, que marca a implantação de um sistema único, de caráter universal (na assistência, a quem dela necessitar), territorializado, participativo e descentralizado, com comando único nas três esferas. “O SUAS [...], nos moldes do SUS, passou a configurar a “forma de operacionalização da LOAS, que viabiliza o sistema descentralizado e participativo e sua regulação em todo o território nacional”. (VIANNA, 2009, p. 31).

³⁹ Vale ressaltar que saúde vai além de um fato biológico natural e do emprego de esquemas epidemiológicos. Faz parte da convivência do indivíduo em sociedade e ao acesso às redes socioeconômicas e de serviços essenciais. Isto é, o contexto social e a história de vida individual e da coletividade irão influenciar positiva ou negativamente na saúde, a qual é um fenômeno eminentemente humano. [...] Admite-se, a partir das leituras, que, no conjunto das agendas políticas orientadas para o financiamento e a implementação de ações de enfrentamento dos processos saúde-doença, persiste a hegemonia de uma visão tecnicista e baseada em ações focalizadas que se sucedem, se contrapõem ou sobrepõem, sem considerar a dimensão histórica e social local (ROCHA, DAVID, 2015, p. 134).

Por outro lado, embora a noção de monitoramento, prevenção e coleta de dados traga semelhanças entre essas políticas, cabe salientar que o termo traz certos desafios⁴⁰ para a assistência social, pois ao importar a nomenclatura “vigilância” da saúde, ainda é associada à concepção fiscalizatória e de “ajuste” das famílias, assim como a perspectiva biologizante advinda da saúde. (AMARAL, 2014).

Segundo as normativas oficiais, a vigilância socioassistencial possui, essencialmente, a responsabilidade com a implantação e materialização de um modelo de atenção que, a partir do reconhecimento e identificação das demandas dos usuários, tenha ações no sentido de assegurar a oferta e efetivar o acesso das famílias e indivíduos aos serviços socioassistenciais. Tal modelo alude, não somente ao planejamento da oferta de serviços, programas e projetos com base em diagnósticos sobre a demanda dos mesmos, mas também ao estabelecimento da busca ativa como uma prática estratégica de concretização do acesso, potencializando o caráter “preventivo das ações, ou, no mínimo, evitando o agravamento dos danos [...] “discutir “modelo de atenção” implica refletir sobre aspectos técnicos e ético-políticos que organizam, ou deveriam organizar, os processos de trabalho no SUAS”. (BRASIL, 2014, p.16).

Todavia, por ser uma função relativamente nova dentro do SUAS, a vigilância socioassistencial parece ainda não ter alicerçado bases profundas o suficiente para uma análise de seus direcionamentos, suas intencionalidades políticas e contribuições. Mesmo que alguns apontamentos críticos sejam levantados ao longo deste trabalho, a indagação “afinal, porque vigilância na política de assistência social?” faz emergir inquietações. De toda maneira, na discussão sobre sua terminologia, a palavra vigilância possui vários significados, alguns problemáticos, que podem apresentar sentido pejorativos associados a punição/controle/fiscalização como apontam (LAZZARRI; 2014; FRITZEN et.al 2016;), também é uma palavra “comumente vinculada à área da segurança (pública e privada) e também à área da saúde, na vigilância sanitária”. (LAZZARI, 2014, p. 62). Não obstante, como afirma Pezzo (2016, p. 14) “preocupação com a continuidade das práticas de subalternização, através da vigilância promovida pela

⁴⁰ Uma discussão sobre as dificuldades de utilização do termo vigilância na política de assistência social foi iniciada em FRITZEN et al. (2016).

vigilância socioassistencial, é certamente legítima. Mas esta preocupação deve ser uma motivação e não uma restrição das investigações”.

Assim, ao resgatar a discussão do termo vigilância socioassistencial especificamente no tocante à política de assistência social, são encontrados, segundo os aparatos legais, diferentes significados atribuídos à mesma. Uma síntese dessas conceituações encontra-se no quadro abaixo:

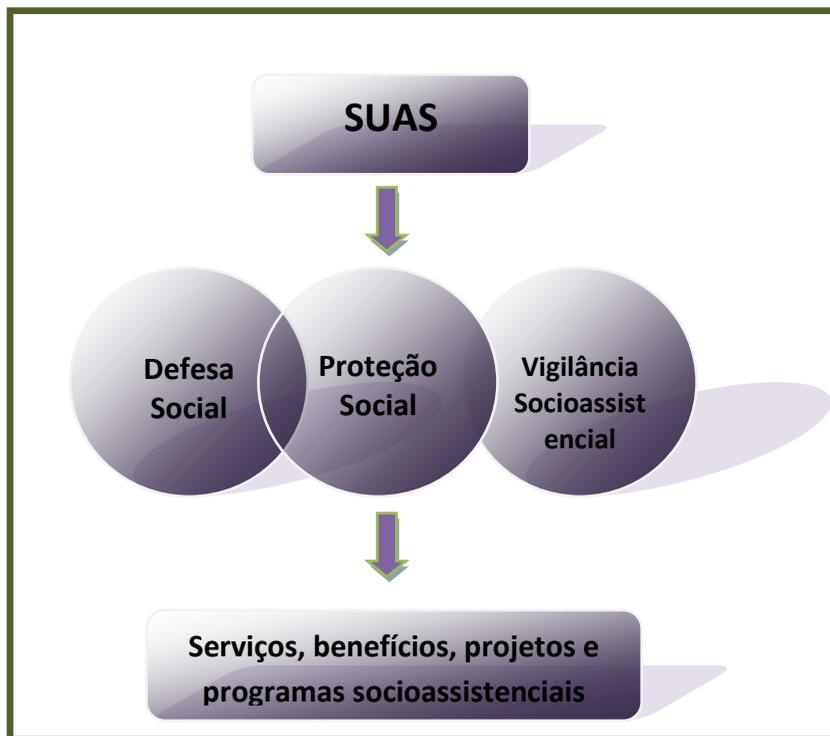
Quadro 1: Significados atribuídos à vigilância socioassistencial de acordo com o aparato legal

Significados atribuídos	Ocorrências nos aparatos-legais
Área	NOB/SUAS (2012a);
Campo	PNAS (2004);
Referência	PNAS (2004); Capacita SUAS (2008);
Função	PNAS (2004); NOB/SUAS (2005a); NOB/SUAS (2012a); Capacita SUAS (2013a); Caderno de Orientações da Vigilância Socioassistencial (2014).
Instrumento	LOAS (1993) segundo redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011;
Objetivo	LOAS (1993) segundo redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011;
Sistema	NOB/SUAS (2005a); Capacita SUAS (2013a);
Gestora de informações	Caderno de Orientações da Vigilância Socioassistencial (2014).

Fonte: LAZZARRI 2014, p. 63. (Elaboração e alterações da autora).

Neste trabalho optou-se pela nomenclatura *função*, pois, para além de ser a mais utilizada pelas normativas oficiais, entende-se a vigilância socioassistencial enquanto uma função a ser desempenhada pela política de Assistência Social eminentemente interligada com as demais: proteção social e a defesa de direitos, sendo estas interdependentes. Função ainda no sentido de que a política de Assistência Social só *funciona* efetivamente se esses três pilares estiverem em atividade. A vigilância socioassistencial deve ser capaz de expandir a “capacidade de Proteção e Defesa de Direitos inerentes à concepção do SUAS, daí advém sua força como função da Política de Assistência Social e seu reconhecimento e valorização na LOAS, na PNAS e na NOB”. (BRASIL, 2014, p.7). É de responsabilidade da vigilância socioassistencial a produção, construção, monitoramento, identificação, análise e auxílio concernente às informações/indicadores/índices/incidências e potencialidades relativos tanto à população demandante dos serviços socioassistenciais quanto a estes próprios. Neste sentido, “a Vigilância é a gestora das informações no âmbito do SUAS e deve se responsabilizar pelas informações do e para o sistema”. (BRASIL, 2014, p. 22).

Figura 4 - Funções do Sistema Único de Assistência Social



Fonte: PNAS, 2004. (Elaboração da autora).

A figura acima apresenta as três funções do Sistema Único de Assistência Social: defesa social; proteção social e vigilância socioassistencial (LOAS, 1993). Estas estão conectadas umas às outras e são os pilares que dão sustentação ao SUAS. Garantindo assim que o mesmo efetive programas, projetos e serviços socioassistenciais. Essas três funções “possuem fortes relações entre si, e em certo sentido, podemos afirmar que cada uma delas só se realiza em sua plenitude por meio da interação e complementariedade com as demais”. (BRASIL, 2014, p. 9).

Assim,

Não por acaso a função de Vigilância Socioassistencial foi incorporada à LOAS por meio da Lei nº 12.435/11 e ganhou centralidade no conteúdo da Norma Operacional Básica do SUAS aprovada em 2012. A articulação e imbricamento entre as três funções da política de Assistência Social – Proteção Social; Vigilância Socioassistencial; Defesa de Direitos – não deixa dúvidas quanto ao fato de que, por meio da função de Vigilância, amplia-se a capacidade social inerente à concepção do sistema. (BRASIL, 2013a, p. 11:12).

Desse modo a Vigilância Socioassistencial não consegue ser atingida como função da política pública, juntamente com as demais, se não estiver atrelada ao mundo real da gestão e da prestação de serviços da política de assistência social (BRASIL, 2013a). Pois, é este mundo real que dará subsídios e sentidos para a sua existência e funcionalidade dentro da política. Sendo assim, cabe compreender a caracterização encontrada na assistência social, sobre as suas demais funções.

A Proteção Social se caracteriza como função que hierarquiza a política em proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade e define as seguranças ou proteções que a assistência social deverá afiançar. Ela se norteia a partir da defesa dos direitos da cidadania e desenvolvimento humano e social, partindo dos princípios da matricialidade sociofamiliar; territorialização; proteção pró-ativa; integração à seguridade social e integração às políticas sociais e econômicas (BRASIL, 2005a). A proteção social deve garantir a segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia, segurança de convívio ou vivência familiar, segurança de acolhida (BRASIL, 2004) e segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social, segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais (BRASIL, 2005a). A proteção social de assistência social se ocupa, assim, das situações que envolvem vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que “o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana”. (BRASIL, 2005a, p.16).

Já a função de Defesa Social e Institucional⁴¹ precisa estar estruturada de maneira a garantir aos usuários o acesso e o conhecimento aos seus direitos, avalizando assim a defesa social, seja por meio de “ouvidorias, centros de referência, centros de apoio sociojurídico, conselhos de direitos, entre outros. Os cidadãos precisam contar com locais onde possam se manifestar quanto à violação de seus direitos” (BRASIL, 2005a, p. 19), dessa forma a política de assistência social precisa garantir a oferta de serviços, programas e projetos que garantam o acolhimento dessas demandas, cobrindo o funcionamento e acesso da rede socioassistencial. A dinâmica da rede socioassistencial em defesa dos direitos de cidadania considera o cidadão e a família não como objeto de intervenção, mas como sujeitos protagonistas da rede de ações e serviços e também leva em consideração os espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa no campo social. (BRASIL, 2005a, p.19).

A vigilância socioassistencial, terceira função definida pelo SUAS, corresponde ao planejamento, produção, organização e sistematização de informações sobre a realidade socioterritorial, com o objetivo de identificar situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social de famílias e indivíduos (RIZZOTI, SILVA, 2013). Desta forma, o sistema de vigilância socioassistencial de assistência social “é responsável por detectar e informar as características e dimensões das situações que trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, socialização e ao convívio familiar”. (BRASIL, 2005a, p. 20). Assim como esta função pressupõe também “o Sistema Público de organizações de Assistência Social, dando forma à responsabilidade do SUAS em instalar o Cadastro Nacional de Entidades prestadoras de serviços socioassistenciais”. (IDEM, p. 20). É desta maneira que o

⁴¹ Segundo a PNAS (BRASIL, 2004, p. 41) são direitos socioassistenciais a serem assegurados na operação do SUAS a seus usuários: Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos. Direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade. Direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas. Direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses. Direito do usuário à oferta qualificada de serviço. Direito de convivência familiar e comunitária.

objetivo principal da vigilância socioassistencial é qualificado como a adequação entre as demandas trazidas pelos indivíduos e famílias e as ofertas proporcionadas em termos de serviços, programas e projetos da política de assistência social.

Neste ínterim, para cumprir tal objetivo, faz-se necessário identificar e prevenir as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território (BRASIL, 2014, p. 18), assim, a vigilância socioassistencial deve fornecer informações estruturadas que:

- 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, 2012a).

Essas três funções “se inter-relacionam e se complementam no sistema descentralizado e participativo, construindo as referências centrais para a organização dos serviços socioassistenciais” (BRASIL, 2008, p. 50). Segundo as normativas da política “[...] as três funções da política pública não são guetos isolados, mas faces articuladas de um mesmo processo que efetiva o dever do Estado e o direito do cidadão [...]”. (BRASIL, 2013a, p. 14).

Voltando-se para a especificidade da vigilância socioassistencial, objeto de estudo deste trabalho, em relação a sua concepção, de acordo com a NOB/SUAS (BRASIL, 2012a) órgãos gestores da política de Assistência Social são responsáveis por sua implantação e precisam estruturar esta função a nível municipal, estadual e federal. Em vista disso, dados do âmbito municipal auxiliam para o planejamento, dimensionamento e redimensionamento das ações “no âmbito estadual e federal, bem como possibilitam a sistematização nacional de informações coletadas pelos CRAS e CREAS e a

disponibilização pública de informações. Para tanto, a adoção de sistemas de informação se faz imprescindível”. (FARIAS, 2010, s/p.).

A vigilância socioassistencial, nessa perspectiva, é “entendida para além de uma ferramenta, um setor ou um conjunto de informações, é função a ser cumprida na gestão da política de assistência social, e, portanto, necessita prover respostas específicas às demandas” (BRASIL, 2013a, p. 22). Optou pela utilização do conceito função ainda, pois se acredita que a vigilância socioassistencial está envolta em múltiplas atividades, as quais perpassam as ações do plano de assistência social, o monitoramento, a avaliação, as ações dos conselhos de assistência social (nacional, distrito federal, estaduais e municipais), a busca ativa, entre outros instrumentos relativos aos processos de gestão e execução da política. Desse modo a vigilância socioassistencial faz parte de um todo complexo, que envolve diversos conhecimentos e atores sociais⁴², mas que não deve ser confundida com os mesmos, pois o intuito de sua ação é ir para além, impactando sobre os resultados da política. De acordo com as orientações do Capacita SUAS “nesse sentido, é necessário compreender o lugar da Vigilância Socioassistencial não somente como um processo técnico, mas também enquanto função geradora de produtos”. (BRASIL, 2013a, p. 35).

Nesta linha, Pezzo (2016) traz uma ponderação interessante ao se debruçar sobre a vigilância socioassistencial, analisando-a não somente como um processo técnico, mas também, enquanto uma relação sociotécnica. Para o autor, a operação da vigilância socioassistencial se designa pela gestão da informação apoiada por sistemas tecnológicos. Por conseguinte, para que a vigilância socioassistencial “assuma o compromisso de consolidar o modelo de atenção socioassistencial que ratifica a cidadania social, faz-se necessário considerar a imbricação dos aspectos técnicos com os aspectos ético-políticos”. (PEZZO, 2016, p. 46).

⁴² “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”. (BRASIL, 2013a, p. 44).

Assim, a definição de relação sociotécnica é justificada, pois a vigilância socioassistencial não se configura apenas em uma demanda técnico-institucional. A legitimação dos aparatos tecnológicos e seus procedimentos técnicos relaciona-se para além da ampliação quantitativa da equipe técnica da Assistência Social, mas motiva também “novas posições sociais, abarcando questões de autoridade e de poder. A própria existência do setor de vigilância socioassistencial reconfigura as relações já presentes entre outras áreas, atores públicos e privados, e unidades de atendimento”. (PEZZO, 2016, p. 48)⁴³.

Observa-se ainda, que embora o lugar da vigilância socioassistencial na política de assistência seja compreendido para além de um processo técnico, o deslocamento da significação da vigilância socioassistencial não insinua a abdicação de dados cadastrais de usuários, de mapeamentos de demandas, de construção de cartografias de vulnerabilidade e riscos sociais ou de banco de dados dos serviços da rede socioassistencial. No entanto, fundamentalmente, procura-se nesse aspecto da vigilância socioassistencial como função pública a utilização coesa e consistente das informações com as demandas e diretrizes dessa política (BRASIL, 2013a). É desta maneira que “a análise do conjunto territorializados de fichas de cadastro acrescem dados das famílias que não estão contidos nos censos, e que orientam, com referência em totalidades, a ação a ser desenvolvida”. (BRASIL, 2013a, p. 23).

Desse modo a vigilância tem como pressuposto cumprir dupla função, enquanto um *processo* complexo especializado e tecnológico que visa dar insumos a gestão e também enquanto *produto*, pois a mesma deve gerar resultados para a política, os quais precisam ser expressos na defesa e proteção social, na melhoria dos serviços, programas e projetos da política, sendo assim, pensar a vigilância enquanto mero setor ou campo/área isolada da gestão pode retirar essa dimensão macro de sua atuação, que busca inovar ao trazer a perspectiva de prevenção⁴⁴ à proteção social.

⁴³ “A vigilância socioassistencial como relação sociotécnica implica em deixar em aberto um leque de determinações sociais e relações de poder que possam ser observadas nas práticas de vigilância e que não se restringem à produção de condutas, embora as inclua”. (PEZZO, 2016, p. 70).

⁴⁴ “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

A Vigilância Socioassistencial como **função** que ilumina e traz à tona elementos vitais para o exercício da proteção social e da defesa de direitos, deve resultar em **processos e produtos** que ganhem materialidade na gestão da política, construindo conhecimento sobre: • necessidades de seguranças socioassistenciais existentes nos territórios, que resultam de um conjunto de desproteções, privações e vulnerabilidades sociais e riscos, • oferta de serviços socioassistenciais, em termos de cobertura, barreiras de acesso e padrões de qualidade. (BRASIL, 2013a, p. 28, grifo da autora).

No tocante às normativas que amparam a referida função, recentemente a vigilância ganha grande atenção por parte dos elaboradores da política e isto se deu a partir da lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011 (BRASIL, 2011), que altera a LOAS (BRASIL, 1993), colocando entre as funções de proteção da política de Assistência Social a vigilância socioassistencial, nesta lei encontram-se capítulos dedicados à explanação desta função, assim como de seus processos de operacionalização: a informação, o monitoramento e a avaliação.

Avançando nesse sentido, outro documento oficial que ressaltou a vigilância socioassistencial foi a Norma Operacional Básica do SUAS, aprovada em 2012 (NOB/SUAS) (BRASIL, 2012a, p. 16), que em seu artigo 1º, reafirma a vigilância socioassistencial como uma função da política de assistência social, de caráter protetivo, dedicada à gestão da informação. A NOB/SUAS ainda afirma que,

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. Parágrafo único. A Vigilância Socioassistencial constitui como

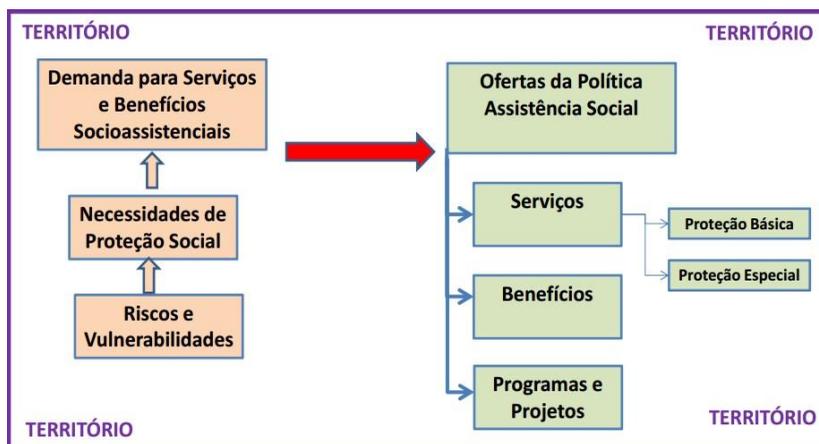
configuradas como uma plena desproteção, indicam a presença de precarizações e limites de acessos sociais”. (BRASIL, 2013a, p. 26).

uma área essencialmente dedicada à gestão da informação, comprometida com: I – o apoio efetivo às atividades de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e execução dos serviços socioassistenciais, imprimindo um caráter técnico à tomada de decisão; II – a produção e disseminação de informações, possibilitando conhecimentos que contribuam para a efetivação do caráter preventivo e proativo da Política de Assistência Social, assim como para a redução de agravos, fortalecendo a função de proteção social do SUAS. (BRASIL, 2012a, p. 27).

A vigilância socioassistencial produz “elementos de referência, parâmetros e como tal são, ao mesmo tempo, insumos para o processo de gestão ao produzir conhecimento para o planejamento institucional [...]”. (BRASIL, 2013a, p. 14). Sendo assim, o trabalho da vigilância se efetiva tanto nas ações de planejamento, monitoramento e avaliação da política de assistência social quanto na sua aproximação necessária aos serviços socioassistenciais, de onde as informações com que se apropria emergem. De acordo com o art. 88 da NOB/SUAS (BRASIL, 2012a, p. 40), “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”.

Abaixo, ilustra-se o processo que envolve a função em destaque:

Figura 5 - Processo da vigilância socioassistencial



Fonte: BRASIL, 2014, p. 13

O panorama de fundo é sempre o território, pois é neste que se constituem as situações de vulnerabilidades e riscos sociais⁴⁵ que irão

⁴⁵ O conceito de risco social, “visa identificar a probabilidade ou a iminência de um evento acontecer e, [...] está articulado com a capacidade de antecipar-se para preveni-lo, ou [...] minorar seus efeitos [...]”. (BRASIL, 2014, p. 11). Já “a aplicação do conceito de risco está necessariamente associada à pré-definição de um evento [...], tendo em vista a peculiaridade de cada área”. (BRASIL, 2014, p. 11). O conceito de risco social está pré-disposto à definição de situações vivenciadas por indivíduos, famílias e consequentemente os esforços empreendidos enquanto estratégias de solução, prevenção ou redução desses eventos. Quanto a concepção de vulnerabilidade social adotada pela PNAS-2004, a mesma “tem recebido interpretações diferenciadas. A primeira delas pode trazer um estigma ao carimbar alguém de “vulnerável”. Digamos que, do mesmo modo que se pode aplicar o conceito de pobre, carente, excluído como estigmas, também se pode aplicar os conceitos de vulnerabilidade e de vulnerável. Trata-se do uso de uma categoria como o designativo de alguém e, por isso, esse alguém abre mão de ser sujeito para ser sujeito, perdendo a categoria de cidadão. Nesse sentido, o designativo é usado como forma de redução social e, até mesmo, culpabilização do indivíduo por sua fragilidade. Para encontrar

gerar necessidades de proteção social através da demanda por serviços e benefícios socioassistenciais. Em contrapartida a essas demandas têm-se as ofertas da política de assistência social através de seus serviços, programas e projetos que objetivam responder a essas situações vivenciadas por indivíduos e famílias demandatários da assistência social. Portanto, a análise da adequação entre as “necessidades da população e as ofertas dos serviços e benefícios socioassistenciais, vistos na perspectiva do território, deve constituir-se como objeto central e de permanente reflexão da Vigilância Socioassistencial”. (BRASIL, 2014, p. 14).

O documento sobre as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial aprovado em novembro de 201 no Seminário Nacional sobre Vigilância Socioassistencial, e publicado oficialmente em 2014 (BRASIL, 2014) é hoje referência sobre esta função, o qual tem papel preponderante na explanação sobre a mesma, apresentando seus objetivos, processos, produtos e ferramentas.

Segundo estas orientações,

A Vigilância deve apoiar atividades de planejamento, organização e execução de ações desenvolvidas pela gestão e pelos serviços, produzindo, sistematizando, analisando informações territorializadas sobre: as situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos; os padrões de oferta de serviços e benefícios socioassistenciais, considerando questões afetas ao padrão de financiamento, ao tipo, volume, localização e qualidade das ofertas e das respectivas condições de acesso. (BRASIL, 2014, p. 9).

Para tanto, a fim de cumprir seus objetivos, a vigilância socioassistencial lança mão de um arsenal de instrumentos e fontes de informação, dentre os quais se destacam o Cadastro Nacional do SUAS

outra aplicação, é preciso construir o sentido de vulnerabilidade social relacionada a um dado risco social. Nessa ótica o sentido é de ser vulnerável a uma dada ocorrência, estar mais sujeitado por algumas vivências e capacidades já instaladas”. (SPOSATI, 2009, p. 33-34).

– CadSUAS⁴⁶, Censo SUAS⁴⁷, Busca Ativa⁴⁸, Registro Mensais de Atendimentos – RMA⁴⁹, Prontuário SUAS⁵⁰, Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico – CECAD⁵¹, Sistema de

⁴⁶ “O CadSUAS consiste em um aplicativo eletrônico – de preenchimento obrigatório (Portaria nº 430/2008) – que comporta todas as informações cadastrais dos órgãos gestores de Assistência Social, das unidades públicas e da rede conveniada de entidades prestadoras de serviços socioassistenciais, dos fundos de Assistência Social, dos Conselhos de Assistência Social e dos trabalhadores e conselheiros que atuam no âmbito do SUAS”. (BRASIL, 2014, p. 32).

⁴⁷ “O Censo SUAS, instituído através do Decreto nº 7.334/2010, é um dos principais instrumentos de avaliação e monitoramento dos serviços, programas e benefícios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social. Sua realização é feita todos os anos, desde 2007, por meio de questionários que são respondidos exclusivamente através de um aplicativo eletrônico”. (BRASIL, 2014, p. 32-33).

⁴⁸ “Segundo o Caderno Técnico do Brasil Sem Miséria, a Busca Ativa refere-se à localização, inclusão no Cadastro Único e atualização cadastral de todas as famílias pobres, assim como o encaminhamento destas famílias aos serviços da rede de proteção social. A Busca Ativa se desdobra em três estratégias: (1) Busca Ativa para inclusão no Cadastro Único: [...]; (2) Busca Ativa para Acessar Benefícios: [...]; (3) Busca Ativa para Acessar Serviços: [...] (Brasil, 2011 – Brasil sem miséria, caderno técnico)”. (BRASIL, 2014, p. 30).

⁴⁹ “Este aplicativo refere-se à Resolução CIT nº 4, de 24 de maio de 2011, que instituiu parâmetros nacionais para o registro das informações relativas aos serviços ofertados nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS, e definiu o conjunto de informações que devem ser coletadas, organizadas e armazenadas pelas referidas unidades, em todo o território nacional”. (BRASIL, 2014, p. 33-34).

⁵⁰ “Segundo seu manual, o Prontuário SUAS é um instrumental técnico que visa auxiliar o trabalho dos profissionais, organizando as informações indispensáveis à realização do trabalho social com as famílias e registrando o planejamento e o histórico do acompanhamento familiar. Assim, o Prontuário SUAS tem como objetivo principal contribuir para a qualificação do processo de acompanhamento familiar nos CRAS e CREAS [...]”. (BRASIL, 2014, p. 34-35).

⁵¹ “O CECAD é uma ferramenta que permite realizar, de modo fácil e rápido, consultas, tabulações e extrações de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico que inclui as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários

Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade – IDV⁵², Matriz de Informações Sociais e Relatórios de Informações Sociais – MI-SAGI e RI-SAGI⁵³; SuasWEB⁵⁴ entre outros instrumentos, por meio dos quais os dados e indicadores sociais são operacionalizados. Porém, muitas dessas ferramentas ainda estão em processo de apropriação e construção, não se aferindo realidade à atuação da vigilância socioassistencial em todos os entes federados.

Sendo que a vigilância socioassistencial constitui-se como uma das funções da política da Assistência Social que visa produzir e analisar informações capazes de auxiliar técnicos e gestores (municipais, estaduais e federal) a planejar e monitorar suas ações e, dessa forma, aprimorar a qualidade dos serviços ofertados à população, tem-se como uma interessante iniciativa, a construção e disseminação das Conferências Nacionais de Monitoramento e Vigilância

mínimos no total, além de famílias cadastradas em outros programas sociais. Ele possibilita conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações do domicílio e também dados de cada um dos componentes da família”. (BRASIL, 2014, p. 35).

⁵² “O IDV é um aplicativo que permite a elaboração de mapas de vulnerabilidade e risco social ao nível de estados, municípios e por setor censitário (áreas demarcadas pelo IBGE, de tamanho menor que municípios) [...]. Entre outros, utiliza dados e indicadores coletados a partir do Censo Demográfico de 2010, Cadastro Único de Programas Sociais (situação em agosto de 2011) e CENSO SUAS”. (BRASIL, 2014, p. 36).

⁵³ “A Matriz de Informação Social (MI Social) [...] é uma ferramenta que reúne em um único local as informações oriundas de diferentes aplicativos e, dessa forma, permite realizar, através de indicadores gerenciais, o monitoramento dos programas, projetos e ações desenvolvidos pelo MDS. Esse aplicativo possibilita a construção de tabelas e gráficos a partir das informações escolhidas pelo próprio usuário”. “Outra ferramenta que fornece informações para subsidiar as ações de gestão do SUAS é o Relatório de Informações Sociais (RI). Esse aplicativo fornece somente informações por município, ou seja, não é possível realizar consultas por estado ou por região”. (BRASIL, 2014, p. 36-37).

⁵⁴ “O SuasWeb é uma ferramenta criada para agilizar a transferência regular e automática de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Compreende informações sobre contas-correntes, saldos, repasses e cadastros. Traz, ainda, os Planos de Ação e os Demonstrativos Sintéticos de Execução Físico-Financeira”. (BRASIL, 2014, p. 37).

Socioassistencial desde 2007, assim como dos Boletins da Vigilância Socioassistencial⁵⁵, os quais são “uma publicação técnica destinada a disseminar informações e análises sobre a incidência de riscos e vulnerabilidades sociais e sobre as ofertas dos serviços e benefícios socioassistenciais” (BRASIL, 2013b, p.1).

Destaca-se, neste cenário, o IX Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial⁵⁶ - Banco de Dados, Sistemas de Informação e Georreferenciamento na Assistência Social, que ocorreu dia 30 de julho de 2015 em Brasília/DF⁵⁷, promovido pelo MDS, o qual apresentou algumas das ferramentas fundamentais para o trabalho da função estudada, anteriormente citados, por meio de ilustrações e dados quantitativos referentes aos seus acessos.

O instrumento mais recorrente operacionalizado pela vigilância socioassistencial diz respeito ao Registro Mensal de Atendimentos - RMA. Sendo suas informações colhidas diretamente com as equipes dos serviços socioassistenciais (CRAS, CREAS, Centro POP, Setor de Benefícios) passando para a equipe da vigilância socioassistencial que preencherá o sistema online com os dados em nível local.

⁵⁵ Mais informações podem ser acessadas no site <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index4.php>> Acesso em 15 Dez, 2016.

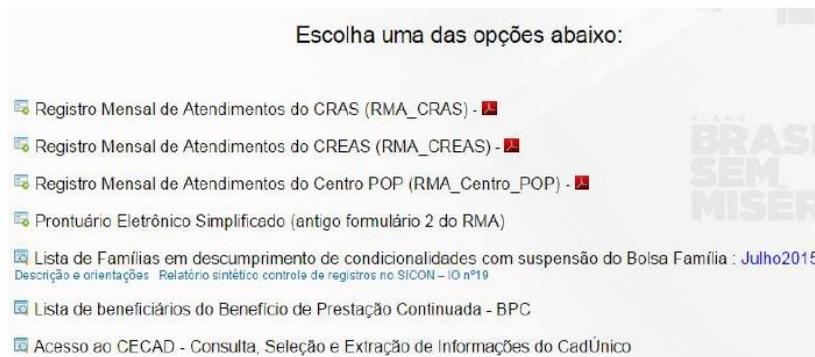
⁵⁶ O Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial é uma realização do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social. O encontro é realizado desde 2007, e é parte importante do processo de consolidação e legitimação da Vigilância Socioassistencial e do Sistema Único de Assistência Social. Disponível em < <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-dos-suas/vigilancia-socioassistencial>> Acesso em 5 Mar, 2017.

⁵⁷ O MDS realiza anualmente, desde 2008, o Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial. (BRASIL, 2014).

Figura 6 - RMA e Prontuário Eletrônico Simplificado

RMA e Prontuário Eletrônico Simplificado

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento>



Fonte: MDS, 2015, s/p.

O Sistema de Registro Mensal de Atendimentos dos CRAS e CREAS - RMA previsto na Resolução CIT nº. 4/2011⁵⁸, implantado em janeiro de 2012, representa uma “das ferramentas voltadas para a área da gestão no âmbito da Assistência Social fornecendo mensalmente uma série de informações sobre a oferta dos serviços em cada município, o volume de atendimentos realizados e o perfil do público atendido” (BRASIL, 2013b, p.1)⁵⁹.

⁵⁸ Secretaria Nacional de Assistência Social, Comissão Intergestores Tripartite. Resolução nº 4, de 24 de maio de 2011. Disponível em < http://www.mpgp.mp.br/portal/arquivos/2013/04/30/15_50_12_103_Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_04_de_24_de_maiode_2011_da_CIT_Comiss%C3%A3o_Intergestores_Tripartite.pdf> Acesso em 17 de Março de 2017.

⁵⁹ “Durante o ano de 2012 os CRAS e CREAS preencheram os formulários do RMA de maneira bastante consistente. Em média 92% das unidades alimentaram com regularidade o sistema de informações, restando 8% de unidades que preencheram de forma assistemática. [...] De maneira geral, todas as regiões têm preenchido regularmente os formulários do RMA (BRASIL, 2013b, p.1). Em 2012, cada Assistente Social ou Psicólogo

O CENSO SUAS é outra ferramenta que tem materializado com êxito as experiências de monitoramento da política de Assistência Social. Pois, o mesmo oferece informações sobre as unidades governamentais como CRAS; CREAS; CONSELHOS; Centro POP; Abrigos e inclusive informações sobre a rede privada de prestação de serviços socioassistenciais conveniadas com a política de governo.

Iniciativas como o Censo SUAS e a implantação do Registro Mensal de Atendimentos – RMA – têm contribuído para o monitoramento e ajudado a definir e compartilhar conceitos e entendimentos essenciais e para viabilizar a padronização de informações básicas relativas aos serviços socioassistenciais em todo o país. (BRASIL, 2014, p.15).

No quesito de operacionalização da vigilância socioassistencial, a aprovação da Lei nº 12.435/2011 configurou-se em uma importante conquista, pois a partir desta, a função supracitada passou a receber recursos financeiros do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - IGD-SUAS⁶⁰ como forma de incentivo

acompanhava por mês uma média de 74,5 famílias nas unidades CRAS (BRASIL, 2013b, p. 9). Os dados do RMA para o ano de 2012 mostram que, em média, cada CREAS acompanha 88,8 casos por mês”. (BRASIL, 2013b, p. 11).

⁶⁰ “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, DF e estados. Conforme os resultados alcançados, a União apoiará financeiramente o aprimoramento da gestão como forma de incentivo. Trata-se de um índice que varia de 0 (zero) a 1 (um) e mostra a qualidade da gestão do SUAS. Quanto mais próximo de 1 estiver o índice, maior é o valor do apoio financeiro repassado aos entes como forma de incentivo ao aprimoramento da gestão, considerando o teto orçamentário e financeiro. Com base nos resultados apurados, os entes que apresentarem bom desempenho, considerando os critérios das normativas do SUAS, receberão os recursos para investir em atividades voltadas ao aprimoramento da gestão do SUAS”. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à

para sua implantação. Neste sentido o 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, DF e estados”. (BRASIL, 2014, p. 43).

Outros importantes indicadores relacionados ao padrão, oferta e qualidade dos serviços socioassistenciais da política, dizem respeito à criação do Indicador Sintético IDCAS⁶¹, o qual foi base para construção posterior do IDCREAS. Estes são compostos por três dimensões: “Estrutura Física”, “Recursos Humanos” e “Serviços” avaliadas a partir de cinco níveis. Em toda dimensão, os níveis consideram o porte do município e se a unidade do CRAS ou CREAS é municipal ou regional. Além de utilizarem os dados do CENSO SUAS, ambos indicadores empregam também dados do RMA (BRASIL, 2015). Em particular, utiliza-se o número médio de famílias inseridas “no acompanhamento familiar do PAIF ou PAEFI no ano anterior para aferir se o dimensionamento das equipes é apropriado para o volume da família/indivíduos acompanhados pelos serviços nos CRAS ou CREAS” (BRASIL, 2015, p. 2). São em momentos como estes, nos quais se busca qualificar a oferta da rede socioassistencial, que se têm os esforços de aplicar a vigilância socioassistencial. Pois, com serviços, programas e projetos adequados, melhores serão as respostas às demandas de indivíduos e famílias que procuram a assistência social.

Fome. Disponível em:<<http://www.sst.sc.gov.br/dias/arquivos/orienta-igdsuas.pdf>> Acesso em 12 Março de 2016.

⁶¹ “O IDCAS, criado em 2008, é um indicador sintético que tem por objetivo sistematizar as características de funcionamento dos CRAS e aprimorar o processo de monitoramento. É composto pela combinação dos seguintes Indicadores Dimensionais: atividades realizadas; horário de funcionamento; recursos humanos; e estrutura física. Cada dimensão pode ser enquadrada em quatro graus de desenvolvimento: insuficiente, regular, suficiente ou superior. O Índice de cada CRAS é o resultado da combinação dos Graus de Desenvolvimento apurados por dimensão. No caso do IGDSUAS, o IDCAS será calculado pela combinação dos graus de desenvolvimento apurados nas dimensões e distribuídos em seis estágios da classificação, sendo o estágio 1 equivalente ao menor grau de desenvolvimento e o estágio 6 ao maior grau de desenvolvimento”. (BRASIL, 2012b, p. 7).

Logo, ao se relatar a importância que tem sido alocada à vigilância socioassistencial, em termos de sua normatização e operacionalização em todo o território nacional, observa-se no atual cenário da política de Assistência Social que a mesma emerge como um grande compromisso, no intuito de qualificar as ações socioassistenciais. Avalia-se, pois, a necessidade de se fomentar cada vez mais a discussão em torno dessa função no SUAS, uma vez que, para além de ser um tema ainda recente e com poucas produções acadêmicas, a vigilância socioassistencial traz certas inquietações, como as novas atribuições que sua implantação gera para a atuação dos profissionais do SUAS, se os mesmos estão dando conta desta nova realidade e inclusive quais têm sido os rebatimentos sobre o próprio atendimento aos usuários.

Neste cenário, torna-se imprescindível aprofundar o fulcro de indagações sobre essa função, principalmente sobre até que ponto a vigilância socioassistencial cumpre seu papel como um novo meio de efetivação dos direitos socioassistenciais em contraposto às dificuldades históricas ainda presentes na Assistência Social e no próprio trabalho social com famílias. Os rumos tomados na política de Assistência Social, por meio da focalização e seletividade sobre a extrema pobreza, assim como da responsabilização e culpabilização impostas às famílias e indivíduos na garantia da proteção social, trazem elementos essenciais para considerar possíveis direcionamentos das ações da vigilância socioassistencial.

Conquanto, certos avanços devem ser considerados, é evidente que a ênfase em uma avaliação quantitativa, assim como a elaboração dos diagnósticos socioterritoriais, mapas temáticos, dentre outras ferramentas, trazem insumos fundamentais para se argumentar e pressionar gestores quanto ao funcionamento dos serviços, o aumento do corpo técnico da política, a reivindicação pelo uso transparente do orçamento e assim por diante. De tal forma, ao se pensar na socialização das informações através da vigilância socioassistencial e no envolvimento dos usuários neste processo, grandes passos podem ser dados. Concomitantemente ao avanço na abertura de canais de participação democrática e controle social na política de assistência social, a vigilância socioassistencial “permite, através da publicização e transparência de informações, que a sociedade civil tome conhecimento dos processos e dos resultados dessa política”. (PEZZO, 2016, p. 10). Ainda segundo as orientações técnicas da vigilância (BRASIL, 2014, p.

38), esta função no âmbito da gestão, dentre outras atribuições, deve disponibilizar informações sobre a rede socioassistencial e “sobre os atendimentos por ela realizados para a gestão, os serviços e o Controle Social, contribuindo com a função de fiscalização e controle desta instância de participação social”.

Essas possibilidades que a função vigilância socioassistencial pode trazer em seu arcabouço convergem com as dificuldades históricas, reforçadas na contemporaneidade das políticas sociais. De modo geral, as principais normativas assinaladas que se referem à vigilância socioassistencial afirmam que o seu objetivo central consiste em adequar as demandas dos usuários à oferta de serviços pela política, ou seja, esta função propõe a realização da vigilância sobre os riscos e vulnerabilidades das famílias e indivíduos e a vigilância sobre o padrão, o volume, o tipo e a oferta dos serviços socioassistenciais. Essa dupla atividade coloca como desafio se pensar a lógica mercadológica imposta ao sistema de proteção social, que pode se expressar na oferta e demanda em detrimento dos direitos socioassistenciais, que deveriam ser universais. Questiona-se, neste cenário adverso de desmonte das políticas sociais, como tem se dado essa adequação da oferta dos serviços às demandas sociais e de que maneira tem sido possível realizar a prevenção sobre riscos e vulnerabilidades? A vigilância socioassistencial prevê estas questões como objetivos de sua atuação, assim como a socialização de suas informações e tem ganhado relevância para se instrumentalizar, mas sabe-se que existem desafios não superados, que vão para além do âmbito dessa função, embora a marquem profundamente, como o histórico conservadorismo ainda enraizado nessa política.

A orientação familista que ainda circunda a política coloca como demanda de fato problematizar de que forma um possível vigiar carregado de significado disciplinador ainda pode estar presente, mesmo que de maneira ocultada, nas ações da política de assistência social. A pergunta que permanece é: a vigilância pode acontecer mesmo de maneira não intencional? Ao contrário: mesmo ensejando-a, há resistências pelos trabalhadores/usuários ou a mesma simplesmente não funciona? Ao se pensar no vigiar e punir afirmado por Foucault (1999),

a torre de panóptico⁶² já está de todo modo tão incorporada ao cotidiano das famílias e indivíduos que esse controle realizado pelo Estado e demais instituições muitas vezes passa despercebido, não sendo, portanto, questionado ou se quer reconhecido. Indo mais além, Bauman (2013) defende que existe, hoje, uma vigilância líquida, a qual se espalha de formas inimagináveis. Desta forma o mundo atual vive em um cenário pós-pan-ótico nos termos do autor. Não se precisa mais da torre para vigiar, as novas tecnologias empregadas e a liquidez moderna fazem com que o inspetor possa escapular e fugir do domínio de quem é vigiado. “À medida que os detalhes de nossa vida diária se tornam mais transparentes às organizações de vigilância, suas próprias atividades são cada vez mais difíceis de discernir”. (BAUMAN, 2013, p. 19). No conceito de Bauman (2013), a modernidade líquida representa-se pela dissolução das barreiras, fronteiras e postos de controle, é justamente o

⁶² “O princípio é conhecido: na periferia uma construção em anel; no centro, uma torre; esta é vazada de largas janelas que se abrem sobre a face interna do anel; a construção periférica é dividida em celas, cada uma atravessando toda a espessura da construção; elas têm duas janelas, uma para o interior, correspondendo às janelas da torre; outra, que dá para o exterior, permite que a luz atravesse a cela de lado a lado. Basta então colocar um vigia na torre central, e em cada cela trancar um louco, um doente, um condenado, um operário ou um escolar. Pelo efeito da contraluz, pode-se perceber da torre, recortando-se exatamente sobre a claridade, as pequenas silhuetas cativas nas celas da periferia. Tantas jaulas, tantos pequenos teatros, em que cada ator está sozinho, perfeitamente individualizado e constantemente visível. O dispositivo panóptico organiza unidades espaciais que permitem ver sem parar e reconhecer imediatamente. Em suma, o princípio da masmorra é invertido; ou antes, de suas três funções — trancar, privar de luz e esconder — só se conserva a primeira e suprimem-se as outras duas. A plena luz e o olhar de um vigia captam melhor que a sombra, que finalmente protegia. A visibilidade é uma armadilha” (FOUCAULT, 1987, p. 223:224). “Daí o efeito mais importante do Panóptico: induzir no detento um estado consciente e permanente de visibilidade que assegura o funcionamento automático do poder. Fazer com que a vigilância seja permanente em seus efeitos, mesmo se é descontínua em sua ação; que a perfeição do poder tenda a tornar inútil a atualidade de seu exercício; que esse aparelho arquitetural seja uma máquina de criar e sustentar uma relação de poder independente daquele que o exerce; enfim, que os detentos se encontrem presos numa situação de poder de que eles mesmos são os portadores”. (FOUCAULT, 1987, p. 225).

modo instável dos vínculos e das redes sociais que permite o funcionamento dos poderes. É neste sentido que, “se o cotidiano está permeado e cheio de ambigüidades, como afirma Lefebvre (1961), ele passa a se caracterizar por esta situação em que os seus conflitos profundos, suas contradições e suas tensões estão reduzidos, escondidos e dissimulados”. (LACOMBE, 2007, p. 166).

Todavia, entende-se que a vigilância socioassistencial não pode ser analisada partindo do pressuposto do senso comum, que serve necessariamente para fiscalizar famílias e indivíduos, mas, do mesmo modo, não se pode excluir a existência dessa possibilidade, uma vez que o trabalho social com famílias, entre outros fatores, depende da formação, entendimento, história de vida e crenças dos profissionais que operam esse trabalho (MIOTO, 2012), dando o tom da intencionalidade dessa função da política em seus diversos âmbitos de atuação desde os serviços da ponta, do atendimento até a gestão da política. O campo da política social, assim como o da atuação profissional não são espaços neutros, pressupondo assim um necessário questionamento e tensionamento entre o plano ideal e o plano real. A partir disto, talvez uma questão a ser colocada seria o *quantum* da vigilância socioassistencial, vem ocorrendo sobre as vulnerabilidades e riscos sociais e o *quantum* ocorre sobre os aparelhos dessa política, no sentido de garantir o funcionamento, a qualificação e, se necessário, a expansão dos mesmos? Ou seja, a vigilância socioassistencial acontece na mesma medida e tem a mesma finalidade nesses dois processos? Qual o entendimento da equipe técnica, dos serviços, da gestão sobre estes dois eixos?

Concorrendo com essa indagação, seria possível “vigiar” vulnerabilidades e riscos sociais e os serviços socioassistenciais sem se “vigiar”, no sentido de fiscalizar os sujeitos envolvidos nesse processo: os usuários, as famílias e os próprios trabalhadores do SUAS? Apesar das negativas da política quanto à associação entre vigilância e vigilância socioassistencial, ainda assim parece existir uma linha muito tênue e imprecisa entre essas ações, pensadas aqui como distintas. Não obstante, implica-se uma contraditoriedade em torno da vigilância socioassistencial, por ser uma função comandada pelos aparatos do Estado, atuando de acordo com as relações de poder, e longe da imparcialidade, a mesma expressa em si determinados interesses. Rizzotti e Silva (2013, p. 139), reconhecem essa dualidade presente em

relação à vigilância socioassistencial ao afirmar que a mesma, pode reproduzir a proteção ou a desproteção social, pois a oferta de serviços sociais e a garantia das seguranças (direitos) de proteção social “não dependem, única e exclusivamente, do território. Nesse sentido, a proteção ou desproteção refletem também a dinâmica global, seja ela do município, do estado, do país ou, até mesmo, do mundo”.

Em vias disso, concorda-se que,

[...] as ações assistenciais não podem ser analisadas numa única direção, uma vez que desencadeiam diferentes respostas dos sujeitos envolvidos: podem gerar conformidade e passividade, mas também revolta, resistência e abertura de novos caminhos. É exatamente aí que reside a dimensão contraditória da assistência social e seu potencial emancipatório, se colocada como estratégia de reforço da ação protagonista da classe trabalhadora. (RAICHELIS, 2000, p. 160).

Feitas estas considerações, a partir de agora se adentrará na contextualização da política de assistência social e da função vigilância socioassistencial analisando a realidade do município de Florianópolis, a fim de cumprir os objetivos propostos por este trabalho.

3. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

3.1 CONTEXTUALIZANDO A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FLORIANÓPOLIS

Investigando as bases históricas da assistência social no município de Florianópolis, observa-se que, nas décadas de 1960 e 1970, algumas instituições no município mantinham entre os seus serviços, um Setor de Assistência Social a fim de “atender às pessoas de acordo com suas necessidades fundamentais como alimentação, vestuário, habitação, ou ainda outras ações relativas ao direito à segurança, educação e lazer”. (PMF, 2010, p. 18).

Desse modo em 20 de novembro de 1969, através do Decreto-Lei nº 935, art. 14, foi criada a Secretaria da Educação, Saúde e Assistência Social - SESAS (PMF, 2014, p. 14). O setor de Assistência Social emerge com a finalidade de analisar e atender os casos sociais que se apresentavam, providos de vulnerabilidades econômicas, alimentares, habitacionais, entre outras. Assim, “ficava ao encargo da Secretaria planejar e executar projetos de promoção social aos municípios circunscritos à área rural e urbana”. (PMF, 2014, p. 15).

Ao mesmo tempo desenvolviam-se no município outros trabalhos assistenciais como: “[...] Serviço Social do Comércio, Serviço Social da Indústria, Ação Social Arquidiocesana, Associação de Pais e Amigos do Excepcional – APAE, Lar São Vivente de Paula, Educandário XXV de Novembro”. (PMF, 2014, p. 15).

Foi criada em Florianópolis em 1979, regulamentada pela Lei nº 1.674, a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal. O artigo 28, inciso IV desta lei, expõe uma nova estrutura organizativa da Secretaria de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social, na qual cada uma das políticas está classificada por Departamentos (PMF, 2014, p. 16). Já com a Lei nº 2.350 de 1985, foi desmembrado da Secretaria Municipal de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social o Departamento de Educação, dessa forma, originando a Secretaria Municipal de Educação. (IDEM, 2014).

A partir de então, em 1986, “[...] os trabalhos nos Departamentos de Desenvolvimento Social e Saúde eram articulados. Iniciou-se uma discussão para o trabalho interdisciplinar nas Regionais de Saúde com trabalhos de prevenção na área da saúde” (PMF, 2014, p. 17). Havia nesse momento uma investida em ações de apoio às organizações comunitárias e o desenvolvimento de projetos para crianças e adolescentes:

A partir da CF/88, do Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA e da Lei Orgânica de Assistência Social/LOAS intensificava-se a discussão da Política de Assistência Social e de Fóruns Municipais. As ações eram organizadas nas áreas da criança e do adolescente, ação comunitária e assistência social. Eram desenvolvidos projetos de Assistência Socioemergencial, Plantão Social e entrega de benefícios (também foi criado um projeto de plantão de atendimento social na Secretaria Regional do Continente), Atendimento à Terceira Idade, Organização e Dinamização de Grupos de Convivência para a Terceira Idade, de Atenção a Saúde do Idoso, Auxílio Suplementar ao Idoso. (PMF, 2010, p. 21).

No município de Florianópolis, em 1994, realizou-se o primeiro Seminário Municipal sobre a Lei Orgânica da Assistência Social, contando com a participação de 44 representantes de Entidades Assistenciais, tendo como principal objetivo a divulgação da LOAS, conferida de mobilizações para sua implementação no município (PMF, 2014). Este se configurou em um importante momento para a efetivação da política municipal, pois foi fruto de mobilizações para a adequação e implantação da assistência social de acordo com as prerrogativas oficiais.

A concepção da LOAS é decorrência da mobilização de distintos segmentos sociais que se formaram com o objetivo de fortalecer a assistência social como função governamental e política pública, “envolvendo intrincados processos de negociação e formação de consensos pactuados entre diferentes protagonistas da sociedade civil, do governo federal e da esfera parlamentar”. (RAICHELIS, 2000, p. 123).

Já o segundo Seminário Municipal sobre a LOAS contou com a participação de 70 entidades, entre elas entidades governamentais e não governamentais. Nesse segundo seminário deliberou-se pela criação do Fórum Municipal de Assistência Social e “em 1995 foi realizada a I Conferência Municipal de Assistência Social e Fórum Municipal de Assistência Social”. (PMF, 2010, p. 22).

O Conselho Municipal de Assistência Social em Florianópolis – CMAS⁶³, por sua vez, foi criado somente em 1996, juntamente com o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, através da Lei nº 4.958/96, aprovada em 1996. “O CMAS de Florianópolis é um órgão colegiado, descentralizado e participativo, possui caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e consultivo”. (PMF, 2010, p. 23).

Cumprindo as premissas, de acordo com o art. 30 da LOAS (BRASIL, 1993), na qual é condição *sine qua non* para o repasse dos recursos da assistência social aos Municípios, Estados e Distrito Federal a efetiva instituição e funcionamento dos: Conselhos de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; do Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos conselhos; e do Plano de Assistência Social (BRASIL, 2010), a

⁶³ “Dentre as ações iniciais do CMAS foram realizadas inscrições das Entidades prestadoras de serviços assistenciais do Município de Florianópolis no CMAS, de forma a potencializar a rede assistencial da cidade, por meio de realização de visita às Entidades que possuíam convênio de ação continuada, com o intuito de aperfeiçoamento dos critérios de financiamento dos serviços; regulamentação por meio de resolução para obtenção de recursos provenientes dos estacionamento e banheiros públicos prevista na Lei nº 4.958/96, Capítulo V Art. 16 inciso VIII; definição de recursos específicos para o Plantão de Assistência Social junto a outras receitas do Fundo; participação na I Conferência Estadual de Assistência Social de Santa Catarina; participação na elaboração de proposta de convênios entre a Prefeitura Municipal e entidades sociais no Município para 1998; elaboração de pareceres de projetos de Assistência Social, com vistas ao recebimento de recursos federais; emissão de certificados permanentes e provisórios para entidades que se caracterizam como Entidades de Assistência Social; participação no Fórum Estadual de Entidades não governamentais e governamentais de Assistência Social de Santa Catarina; aquisição de equipamentos básicos para o funcionamento do Conselho; aprovação do Plano Municipal de Assistência Social 1997-2000, dentre outras”. (PMF, 2014, p. 20-21).

assistência social em âmbito municipal passou a ganhar status de política social e pode assim se estruturar. Interessante apontar que a criação de espaços como Fóruns e Seminários de Discussão, a criação do Conselho e Fundo articuladores da execução e fiscalização da política foram resultados de uma intensa construção e mobilização de agentes gestores locais, trabalhadores da assistência social, representantes governamentais e representantes das entidades da sociedade civil.

Todavia, observa-se no processo de implantação da política municipal, uma lacuna existente na representatividade dos usuários da assistência social, sujeitos historicamente invisibilizados em sua construção. Observando alguns documentos municipais que retratam a história da assistência social em Florianópolis, inclusive parece existir uma confusão entre o segmento de entidades da sociedade civil e os próprios usuários da assistência social, sendo este um grave equívoco. As entidades da sociedade civil, representadas pelas instituições, Organizações Não Governamentais – ONG's, casas de abrigo e acolhimento são um dos três segmentos que representam a sociedade civil, os outros dois são: usuários e trabalhadores⁶⁴.

⁶⁴ “Os conselhos devem ter assegurados em sua lei de criação a paridade, ou seja, o mesmo número de conselheiros representantes da sociedade civil e representantes governamentais. Essa lógica visa garantir que numericamente o governo e sociedade civil tenham o mesmo peso.” (BRASIL, 2010, p.7). “A representação da sociedade civil se dá por meio dos seguintes segmentos: organizações e entidades de assistência social, organizações e entidades de trabalhadores do setor e organizações e representantes de usuários. No caso da não existência desses segmentos no município, deve-se estimular a organização a nível local, como criação de fóruns de usuários e trabalhadores. [...] Segundo a Resolução CNAS nº 24/2006 as organizações de usuários devem garantir estatutariamente a participação desses em seus órgãos diretivos e decisórios. A participação, a que se refere a citada Resolução, trata-se de poder decisório, ou seja, com direito a voz e voto junto às instâncias de decisão da organização. Para os representantes de usuários a Resolução CNAS nº 24/2006 define como sendo pessoas vinculadas aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais da Política de Assistência Social, organizadas sob diversas formas, em grupos que tenham como objetivo a luta por direitos”. (BRASIL, 2010, p. 11).

A representação dos usuários terá suas próprias demandas, reivindicações, que não necessariamente será consenso entre estes próprios, mas que possivelmente se difere das necessidades de entidades e trabalhadores da assistência social, embora possam coadunar em diversos aspectos. Neste sentido, é interessante citar a pesquisa realizada por Oliveira (2016) no Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis, analisando as plenárias e atas deste colegiado nos anos de 2014 e 2015, a qual pondera que a intervenção do segmento de usuários é extremamente tímida, pela não existência de movimentos coletivos de debates de usuários em âmbito municipal, que se agrava pela ausência de grupos ou comissões de usuários junto aos CRAS municipais. Por conseguinte, há o resultado de uma representação de usuários vulnerável em relação à disputa de forças sociais, não tendo o domínio dos fluxos das ações governamentais, das regras e normativas dos instrumentos de controle e fiscalização das políticas sociais. Oliveira (2016) ainda assinalou para o fato de que não é necessário criar novas instâncias de participação social em Florianópolis, e sim, fazer cumprir o controle social e as demandas das Conferências de Assistência Social nos espaços já existentes e que não são efetivados.

Retomando a linha do tempo de implantação da assistência social, posteriormente a essas mudanças, a política municipal viria a sofrer novamente alterações em sua estrutura:

A seguinte Lei a abordar sobre a Gestão da Política de Assistência Social em Florianópolis foi a Lei nº 5.831, de 21 de março de 2001, que cria a Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social. No dia 18 de fevereiro de 2005, sancionou a Lei Complementar nº 158, que desmembrou a Secretaria criada pela lei citada acima em Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental e Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social – SMCAIFDS. (PMF, 2014, p. 21).

No tocante à gestão do SUAS, o município de Florianópolis em 2005 foi habilitado diretamente em Gestão Plena⁶⁵, sendo que a opção por gestão Plena “[...] significa que o Município tem a responsabilidade de gestão total das ações de Assistência Social, organizando a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de média e de alta complexidade”. (PMF, 2014, p. 22).

Aponta-se que em 2007 e 2009, novamente o município viria passar por uma reestruturação em sua nomenclatura:

Dois anos após a sanção da Lei Complementar nº 158, a SMCAIFDS passou por uma nova reestruturação, sua nomenclatura foi modificada para Secretaria Municipal de Assistência Social, no dia 11 de setembro de 2007, através da Lei nº 7.398. Em 27 de janeiro de 2009, foi aprovada a Lei Complementar nº 348/2009 que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Municipal de Florianópolis, transformando a Secretaria Municipal de Assistência Social em Secretaria Municipal de Assistência Social e Juventude – SEMAS. (PMF, 2014, p. 22).

Torna-se necessário assinalar essa constante mudança de nomenclatura presente na Secretaria, que acaba se firmando como mais uma dificuldade em estabelecer referência na política, seja frente a outras políticas sociais, técnicos ou aos próprios usuários dos serviços socioassistenciais. É importante compreender que a mudança da nomenclatura não é “um mero rearranjo institucional, pois a diversidade de denominações que historicamente vem sendo dado à Assistência Social fragmenta o seu sentido político”. (NUNES, 2009, p. 52).

⁶⁵ “A habilitação em Gestão Plena também requer que o município possua o Conselho Municipal de Assistência Social em pleno funcionamento, tendo um profissional de nível superior como responsável pela Secretaria Executiva. Outro requisito da Gestão Plena é a alocação de recursos financeiros próprios do orçamento do Município ao Fundo Municipal de Assistência Social”. (PMF, 2014, p. 22).

Em 2013, a Prefeitura Municipal de Florianópolis passaria por uma nova mudança em sua estrutura, com a aprovação da Lei Complementar nº 465/2013, que “definiu a estrutura organizacional da SEMAS, estabelecendo a nomenclatura das principais Diretorias e dos cargos de acordo com o Sistema Único de Assistência Social/SUAS” (PMF, 2014, p. 22). Dessa forma, a partir de então, a SEMAS, órgão gestor da política de assistência social em Florianópolis, atualmente está estruturada administrativamente por seis Diretorias, com suas respectivas gerências:

Quadro 2: Diretorias e suas Gerências – SEMAS Florianópolis

Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS	
Diretorias	Gerências
Diretoria de Proteção Social Básica	Gerência do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Gerência de Serviços e Programas para Jovens. Gerência de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.
Diretoria de Proteção Social Especial	Gerência de Média Complexidade. Gerência de Alta Complexidade.
Diretoria Administrativa e Financeira	Gerência de Financiamento do Sistema Único de Assistência Social. Gerência de Gestão do Trabalho. Gerência de Apoio Administrativo do Sistema Único de Assistência Social.
Diretoria de Benefícios Socioassistenciais	Gerência de Benefícios e Transferência de Renda.
Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação	Gerência de Gestão do Sistema Único de Assistência Social. Gerência de Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação.
Diretoria de Mobilização Comunitária	Gerência de Mobilização Comunitária.

Fonte: PMF, 2014, p. 23. (Elaborado pela autora).

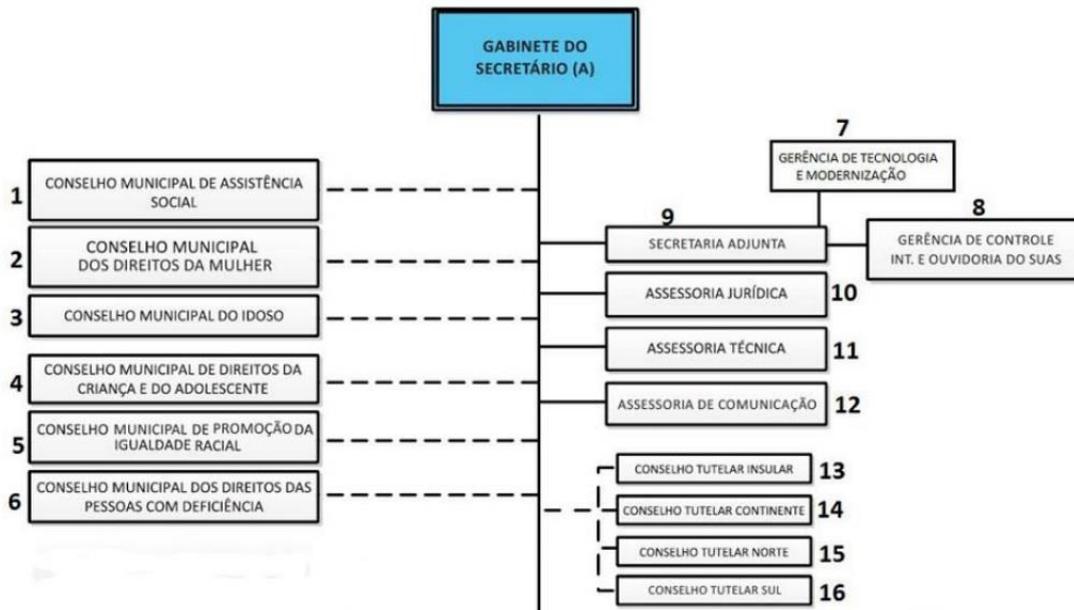
Abaixo se apresenta o organograma da SEMAS, disponível no próprio site da prefeitura⁶⁶, dividido neste trabalho em dois momentos

⁶⁶ Estrutura Organizacional da Secretaria de Assistência Social de Florianópolis. Disponível:

para facilitar a leitura, no qual é possível identificar uma proposta de estrutura organizativa para a Secretaria de Assistência Social de Florianópolis:

<<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/semas/index.php?pagina=govorganograma&menu=1>> Acesso em 2 de Fevereiro de 2017.

Figura 7 - Organograma SEMAS I

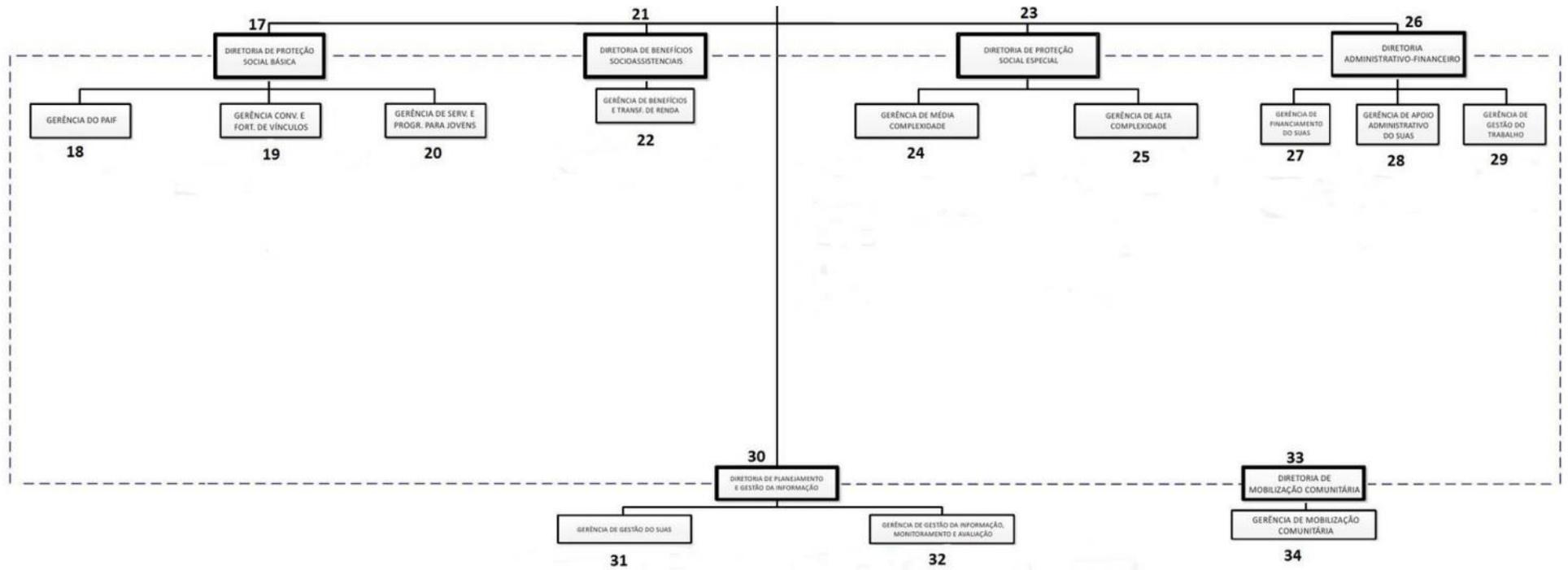


Fonte: PMF, 2017. (Adaptações da autora).

Nesta primeira parte do organograma, notam-se os Conselhos de Direitos, as Assessorias e Gerências e os Conselhos Tutelares diretamente vinculados ao eixo central que liga ao gabinete do Secretário. Os números em volta dos serviços listados correspondem a uma tabela com os nomes dos profissionais da SEMAS que respondem pelos mesmos, o propósito deste trabalho não é de listá-los, mas é interessante observar um planejamento da estrutura organizacional da SEMAS e a referencia de técnicos responsáveis por cada função, informações estas que podem ser facilmente acessadas no site da prefeitura. Outro ponto importante de ser notado é a posição que os Conselhos de Direitos ocupam neste organograma, aparecendo logo no topo do mesmo e diretamente vinculados ao gabinete do (a) Secretário(a). Este pode ser apenas um modelo ilustrativo da política municipal, pois não se sabe até que ponto a operacionalidade da política corresponde ao mesmo, mas aparentemente parece revelar uma intencionalidade nesta posição estratégica, que indica a promoção das estruturas de controle social, acordando assim, com o pressuposto pelas normativas oficiais na consolidação de um Sistema Único descentralizado, participativo e democrático.

Em um segundo momento do organograma podem-se observar as Diretorias e suas gerências assim como relatado no QUADRO 2: Diretoria de Proteção Social Básica; Diretoria de Proteção Social Especial; Diretoria Administrativa e Financeira; Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação; Diretoria de Mobilização Comunitária e a Diretoria de Benefícios Socioassistenciais. Alguns nomes de serviços aparecem diferentes na relação entre o quadro 2 (Elaborado com base nas informações do Plano Municipal de Assistência Social 2014-2017) e o Organograma (disponível no site da Prefeitura), podendo algumas dessas informações estarem desatualizadas, ou pensadas em conjunturas e momentos distintos, contudo continuam disponibilizadas em suas plataformas e documentos informacionais sobre SEMAS.

Figura 8 - Organograma SEMAS II



Fonte: PMF, 2017. (Adaptações da autora).

Acima está ilustrada a segunda parte do organograma da Secretaria de Assistência Social de Florianópolis. O item 17 corresponde à Diretoria de Proteção Social Básica dividida em: 18) Gerência do PAIF; 19) Gerência de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e 20) Gerência de serviços e programas para jovens. O item 21 representa a Diretoria de Benefícios Socioassistenciais: 22) a Gerência de Benefícios e Transferência de Renda. O número 23 está relacionado à Diretoria de Proteção Social Especial: 24) Gerência de Média Complexidade e 25) Gerência de Alta Complexidade. O item 26 diz respeito à Diretoria Administrativo-Financeira: 27) Gerência de Financiamento do SUAS; 28) Gerência de Apoio Administrativo do SUAS e 29) Gerência de Gestão do Trabalho. No item 30 tem-se a Diretoria de Planejamento e Gestão da informação: 31) Gerência de Gestão do SUAS; 32) Gerência de Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação. Por último, o item 33 – Diretoria de Mobilização Comunitária: 34) Gerência de Mobilização Comunitária.

Destaca-se neste organograma, sobretudo, a Diretoria de Planejamento e Gestão da Informação da SEMAS, que aparece na base de toda a estrutura organizativa, estando diretamente ligada ao Gabinete do Secretário e conectada a todas as demais estruturas administrativas, rompendo, ao menos visualmente, com a lógica da gestão estar próxima do topo, pensando todos os serviços e comandando-os. Aqui, esta Diretoria aparece, ao contrário, sustentando todas as demais e sendo o chão da organização da política a nível municipal. Apesar de não se saber até que ponto esta proposta de estrutura organizacional realmente orienta a operacionalização da Secretaria, ela traz consigo alguns elementos importantes de serem pensados e que remetem esforços na concepção e execução da política, principalmente se considerarmos que é na Diretoria de Planejamento e Gestão da Informação que se localiza o espaço e a equipe de vigilância socioassistencial.

A SEMAS, assim, de acordo com seu site, possui como missão: “implementar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), promovendo serviços de Proteção Básica e Proteção Social Especial aos cidadãos que dela necessitarem”. E tem como visão “ser referência nacional na defesa e garantia de direitos e na prestação de serviços, programas, projetos e benefícios às famílias de Florianópolis” (PMF, 2017), orientados pela PNAS (BRASIL, 2004), LOAS (BRASIL, 1993; BRASIL, 2011) e pelo Sistema Único de Assistência Social.

No site da Secretaria ainda encontram-se disponíveis e-mails e telefones de cada serviço ofertado, assim como mapas através do *Google Earth* para localização dos equipamentos. Foi possível observar que existe uma página online para ouvidoria, onde é possível fazer sugestões, reclamações e observações sobre a SEMAS. Todavia, uma adversidade encontrada foi a mudança de local da Secretaria três vezes nos últimos quatro anos.

Apesar da SEMAS se localizar no Centro da cidade e possuir ponto de ônibus próximo ao local, observa-se que sua fachada é pouco identificável, assim como possui escadaria e estacionamento na frente de sua entrada dificultando a acessibilidade ao local. Essa questão foi possível de ser identificada na três mudanças de local da Secretaria, o que não deixa de ser outro desafio, no sentido de consolidar a política como referência em um território. Sem contar as dificuldades de acesso, principalmente dos usuários da política, que podem desconhecer essa mudança, ou confundir o local em seu deslocamento.

Também ao pesquisar na página *online* da Secretaria não foi possível localizar nenhuma informação relativa à vigilância socioassistencial, somente aparecendo e-mail e telefone da Diretoria de Planejamento e Gestão da Informação, sem, contudo, especificar a existência desta função em âmbito municipal, seu endereço e tampouco um contato direto com a equipe da mesma⁶⁷.

3.2 DIRETORIA DE PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO – SEMAS

Dada a breve contextualização da Política de Assistência Social em Florianópolis e a sua atual estrutura administrativa, este subitem tratará especificamente da Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação, onde se encontra, dentro da estrutura da SEMAS, a equipe responsável pelas ações desempenhadas no âmbito da vigilância socioassistencial.

A Diretoria de Planejamento é responsável por pensar toda a estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social, assim como a expansão dos seus serviços socioassistenciais, para tanto dentre suas principais atribuições encontram-se:

⁶⁷ Em buscas na internet sobre a vigilância socioassistencial em nível municipal, encontrou-se somente uma notícia, intitulada “SEMAS redefine áreas de abrangência dos CRAS” de 18/08/2015, que relata o trabalho da equipe de vigilância socioassistencial realizado por meio de reuniões com os Centros de Referência para estabelecer uma nova estratégia e apresentar informações pertinentes as áreas de abrangência dos CRAS, reformular as abrangências territoriais das unidades dos mesmos e a entrega do Relatório de Informações Socioterritoriais do município. Disponível em: < <http://www.pmf.sc.gov.br/noticias/index.php?pagina=notpagina¬i=15011>>. Acesso em: 3 de Mar, 2017.

Art. 16. À Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação compete especificamente: I - Coordenar a elaboração dos Planos de Trabalho e dos Pactos referentes a cada área específica; II - Coordenar a elaboração e consolidação do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) no âmbito da Secretaria; III - Estabelecer critérios técnicos e metodologias para elaboração de estudos e pesquisas relativos aos programas e projetos da Secretaria; IV - Elaborar manuais e estabelecer rotinas para o processo de planejamento da Secretaria; V - Subsidiar tecnicamente as demais diretorias e gerências da Secretaria na elaboração e consolidação de planos, programas e projetos; VI - Propor e coordenar a realização de pesquisas e estudos temáticos de caráter multisetorial. (PMF, 2013, p. 12-13).

Nesse seguimento, compete à Diretoria de Planejamento: a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social submetendo-o a aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social; alimentar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da Rede SUAS, componentes do sistema nacional de informação; dentro da Rede SUAS: realizar consultas sistemáticas, inserção de relatórios mensais de atendimento, Censo SUAS, Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SISC, o cadastro de entidades, o Plano de Ação do sistema SUAS-WEB e apresentar Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira como forma de prestação de contas; instalar, coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação e estabelecer indicadores de todas as ações da assistência social por nível de proteção básica e especial; acompanhamento e monitoramento da rede socioassistencial cofinanciada, através de visitas sistemáticas, elaboração do plano de acompanhamento entre outros; relação com os Conselhos Municipais de Direitos a respeito da gestão da Política; Educação Permanente dos trabalhadores do SUAS, elaboração do plano anual de Educação Permanente e sua execução; apoio técnico ao Gabinete do Secretário de assistência social quanto às ações da CIB, elaboração de minutas de projetos de lei, pareceres; articulação com as demais diretorias da SEMAS para a expansão de serviços, definição de fluxos entre os serviços, elaboração de planos específicos, dentre outras ações (FRITZEN, 2014).

Em meio a estas atribuições da Diretoria de Planejamento também se encontram as ações da vigilância socioassistencial. Neste sentido destaca-se o Plano de Metas da Secretaria Municipal para o período de 2014 a 2016 (ANEXO - A) que prevê a estruturação do Departamento de Vigilância Socioassistencial, correspondendo à implantação deste setor responsável pelo acompanhamento de indicadores de vulnerabilidades e riscos da população do município, contando para tanto com recursos municipais e federais e o Plano Municipal de Assistência 2014-2017 que prevê a estruturação da vigilância socioassistencial na SEMAS. Ambos documentos elaborados pela Diretoria de Planejamento.

Neste cenário, compreendendo a dimensão de atuação da Diretoria de Planejamento, cabe contextualizá-la em sua recente história na SEMAS. Tais ações detalhadas acima sobre responsabilidade da Diretoria de Planejamento nem sempre foram executadas pela mesma, apresentando-se como conquistas, fruto de esforços e intensos debates, pois, antes, por exemplo, gerir o fundo de assistência social era tarefa de administradores e contadores do setor financeiro da Secretaria, hoje esta, dentre outras ações são executadas primordialmente por assistentes sociais, no setor de gestão e planejamento da SEMAS.

Com base em pesquisa realizada por Fritzen (2014) sobre a política de assistência social em Florianópolis, as falas dos profissionais entrevistados deste município trazem insumos para mostrar a realidade da inserção desta Diretoria no âmbito da política, como apresenta a gestora deste setor no seguinte trecho:

Na Secretaria, o setor de planejamento foi instituído por pressão interna dos profissionais e pressão externa do Conselho Municipal de Assistência Social, e várias Conferências Municipais de Assistência Social deliberaram pela sua criação. Instituído inicialmente de maneira informal, teve altos e baixos em termos de equipe técnica, espaço físico, relevância de seu trabalho na dinâmica da Secretaria [...]. (FRITZEN, 2014, p. 75).

O setor de planejamento não tem uma data exata de criação. Segundo a equipe técnica da Diretoria, acredita-se que desde 2006 havia trabalhos de planejamento sendo realizados, contudo, o setor só foi institucionalizado mediante Decreto Municipal nº 348, de 2009, que dispõe sobre o modelo de gestão e estrutura organizacional da Prefeitura de Florianópolis⁶⁸, e foi somente em torno de 2010 que a Diretoria de Planejamento

⁶⁸ Lei Complementar nº 348, de 27 de janeiro de 2009, que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da administração pública municipal de Florianópolis. Disponível em: <<http://cm.jusbrasil.com.br/legislacao/1019280/lei-complementar-348-09>>. Acesso em: 17 de Jun, 2016.

começou a ganhar maior visibilidade devido às iniciativas do então Secretário Adjunto – que naquele momento estava substituindo o titular da gestão da Secretaria, o qual requereu que o Planejamento fosse instalado ao lado do seu Gabinete, para que pudesse consultar a equipe técnica sempre que necessário e, mediante reunião do Colegiado da Secretaria, definiu-se que a partir daquela data seria o Planejamento que realizaria o orçamento da Secretaria, mais especificamente, do Fundo Municipal de Assistência Social, com base nas discussões técnicas sobre os serviços. Assim, “mesmo com várias mudanças que aconteceram na Secretaria, desde então é o Planejamento que faz a proposta de PPA, de LDO e da LOA relativos à Política de Assistência Social”. (FRITZEN, 2014, p. 75).

Contudo, apesar dos avanços alcançados recentemente, a gestora da Diretoria cita alguns desafios atuais pelos quais esta tem passado:

[...] um deles é a equipe ainda ser muito reduzida do Planejamento; houve uma ampliação significativa de profissionais na Secretaria nos últimos dois anos, em parte para a substituição dos profissionais antes terceirizados, mas a demanda dos serviços para atendimento direto à população era muito grande e foi priorizada. Outro desafio é a falta de um orçamento fixo para a Assistência Social, assim como tem para a Educação e para a Saúde, estas políticas com percentuais ampliados em Lei Municipal para 30% e 20% respectivamente. Este fator tem restringido muito as possibilidades de expansão da política no município, embora conseguimos, com intervenção direta do Secretário, uma ampliação dos valores que permitiu aumentos significativos dos valores dos convênios às entidades. [...] Outro desafio é a necessária incorporação da cultura da informação na Secretaria. (FRITZEN, 2014, p. 76)

Nessa perspectiva, podem ser percebidos certos desafios a respeito do movimento da Diretoria de planejamento no âmbito municipal, que, apesar de sua recente inserção na SEMAS, já passou por vários “altos e baixos” tendo sua importância e atuação definida por quem está na gestão desta Secretaria. Dessa forma o trabalho do Planejamento e, conseqüentemente, o da vigilância socioassistencial permanece atrelado à importância e necessidade que o gestor dá a essas áreas. Para a gestora municipal, participante da pesquisa de Fritzen (2014, p. 76) a Assistência Social é ainda vulnerável às mudanças de gestão “e ao uso de padrões tradicionais em sua condução, embora as legislações, as estruturas de controle social e a cultura institucional vêm se alterando na perspectiva da garantia dos direitos sociais”.

Isso revela contradições eminentes, pois se sabe que historicamente não há uma cultura de planejamento, dependendo-se, desse modo, da vontade política para efetivação das ações sociais. Pfeiffer (2000, p. 10) em relação ao planejamento estratégico afirma que “[...], no entanto, em todos os casos é difícil, e, sem dúvida, mais difícil no setor público, encontrar a vontade e a disposição de mudar estruturas, procedimentos, hábitos e comportamentos”. Precisa-se, acima de tudo, compreender a importância e necessidade de se discutir os processos de planejamento, monitoramento e gestão da informação enquanto instrumentos fundamentais para a realização da política de assistência social, sendo verdadeiros norteadores das ações socioassistenciais. Assim sendo, tanto na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, “a gestão da informação e a organização de sistemas de informação devem ser priorizadas no âmbito da gestão, com destinação de recursos financeiros e técnicos para a sua consolidação” (PMF, 2014, p. 202).

De acordo com o Plano Municipal de Assistência Social de Florianópolis 2014-2017, ao referir-se aos processos de informação, monitoramento e avaliação, aponta o sistema de informações integrado, como uma forma de disponibilizar e armazenar “informações importantes para subsidiar as atividades dos trabalhadores envolvidos na gestão da política, para o planejamento técnico e financeiro, o acompanhamento, a execução, a tomada de decisão e o controle social”. (PMF, 2014, p. 203). Para tanto “a produção e a disseminação de informações estruturadas, confiáveis e regulares proporcionam o planejamento de ações que fortaleçam a função proativa e protetiva da Política de Assistência Social” (PMF, 2014, p. 203). Afirma-se ser primordial a efetivação de condições que possibilitem a construção da cultura da informação na Secretaria, incidindo diretamente na estrutura de trabalho necessária à vigilância socioassistencial.

3.3 A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA SEMAS

De acordo com a estruturação da vigilância socioassistencial na SEMAS e sua proposta para 2014-2017, “na estrutura organizacional proposta para a Secretaria Municipal de Assistência Social, a Vigilância Socioassistencial se constitui em um Departamento da Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação”. (PMF, 2014, p. 203). Segundo informações coletadas junto à equipe técnica da Diretoria de Planejamento, começou-se a pensar no processo de implantação das ações da vigilância socioassistencial junto à

SEMAS em 2013, no entanto, a sua estruturação começou a dar os primeiros passos somente a partir de 2014 (FRITZEN, 2014).

A vigilância socioassistencial na SEMAS começou a ser estruturada em 2013, quando contava com uma assistente social para sua equipe técnica, em 2014 possuía uma assistente social e uma estagiária de serviço social, já em 2016 a equipe contava com: duas assistentes sociais, uma geógrafa e uma estagiária de administração. Essa equipe formada por quatro profissionais ocupa uma sala em conjunto com mais uma profissional, assistente social, que responde pelo monitoramento da rede conveniada de assistência social. Na sala são cinco mesas, uma para cada profissional, cada mesa possui computador com acesso à internet e conectado à impressora. A sala tem banheiro próprio. No espaço, contudo, não há mesa de reuniões, e não possui espaço para uma, sendo que quando a equipe precisa se reunir necessita utilizar-se de outro lugar.

De acordo com o plano municipal de assistência, enfatiza-se a necessidade de uma equipe para esta função, que deverá contar com profissionais da sociologia e da estatística, sendo que para este último deverá ser criado o cargo no quadro civil da Prefeitura Municipal, assim como deverá ser realizado concurso público para provimento da vaga de sociólogo – esta e outras vagas – para a Diretoria de Planejamento. Destaca-se que em 2013 foi realizado concurso público para provimento do cargo de assistente social, a fim de compor o quadro de profissionais da SEMAS. Também se afirma no referido Plano que “havendo a necessidade, a Vigilância poderá contratar, temporariamente, pessoas físicas e/ou jurídicas para realizar treinamentos, estudos, diagnósticos, pesquisas, assessoramento da equipe etc.” (PMF, 2014, p. 203).

Segundo o Plano Municipal:

Para a estruturação da Vigilância Socioassistencial é necessária uma equipe técnica multidisciplinar, composta por profissionais de áreas diversas, com necessidade de incorporação principalmente de profissionais de Sociologia e Estatística, pois suas atividades requerem conhecimentos específicos e especializados. (PMF, 2014, p. 203).

Como proposta para a vigilância socioassistencial, o Plano Municipal de Assistência – 2014-2017 – propõe que além de contar com equipe técnica especializada, a mesma também deverá dispor de estrutura física e tecnológica adequada para a realização de suas atividades:

A Secretaria Municipal de Assistência Social deverá implantar um sistema informatizado para a rede socioassistencial, que possibilitará a produção de dados para os gestores, trabalhadores, entidades e conselheiros, se configurando a principal fonte de dados para o Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação da Rede Socioassistencial. Terá como objetivo coletar, armazenar, tratar e fornecer informações para apoiar as funções e processos de trabalho, facilitando o funcionamento da rede de serviços socioassistenciais, criando mecanismos que possibilitem a integração destes serviços. Este Sistema será implantado inicialmente na rede governamental sendo, posteriormente, expandido para a rede não governamental. (PMF, 2014, p. 204).

Na SEMAS “[...] atualmente a coleta de informações quantitativas dos Serviços e da concessão de Benefícios Socioassistenciais, executados pelo órgão gestor municipal, é realizada mensalmente, por meio de relatórios estatísticos executados no Excel” (PMF, 2014, 205). Em cada serviço que compõe a rede de proteção social do SUAS, a equipe técnica fica responsável por preencher o registro mensal - RMA, contendo dados sobre os atendimentos e encaminhamentos realizados. Esse registro deve então ser encaminhado no início do mês para a Diretoria de Planejamento, aos cuidados da equipe de vigilância socioassistencial, a qual trabalhará sobre essas informações, devendo devolver esses dados, em forma de informação útil a sua origem com o intuito de qualificar os serviços e melhorar suas ações, o que pode ser traduzido em iniciativas como a construção de mapas temáticos, diagnósticos socioterritoriais, entre outras ferramentas significativas para aperfeiçoar a qualidade, oferta e padrão dos serviços socioassistenciais.

Em pesquisa realizada por Fritzen (2014) sobre a vigilância socioassistencial no município de Florianópolis, merecem destaque as seguintes conclusões: apesar das premissas desta função datarem de 2004 com a PNAS, esta é uma realidade em construção para muitos municípios, como é o caso de Florianópolis, onde esse processo também está dando os primeiros passos; a vigilância aparece como uma função codificada dentro do processo de gestão da informação necessitando do seu aprofundamento, seja por meio de capacitações e/ou de discussões direcionadas para sua compreensão e operacionalização. A internalização pela maioria dos profissionais do SUAS analisados na pesquisa é a de que vigilância socioassistencial é uma função boa e eficaz, sendo que as possíveis contradições que envolvem essa função no SUAS, que tanto pode ser usada para a proteção

como desproteção social, não apareceram nas falas; assim como sua eficácia aparece essencialmente ligada às contrapartidas advindas do MDS, principalmente em termos de recursos.

Em outra pesquisa realizada nos CRAS dos municípios paranaenses de Umuarama e Maringá, Silva (2015) aponta algumas dificuldades que se assimilam com as já referenciadas:

O que se destaca, no entanto, nas análises das entrevistas, é que não houve a sinalização de nenhum questionamento ou ponto de vista crítico sobre o que de fato é a vigilância social, numa possibilidade de extrapolar o que está estabelecido normativamente e considerando o que vivenciam no cotidiano do município. Também não foi demonstrado, no que se refere ao preparo técnico do profissional, o domínio de algum caminho metodológico do seu fazer [...] As respostas dos sujeitos apesar de virem ao encontro com as normativas oficiais, em muitos casos, são discursos “prontos” que quando, em um segundo momento dessa pesquisa, é discutida a operacionalização da vigilância social percebe-se a desconexão teoria versus prática. (SILVA, 2015, p. 8).

Retomando a pesquisa de Fritzen (2014), observou-se, ainda, a falta de equipe técnica e de suporte de equipamentos tecnológicos para o cumprimento das funções da vigilância socioassistencial; assim como a falta de dados fidedignos, pois a estatística implantada no município, de acordo com as falas dos entrevistados, não dá conta de mostrar a realidade das famílias e dos serviços; há um desafio eminente de reflexão sobre essas informações e não há devolutiva sistemática aos serviços por parte da gestão, ou, quando há, configura-se em processo pontual. Outro dado levantado foi o envolvimento dos usuários nesse processo, estes parecem ser agentes omissos, que desconhecem esse movimento informacional, “pois como evidenciado nas entrevistas, os mesmos não possuem consciência de que fazem parte da construção de dados, diagnósticos sociais da realidade em que vivem e, neste cenário, muito menos compreendem como usar esses instrumentos a seu favor” (FRITZEN, 2014, p. 89). Por fim, a pesquisa citada apontou que a Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da informação, assim como a própria vigilância socioassistencial, por vezes, tem seu significado e importância atribuídos de acordo com o gestor da política.

Novamente as similitudes coadunam com pesquisa de Silva (2015) nos municípios do Paraná:

De forma especial, chama a atenção, que mesmo sendo municípios de grande porte não há sistemas informatizados de registro e acompanhamento das famílias, o que remete as ações que compõem o processo de vigilância social a sua realização manual e, em muitos casos, sem padronização necessária. Nesse sentido, quando estudados os instrumentais de registro dos CRAS, que pelo nosso entendimento auxiliam para a coleta de dados, identificou-se que as categorias e indicadores compreendidos e utilizados para conhecimento das famílias, são insuficientes para determinar o grau de vulnerabilidade ao qual elas estão inseridas, e logo, são insuficientes para alimentação dos sistemas de vigilância social. (SILVA, 2015, p. 11).

Outros apontamentos interessantes de serem colocados, são os levantamentos realizados de acordo com o Censo SUAS 2015, pela Gerência de Monitoramento e Avaliação do SUAS – GEMAV⁶⁹ da Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação do Estado de Santa Catarina - SST, revelando que, das gestões municipais do SUAS em Santa Catarina que possuem municípios com vigilância socioassistencial constituída, 84 afirmaram possuir estrutura formal do órgão gestor municipal correspondendo a 28,48%; sendo que 87 possuem essa função de maneira informal, 29,49% e 124 não constituída, 42,03%, isto com base em um universo de 295 municípios catarinenses, 100%. Municípios com lei municipal de regulamentação do SUAS que contenha a vigilância socioassistencial como função da assistência social: 84 possuem Lei Municipal; 81 constam a Vigilância como função da Assistência Social (27,45%). (SST, 2016, s/p).

O levantamento ainda demonstrou que os municípios com profissionais exclusivamente dedicados às atividades da vigilância socioassistencial representam: 21 Municípios; dos quais 19 de nível superior: 41 profissionais; 07 de nível médio: 09 profissionais e 02 não informaram o número de profissionais. Ou seja, de 171 municípios que possuem implantação da vigilância socioassistencial, seja de maneira formal ou informal, apenas 19 destes possuem servidores exclusivos para esta função, correspondendo a 11,11% (SST, 2016, s/p.). Sobre os municípios que indicaram a realização de cursos de capacitação sobre vigilância socioassistencial, apenas 34 afirmaram realizar algum tipo de capacitação, representando 11,52%. Quanto aos municípios que informaram

⁶⁹ Disponível em: < <http://www.sst.sc.gov.br/index.php/assistencia-social2/gerencia-de-monitoramento-de-avaliacao-do-suas-gemav/vigilancia-socioassistencial/apresentacoes-capacitacoes> > Acesso em: 05 de Março de 2017.

receber orientação e apoio técnico acerca da implantação da vigilância quando das visitas técnicas do estado: somente 02 informaram ter recebido auxílio, representando 00,67%.

Outra informação levantada foi em relação aos municípios onde o órgão gestor utiliza sistema de informação próprio para gerenciar a política de assistência social: (não os do MDS) tiveram-se 88 municípios, representando 29,83%. Destes, os sistemas permitem: 05 registrar repasses de recursos para entidades; 02 registrar prestação de contas das entidades; 77 registrar execução física/atendimentos; 46 registrar unidades da rede socioassistencial pública; 17 registrar unidades da rede socioassistencial privada; 73 elaborar e armazenar prontuário eletrônico dos usuários dos serviços socioassistenciais e 18 outros registros não elencados acima. (SST, 2016, s/p).

Os dados da Secretaria Estadual de Assistência Social de Santa Catarina revelam situações importantes no tocante à operacionalização da vigilância socioassistencial e demonstram a precariedade da institucionalização, capacitação, corpo técnico e equipamentos tecnológicos adequados para a execução desta função do SUAS. Os números revelam que são poucos os municípios do estado que oferecem condições para a operacionalização desta função, sendo este um desafio para a política estadual. Realidade que representa alguns aspectos do trabalho da equipe de Florianópolis, que, embora tenha legislação municipal que afere a institucionalização da vigilância socioassistencial e uma equipe mínima para executá-la, ainda sofre quanto à falta de capacitação e equipamento tecnológico para conduzir este trabalho. Essas dificuldades, todavia, inviabilizam em grande parte a efetivação da gestão da informação nos municípios, carecendo de estratégias e ações visando solução desses impasses pelo governo.

Dessa forma, ao se problematizar a contextualização histórica da assistência social no município de Florianópolis e de que maneira se deram as ações iniciadas frente à vigilância socioassistencial, afirma-se a necessidade de compreender como se dá esse processo atualmente, depois de dois anos de implantação desta função na política municipal, quais têm sido os resultados obtidos e quais os reais beneficiários dessas ações? Para, além disto, quais os principais desafios e potencialidades encontrados no cotidiano desta equipe profissional e que possíveis avanços ou retrocessos são identificados?

Quando se pensa sobre a participação na assistência social e na superação das contradições levantadas ao longo deste trabalho na área dessa política social, esta só parece possível por intermédio da informação, do conhecimento através do qual se pode argumentar e questionar. A vigilância socioassistencial produz conhecimento a todo tempo, sobre os usuários da assistência e sobre seus serviços, possui a tecnologia como instrumento para operacionalização das informações, por meio da elaboração de seus produtos traduzidos em estatísticas, mapas temáticos, levantamentos quantitativos e análises qualitativas que possam servir para proteger e defender os direitos socioassistenciais. É um movimento complexo e que envolve toda uma cadeia de atuação, desde o gestor, os profissionais que atuam na ponta, até a família que é beneficiária dos serviços socioassistenciais.

Dessa maneira, a Seção III procurou problematizar e desvelar algumas das perguntas colocadas neste trabalho, evidenciando as potencialidades e desafios vivenciados no cotidiano da equipe nas ações da vigilância socioassistencial em Florianópolis. Buscou-se analisar o processo operacional da vigilância socioassistencial conduzido pela SEMAS identificando seus produtos, as possíveis ações de prevenção de situações vivenciadas por famílias e indivíduos e a qualificação da oferta de serviços, assim como previstos na PNAS. (BRASIL, 2004).

Portanto, a partir de agora se adentrará na discussão dos dados da pesquisa empírica realizada junto à equipe de vigilância socioassistencial de Florianópolis, com o desígnio de se explanar sobre as questões aludidas acima a partir da realidade municipal.

4. UMA ANÁLISE SOBRE O COTIDIANO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E SEUS “PRODUTOS” A PARTIR DA SEMAS DE FLORIANÓPOLIS

Nos capítulos anteriores, localizou-se a discussão em torno da assistência social e da função vigilância socioassistencial no SUAS e na política de assistência social do município de Florianópolis. A partir de agora este trabalho se centrará em esmiuçar os resultados obtidos na pesquisa empírica realizada por meio de grupo focal com a equipe técnica da vigilância socioassistencial da SEMAS e pesquisa documental, na qual considerou-se informações e produções sobre a política no âmbito municipal.

No tocante à pesquisa documental, analisou-se o relatório de informações socioterritoriais do município de Florianópolis produzido em 2015 pela equipe da vigilância socioassistencial (PMF, 2015)⁷⁰, assim como planilhas, estatísticos, mapas temáticos e o Plano Municipal de Assistência Social em vigor (2014-2017), isto em nível municipal, além dos documentos oficiais produzidos pelo MDS, correspondentes as leis, normas operacionais boletins informativos, relatórios de conferências e demais produções.

A pesquisa empírica foi realizada a partir de grupo focal que ocorreu na Secretaria Municipal de Assistência Social, no setor de Vigilância Socioassistencial, com início às 14hs, em horário de expediente das profissionais, contando com cinco participantes e a facilitadora, com tempo de duração de cerca de 2hs e 30min. Inicialmente, foram realizados dois contatos com a Diretoria e equipe da vigilância socioassistencial. Um primeiro contato foi feito em Julho de 2016 por meio de telefone e e-mail com a finalidade de encaminhar e apresentar o projeto de dissertação e a proposta de pesquisa da mestranda à equipe, assim como marcar uma data para solicitar a autorização via declaração assinada junto à Diretora do setor, tal autorização também permitiu dar entrada ao processo de submissão da pesquisa junto ao Comitê de Ética. Um segundo contato foi estabelecido diretamente com a equipe de vigilância socioassistencial, sem mediação da Diretoria, conforme orientado por esta, através de telefone e e-mail com o intuito de agendar o grupo focal com as participantes. Devido à tramitação do projeto no Comitê de Ética e Pesquisa e à ausência de uma das profissionais da equipe por motivo de férias, o grupo focal foi agendado para o final de agosto.

Desse modo, na quarta-feira, dia 31 de agosto de 2016 às 14:00 horas, foi realizado grupo focal com a equipe de vigilância socioassistencial, no horário e local de trabalho da mesma. Participou toda a equipe, com colaboração de uma profissional assistente social responsável pelo monitoramento da rede conveniada da Secretaria. Ao longo do grupo focal houve poucas interrupções, seja do telefone ou entrada de outras pessoas na sala, pois as técnicas haviam organizado em sua agenda aquela tarde para a realização da atividade. Estas demonstraram interesse e cooperação com a pesquisa assim como disponibilidade para marcar o grupo focal e para possíveis retornos da pesquisadora a campo. É importante sinalizar que a maioria das profissionais contatadas já conheciam a mestranda, pois seu estágio na graduação e a pesquisa realizada no Trabalho de Conclusão de Curso da mesma, com a temática da vigilância socioassistencial, foram realizados no mesmo local. Apesar da mudança de Diretoria do setor e da entrada de novos profissionais, esse conhecimento prévio facilitou o contato e a viabilização do grupo focal.

O grupo focal foi iniciado precisamente às 14hs e 35min e, como o espaço não possui mesa para reuniões, as profissionais se organizaram em torno de suas próprias mesas de trabalho. Inicialmente a mestranda apresentou o trabalho, a proposta, os objetivos, problemas de pesquisa e a metodologia deste, os quais já haviam sido encaminhados previamente por e-mail para leitura, falando também sobre grupo focal e o porquê da escolha dessa técnica. Após a solicitação e o consentimento de gravação desta atividade, orientou-se que, para facilitar o processo de transcrição, fosse feita uma fala de cada vez, evitando-se respostas simultâneas. O Termo de Livre Consentimento Esclarecido foi apresentado e distribuído entre as participantes que leram o material e o assinaram.

Para a transcrição do grupo focal identificaram-se as falas das profissionais com a letra P referente à Participante, para fins de diferenciação entre as mesmas, estabeleceu-se o tempo de serviço como condição determinante. Ficando assim P1, P2, P3, P4 e P5. Sendo que P1 é a profissional que trabalha há mais tempo no setor e P5 a profissional integrada à equipe mais recentemente.

Segue abaixo quadro de identificação das entrevistadas:

⁷⁰ Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Relatório de informações socioterritoriais do município de Florianópolis. Secretaria Municipal de Assistência Social.** Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação. Vigilância Socioassistencial. Florianópolis, setembro de 2015.

Quadro 3 – Quadro de identificação grupo focal SEMAS Florianópolis

PERFIL DAS ENTREVISTADAS - SEMAS FLORIANÓPOLIS			
Profissão	Cargo	Há quanto tempo desempenha a função	Citação nesta pesquisa
Assistente Social	Técnica da Vigilância Socioassistencial	3 anos	(P1)
Geógrafa	Técnica da Vigilância Socioassistencial	2 anos	(P2)
Estudante	Estagiária de Administração Pública	1 ano	(P3)
Assistente Social	Técnica da Vigilância Socioassistencial	Exclusivamente desde março de 2016, mas já colaborava com as atividades da vigilância socioassistencial desde 2013	(P4)
Assistente Social	Técnica de Monitoramento e planejamento do SUAS	Desde fevereiro de 2016	(P5)

Fonte: elaboração da autora.

Optou pela técnica do grupo focal, por meio de sugestão realizada em apresentação do pré-projeto de qualificação ao Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar Famílias, Sociedade Civil e Políticas Públicas – NISFAPS, do qual a mestranda faz parte. O projeto foi submetido para avaliação do grande grupo e especificamente por dois membros do núcleo que, dentre suas avaliações, ponderaram ser mais viável a realização de grupo focal do que de entrevistas individuais como projetado inicialmente, já que a equipe trabalha com a mesma função e as perguntas seriam iguais para todos. É neste sentido que “os participantes de um grupo focal devem apresentar certas características em comum que estão associadas à temática central em estudo”. (TRAD, 2009, 783).

Entende-se assim, que o grupo precisa ser homogêneo no que diz respeito às particularidades que influenciem decisivamente no foco do assunto em questão.

Todavia, concorda-se que,

[...] a busca de homogeneidade em algumas características pessoais não deve implicar na busca de homogeneidade na percepção do problema. Se assim fosse, o grupo focal perderia sua riqueza fundamental, que é o contraste de diferentes perspectivas entre pessoas semelhantes. (CARLINICOTRIM, 1996, p. 287).

O grupo focal se mostrou uma ferramenta importante, pois possibilitou “um debate que se fundamenta numa discussão racional na qual as diferenças de status entre os participantes não são levadas em consideração”. (TRAD, 2009, p. 780). As profissionais trabalham na mesma sala em funções concomitantes, excluindo-se a relação presente de supervisor e estagiário na equipe, a chefia do departamento não se fez presente no grupo focal, assim como não ocupa espaço físico de trabalho neste local, as demais profissionais ocupam cargos sem distinções de vínculos trabalhistas ou salariais, acreditando-se que isto contribuiu para uma maior fluidez nas conversas. Pois, invariavelmente a presença da chefia, ou de alguma autoridade poderia intimidar o grupo e acabar interferindo nos resultados da pesquisa.

Apresentados esses passos da pesquisa, se passará então para os resultados da mesma.

4.1 A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL EM FLORIANÓPOLIS: O PROCESSO DE PRODUÇÃO, ANÁLISE E DISSEMINAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

Com o intuito de apreender o processo de coleta e manipulação de informações pela equipe da vigilância socioassistencial, a primeira pergunta realizada foi “hoje, no município de Florianópolis, no âmbito de atuação da vigilância socioassistencial, quais são as principais ferramentas/tecnologias disponibilizadas para realizar seu trabalho?”.

Dentre as respostas, destaca-se:

Hoje o nosso maior instrumental são as planilhas de Excel. Quando a vigilância socioassistencial foi implantada formalmente em 2014 já existiam os estatísticos antes, pois foi da cultura de Florianópolis, há muito tempo, já implantar estes estatísticos nos serviços e enviar mensalmente para o planejamento, então essa parte de monitoramento já existe há muito tempo, desde 2002. (P1).

Os estatísticos existiam desde 2002, mas cabe falar que eles existiam simplesmente quando o gestor precisava de dados para apresentar ou dar alguma resposta à sociedade, eu nunca vi nenhuma outra utilização para esses dados naquela época. (P4).

Interessante colocar que a equipe ainda trabalha com a mesma forma de coleta e apreensão de dados como analisado em 2014 (FRITZEN, 2014), através de planilhas no Excel, as quais os profissionais dos serviços preenchem e enviam mensalmente para a vigilância socioassistencial. A tabulação desses dados é feita através da ferramenta do filtro desse programa. Chama atenção o fato de a coleta de informações da rede socioassistencial existir antes da implantação da vigilância socioassistencial, contudo, conforme descrito pela profissional, a utilização dos dados servia mais para suprir interesses particulares da gestão do que realmente para garantia e defesa de direitos socioassistenciais, todavia não se podendo descartar a presença dessa finalidade até hoje.

Os estatísticos que a equipe referencia são o principal instrumental de coleta de dados sobre as demandas de vulnerabilidades e riscos das famílias e indivíduos no município, também se constituem na fonte de informações que alimenta o Relatório Mensal de Atividades, ferramenta de preenchimento obrigatório no site da Rede SUAS, conforme ilustra figura abaixo:

Figura 9 - RMA e Prontuário Eletrônico Simplificado



Fonte: BRASIL, 2015, s/p.⁷¹

O RMA possui um prazo determinado de preenchimento, sendo que o descumprimento desse, acarreta prejuízos para a política municipal, principalmente no tocante aos repasses de recursos aos serviços socioassistenciais. A equipe de vigilância socioassistencial de Florianópolis estabelece um prazo para que as equipes mandem seus relatórios no Excel, que corresponde até o início de cada mês, cabendo a esta verificar se as informações chegam, se estão corretamente preenchidas e realizar a solicitação e contato necessário em qualquer destas intercorrências. Infelizmente, conforme pesquisa realizada por FRITZEN (2014), em função desta cobrança do Ministério, muitos profissionais ainda interpretam a necessidade desses dados somente para aferição de recursos, o que dificulta a criação de uma cultura da informação e do próprio entendimento da função vigilância socioassistencial para a política e em seu espaço de trabalho. Assim, “a constituição da Vigilância Socioassistencial pressupõe não apenas a organização da estrutura de gestão, mas, sobretudo, a implantação no cotidiano da gestão da cultura do registro e do exercício sistemático de análise”. (BRASIL, 2013a, p. 35).

Durante esta pergunta, as falas das entrevistadas apontaram para os esforços da equipe em difundir a importância da vigilância socioassistencial, tornando visível a necessidade dessas informações para a prevenção, melhoria dos serviços e da política como um todo. Isso, justamente para romper com a mera visão da necessidade de repasse de recursos, o que fazia inclusive com que os profissionais, como analisado em FRITZEN (2014), deixassem o preenchimento dos estatísticos para última hora, tendo que estimar os números, deduzi-los, sem, no entanto, uma ação continuada de registro de suas ações. E para tanto, ações foram empregadas na tentativa de se criar uma cultura de registro das informações e melhorar esses dados no município.

Sendo que,

[...] com a formalização da vigilância socioassistencial começou-se a padronizar as planilhas, os estatísticos, porque os números eram muito gerais, muito genéricos, a gente trabalhava com médias, a gente não tinha uma informação mais precisa da população atendida. Com a implantação da vigilância a gente começou a estruturar esses estatísticos. (P1).

Começou-se a estruturar com a vigilância socioassistencial, inclusive, o entendimento sobre o que era o estatístico colhido nos serviços, porque foi feito os manuais para definir os termos das

⁷¹ IX Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial Banco de Dados, Sistemas de Informação e Georreferenciamento na Assistência Social. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) Departamento de Gestão do SUAS (DGSUAS) Coordenação Geral da Rede SUAS (CGRS). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 30/07/2015. Brasília/DF.

informações pedidas nos estatísticos no Excel, pois as equipes, principalmente em termos de técnicos administrativos, se tinha muita rotatividade de profissionais, por conta do salário que é baixo, aquele que já estava entendendo aqueles termos técnicos, significado, o preenchimento das informações, acabava saindo, e entrava um novo, quando ia preencher aquele relatório já tinha um entendimento diferente, então tendo o manual já facilitava a padronização do conhecimento sobre o que era solicitado dos serviços em termos de informações. (P4).

A equipe relata a importância da padronização das informações colhidas pelos serviços, a necessidade de se ter um entendimento equânime sobre os dados e que para tanto desdobraram-se ações da equipe de vigilância socioassistencial no sentido de capacitações, reuniões técnicas com as Diretorias e equipes dos serviços para se chegar em entendimentos similares. Foram através dessas ações que se teve a iniciativa de elaborar manuais técnicos para o levantamento desses estatísticos:

Os manuais já existiam do MDS, mas como os municípios pedem mais informações do que o MDS solicita, então se foi complementando as informações do MDS fazendo-se um manual mais personalizado para a realidade municipal, sendo essa uma iniciativa da vigilância. Do ano passado para cá, se teve experiências melhores, porque antes as ações eram tomadas aqui, se definiam os dados que a gestão precisava e isso era encaminhado para os serviços. Agora essas definições, assim como a elaboração dos manuais foi realizada com a participação dos serviços. A partir do ano passado os trabalhadores passaram a construir, de forma participativa, as informações dos estatísticos. Montamos um grupo de trabalho, como exemplo, foi feito recentemente com o PAEFI, ali mudou-se todo o estatístico do PAEFI, de coletar as informações, do entendimento, dos significados que se queriam com o estatístico e a própria construção do manual que foi participativa. *Porque nós da gestão que somos de fora, não entendemos muitas coisas, agora os trabalhadores que estão lá na operacionalização dos serviços é que realmente conhecem esse processo.* Isso já consideramos um avanço, já foi diferente, já foi uma proposta diferente, pois através das reuniões entre a gestão e os serviços, os trabalhadores puderam ser ouvidos e participar desse processo. (P1, grifo da autora).

Neste trecho é possível observar uma importante fala apresentada pela equipe da vigilância socioassistencial, a qual entendeu a necessidade de ouvir os profissionais no processo de construção das informações, desde a coleta das informações, momento fundamental para se garantir dados condizentes com a realidade, tornando esse momento em uma troca participativa e não uma via de mão única. Talvez coubesse colocar que pesquisa de 2014 (FRITZEN, 2014) realizada no mesmo setor, com algumas destas profissionais presentes no grupo focal, levantou que uma das principais problemáticas do trabalho da vigilância dizia respeito ao não retorno dos dados produzidos pelos serviços para eles próprios, para que a partir disso pudessem melhorar suas ações e chegar a ações de prevenção, como as normativas enfatizam. Ao contrário, como os profissionais da SEMAS enfatizaram, os dados colhidos até então nos CRAS, CREAS e abrigo municipais não se adequavam com a realidade dos mesmos. Esse desafio inclusive foi compreendido pela gestora da Diretoria de Planejamento entrevistada no momento “não se tem uma devolução sistemática e que permita uma avaliação desses resultados e das possibilidades de revisão e de redefinição dos serviços”. (FRITZEN, 2014, p. 87).

Interessante colocar que os dados desta pesquisa de Trabalho de Conclusão de Curso (FRITZEN, 2014) voltaram para a equipe da vigilância socioassistencial e para os demais serviços socioassistenciais que participaram da entrevista. E possivelmente foram um necessário sinalizador de ações que precisavam ser tomadas para a melhoria do trabalho dessa função. Identifica-se nas próprias normativas, que prevalece como tendência a coleta de informações do atendimento ou do território, porém, com pouco retorno para as equipes que atuam nos serviços, programas e projetos da política. Sendo que, de outro lado, os profissionais “coletam e enviam registros para os setores responsáveis pela informação, porém, quando essas informações retornam para as equipes constatam-se lacunas quanto a sua dimensão territorial”. (BRASIL, 2014, p. 58).

Reconhecendo isso, a equipe de vigilância socioassistencial da SEMAS aponta que repensar essa questão foi fundamental,

Até para os profissionais mostrarem quais informações realmente traduziam a realidade dos serviços, porque essa era, inclusive, uma reclamação dos próprios técnicos que os estatísticos levantados pela vigilância não mostravam a realidade dos serviços. Essa ideia do grupo surgiu ano passado, depois da devolutiva para o PAEFI, onde os técnicos afirmaram que esses dados não representavam a realidade do serviço. E na reunião nós colocamos que foram eles que preencheram os dados. Mas os técnicos, mesmo assim, responderam que essas demandas que apareceram nos estatísticos não demonstram a realidade do trabalho. Então foi onde surgiu esse

grupo, da necessidade de repensar a coleta de dados que estava sendo feita até então. Pensar essa coleta de dados, o que é preciso mudar para se adequar a realidade de cada serviço. O que só pode ser feito através de uma troca com os técnicos. Esse ano se implantou um novo estatístico no PAEFI e o manual sobre o mesmo. No momento, esse processo está sendo feito com todos os CRAS. As reuniões têm sido quinzenais com esses serviços. A questão dos CRAS é mais complicada, porque são 10 em Florianópolis. E o entendimento de cada equipe, como está aparecendo nas reuniões, é diferente. Então é preciso padronizar o entendimento dos estatísticos para que esteja se falando a mesma coisa e se tenham dados fidedignos com a realidade. Para que se tenha um entendimento geral sobre as informações. (P4).

Cabe assinalar que esse movimento da vigilância socioassistencial em Florianópolis tem sido um importante catalizador das reais necessidades das equipes, dos dados e conseqüentemente dos produtos desta função, pois esta função “não só se responsabiliza com os resultados do que é realizado, como também com o reconhecimento das demandas não incorporadas”. (BRASIL, 2013a, p. 14). Esse movimento só parece possível com a participação dos diferentes agentes que estão envolvidos nesse ciclo de informações no SUAS em seus distintos espaços de atuação.

Acordando-se, neste sentido, com os parâmetros da política:

No âmbito municipal e no distrito federal as atribuições são diversas e complexas, pois, a prestação de serviços de proteção social de maneira equânime e padronizada, em função dos parâmetros e normativas nacionais, exige avançar no princípio da territorialização do ponto de vista da informação. O uso de informações territorializadas e de produtos analíticos precisam se tornar realidade produzindo insumos, produtos e resultados capazes de orientar o trabalho das equipes técnicas. 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. (BRASIL, 2013a, p. 35).

Prosseguindo com as falas do grupo focal, as profissionais tornaram indubitável que o principal instrumento e meio de operacionalização das informações pela vigilância socioassistencial traduz-se no Excel. Relataram que a planilha utilizada neste programa para preenchimento dos dados já passou por várias alterações, inclusive antes mesmo de esta função ser implantada na gestão municipal, no próprio monitoramento, iniciou-se com um estatístico mais extenso, cheio de informações, sendo que após reuniões e reclamações dos técnicos, dado o dispêndio de energia e tempo para preenchê-lo, reduziu-se conforme solicitado, e agora ele voltou a ser mais completo, novamente por pedido dos técnicos do SUAS. O motivo desta vez é a falta de espaço no questionário quantitativo para relatar questões subjetivas, da infraestrutura, equipe, entre outras que influenciam diretamente no trabalho. Pois o mesmo não representa as problemáticas vivenciadas nos serviços que vão muito além dos números.

Esses desafios aparecem nas falas dos entrevistados por pesquisa de FRITZEN (2014), que apresentavam a necessidade de um estatístico mais fiel à realidade de seus serviços e inclusive a carência e desconhecimento desses profissionais sobre qual o destino das informações que enviavam e qual a finalidade que as mesmas tomavam. Questionados sobre as dificuldades encontradas na mediação entre os serviços que atuam na execução terminal e a gestão da política de Assistência Social, os profissionais da SEMAS relataram como respostas: olhares diferentes; desafio de comunicação entre os serviços; falta de diálogo; falta de consenso; necessidade de interlocução; capacitação.

Destacando-se a seguinte fala:

O olhar de quem está na ponta ele é um pouco diferente de quem organiza e planeja, então às vezes parece que não falam a mesma língua, parece que as dificuldades que são apresentadas nem sempre são levadas tão em conta pela gestão e aí eu lembro que a gestão tem o papel de pressionar, de fazer as coisas acontecerem e nem sempre a contrapartida necessária é dada pelos serviços para realizar essas atividades demandadas, então eu acho que existir recursos seria uma possibilidade ou então tentar estreitar esse diálogo e eu acho que vai ser sempre uma relação com tensão assim sabe, porque um puxando de um lado o outro puxando de outro, mas eu acho que ampliar os espaços de discussão, de diálogo é uma estratégia importante e investimentos em recursos, sejam eles humanos, seja condições de trabalho, que tem uma ligação direta. (FRITZEN, 2014, p. 94)

Ao que indica as ações tomadas desde então pela Diretoria de planejamento têm buscado de alguma forma aproximar o diálogo com os serviços socioassistenciais que lhes fornecem as informações, por exemplo, por meio da realização de reuniões participativas e dos manuais para preenchimento dos dados de cada serviço. Práticas como essas possibilitam abrir de alguma forma caminhos para se avaliar e responder a estes desafios.

A equipe afirma que,

Os estatísticos agora estão enormes, bem complexos. Exige uma discussão, pois é uma riqueza de informações e está lá inserido na realidade dos territórios. Agora os serviços começaram a coletar as demandas que os usuários trazem nos serviços e isso não existia antes. Quais demandas aparecem trazidas pelos usuários, quais os encaminhamentos feitos pelos técnicos para elas. Isso permite uma boa identificação entre demandas presentes nos territórios. Porque antes isso era bem generalizado, só tinham informações mínimas e genéricas. (P1).

Mais uma questão fundamental que aparece nas falas das entrevistadas é que para além das iniciativas que passaram a contar com a participação dos técnicos e trabalhadores do SUAS na construção conjunta com a vigilância socioassistencial das informações que são mais relevantes de constarem nos estatísticos, também se está discutindo e padronizando os entendimentos de cada conceito presente nas planilhas: o que é um atendimento, acompanhamento etc., pois o entendimento acaba condicionado pela formação, vivência e experiência individual de cada técnico. Foi a partir dessa participação que se colocou a necessidade de as reais demandas dos usuários aparecerem nos estatísticos. Como a equipe da vigilância socioassistencial relatou, agora é possível identificar o sexo, a idade, o bairro de procedência e os encaminhamentos realizados a cada pessoa atendida. Sendo que antes esses dados eram muito genéricos e parecia não haver utilidade para os mesmos.

Outro instrumento caracterizado pela equipe, que auxilia no trabalho da vigilância socioassistencial, além dos estatísticos que são preenchidos no Excel, é o programa *Quantum Gis*. Ferramenta utilizada pela geógrafa do setor.

O principal instrumental utilizado pela vigilância é o Excel, que é utilizado para elaboração, leitura e análise dos estatísticos mensais. A geógrafa do nosso setor utiliza o programa *Quantum Gis*. (P1).

O *Quantum Gis* trabalha com o sistema de informações geográficas. Na construção de mapas. Não consegui mais produzir nada desde junho, porque esses computadores da prefeitura não são compatíveis com as imagens de satélite que eu uso. O programa que eu uso não consegue carregar essas imagens. Eu tinha um computador bom antes, onde deu para elaborar alguns trabalhos, mas ele parou de funcionar e perdemos. Já fizemos nova solicitação, mas até agora nada. Então para mim está bem difícil porque me falta ferramenta para trabalhar, um computador compatível para o programa que uso. (P2).

Precisa-se elaborar um orçamento pela prefeitura. Estamos há dois anos pedindo orçamento para equipe de vigilância, até tive a ideia de fazer o orçamento da vigilância junto com o setor de benefícios que é um montante grande, pedindo junto computadores melhores. Conseguimos essa semana fazer o termo de referência, para agilizar essa questão. Mas são materiais que demoram um ano para chegar aqui. Enquanto isso o trabalho fica pendente, o trabalho fica prejudicado totalmente. Agora foi feito um relatório sobre a população idosa no continente, a gente pegou um mapa do MDS, do RI, a gente pegou o mapa da população idosa com até ¼ de renda de salário mínimo, são informações que uma entidade solicitou para implantar no Serviço de Convivência para Idoso e queriam algumas informações sobre idosos no continente. Usamos mapas antigos que referenciam essa região do continente, mas novos a gente não consegue. (P4).

O programa referenciado tornou-se um instrumento viável para a equipe, uma vez que sua utilização é gratuita. Todavia os desafios para seu funcionamento estão presentes no cotidiano da equipe, desde os equipamentos como computadores disponibilizados pela prefeitura, os recursos e as capacitações vinculadas a isto. Em pesquisa realizada por FRITZEN (2014), a Diretoria deste setor afirmou que estava orçando um programa responsável pela gestão de informações, que auxiliaria a equipe de vigilância socioassistencial com a manipulação, armazenamento e análise dos dados. O programa estava sendo usado pela Prefeitura de Porto Alegre, contudo, naquele período não se obtiveram recursos para adquirir o mesmo, uma vez que era pago. Já hoje, se tem acesso ao *Quantum Gis*, programa gratuito, com uma profissional capacitada para operá-lo, mas não se tem computador com infraestrutura suficiente para trabalhar com o mesmo.

Vale salientar que a vigilância socioassistencial pode ser realizada inclusive sem tecnologias, embora as indicações das normativas socioassistenciais salientem a importância das mesmas para aprimorar o trabalho. A vigilância socioassistencial, tendo como objetivo transformar os dados coletados pelos serviços em informação útil para a gestão, para melhoria dos serviços⁷² e atendimento da população, pode ser desempenhada inclusive manualmente, através de um processo diferenciado, sem maiores componentes tecnológicos. Porém, ao se pensar na realidade de Florianópolis, município de grande porte⁷³, que responde pela gestão plena do SUAS e tendo equipe mínima de vigilância socioassistencial, que possui atribuições paralelas a esta função, demonstra que a tecnologia, para além de uma indicação, acaba até mesmo sendo uma necessidade para condução da gestão da informação. Sendo que durante o grupo focal a própria equipe relatou dores nos pulsos e nas mãos, devido ao trabalho intenso e desgastante sobre os filtros do Excel, tendo um volume muito grande de informações para manejar. E embora a plataforma seja eficiente, apresenta certas limitações para esse tipo de demanda.

Esses cruzamentos de informações são feitos manualmente, através do filtro do Excel, daí as tendinites. Em 2014 a equipe do planejamento estava orçando um programa informacional para a vigilância que já estava sendo utilizado no Rio Grande do Sul, pago, mas acabou que não se conseguiu implantar em Florianópolis. Se pensou em utilizar o recurso do IGD SUAS para pagar um sistema informatizado, mas como o valor é pequeno, ainda não se conseguiu utilizar ele para esse fim. Recebem-se três mil e pouco do IGD SUAS e é com isso que se consegue comprar material permanente, para capacitação, para viagens, então fica difícil, não se conseguiu até hoje. E isso também mexe com os interesses da própria Secretaria, porque é um trabalho árduo, mas está sendo feito. Então ao invés de gastar com isso, que vai do próprio entendimento da gestão em achar necessário ou não, se acaba colocando recurso em outras questões mais emergenciais. Até a própria questão do orçamento e da burocracia da prefeitura para solicitar, a equipe já está sobrecarregada de trabalho, então é difícil tirar um tempo e correr somente atrás dessa questão, porque outras Secretarias, como a Secretaria de Ciência e Tecnologia, que talvez pudessem auxiliar na elaboração de um edital para contratar esse serviço. Mas é difícil, porque a equipe para, está sempre sugada pela demanda de trabalho. Outra questão importante nesse sentido, é que a maioria dos profissionais aqui do planejamento e da vigilância estão envolvidos com outros trabalhos, para além daqui, como os Conselhos, o Comitê da População em Situação de Rua. (P4).

Prosseguindo, neste sentido, demais dificuldades são observadas nas falas das profissionais, com relação ao trabalho da vigilância socioassistencial:

Já para o plano municipal de assistência social de 2013 eu queria utilizar os mapas do MDS, ninguém conseguiu abrir e visualizar na prefeitura. Esse ano se conseguiu abrir eles. (P1).

Os mapas do MDS já estão elaborados, não se pode criar ali. Já o programa que utilizo, *Quantum Gis*, eu crio com dados específicos e atualizados. Temos mapas temáticos de janeiro a junho deste ano. Agora está parado em função do equipamento. É um programa que eu fiz um curso de capacitação para aprender a usar ele. (P2).

Porque o MDS ainda trabalha com dados de 2010. A gente hoje quer mostrar os dados mais atuais. Queremos geo-referenciar nossos dados. Por exemplo, a violência contra criança e adolescente, visualizar no mapa quais as regiões com esses índices. [Nesse momento a equipe mostrou os mapas produzidos até então]. São dados de 2015. Atuais e de acordo com a realidade

⁷² Em 2016, a elaboração do II Plano Decenal traz para a agenda do SUAS o desafio da melhoria da qualidade dos serviços e a sua adequação às necessidades de diversos públicos. BRASIL. **Necessidades sociais e capacidade de resposta da política de assistência social: Diagnóstico atual e tendências futuras para o SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do SUAS. Coordenação-Geral de Vigilância Socioassistencial. Brasília, 2016

⁷³ “Municípios de grande porte: entende-se por municípios de grande porte aqueles cuja população é de 101.000 a 900.000 habitantes (cerca de 25.000 a 250.000 famílias em média). São os mais complexos na sua estruturação econômica, polos de regiões e sedes de serviços mais especializados. Concentram mais oportunidades de emprego e oferecem maior número de serviços públicos, contendo também mais infraestrutura. No entanto, são os municípios que por congregarem o grande número de habitantes e, pelas suas características em atraírem grande parte da população que migra das regiões onde as oportunidades são consideradas mais escassas, apresentam grande demanda por serviços das várias áreas de políticas públicas. Em razão dessas características, a rede socioassistencial deve ser mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de proteção social básica, bem como uma ampla rede de proteção especial (nos níveis de média e alta complexidade)” (BRASIL, 2004, p. 47).

municipal. Dividido por área de abrangência de CRAS. São informações mais detalhadas e que você não encontra no MDS, IBG. (P1).

P2: Fora que o desenho cartograficamente falando da ilha que o MDS apresenta nos seus mapas eu não acho muito correto. A forma cartográfica mesmo, o desenho da ilha se estende onde é mar, não tem território nesse local na minha visão, cartograficamente a representação está errada nos mapas que acessamos do MDS. Nos mapas publicados dá a impressão que o sul da ilha é maior, se estende essa região. Algo que é preciso cuidar. Essa parte estendida não existe, é água, é baía sul. É porque é uma base cartográfica que eles utilizam do Censo Censitário, tem um erro gravíssimo. E todos os mapas do MDS têm isso. Quem não é da ilha e ao conhecer, vai fazer uma leitura do mapa equivocada, pois não conhece a realidade. (P4, grifos da autora).

As dificuldades em nível municipal são sinalizadas pelas falas das profissionais, as quais dizem respeito à falta de recursos, falta de equipe técnica, de apoio para capacitações e utilização de estruturas informacionais, coloca-se que as profissionais do setor, em sua maioria, são assistentes sociais, não fazendo parte de sua formação profissional o estudo e manipulação de bases de dados como estas, também existe o desafio da mudança de gestão da Secretaria de Assistência Social, que desde 2014 passou por três trocas de Secretários, afetando direta ou indiretamente o trabalho da equipe, e não menos importante o olhar que a gestão municipal tem para essa função, qual a importância dada ao trabalho desta função, que vai mudar de gestor para gestor. Estes parecem ser componentes-chaves que influenciam sem precedentes no trabalho da vigilância socioassistencial e que podem se tornar saídas, ou como têm ocorrido, grandes entraves para sua execução.

Outro desafio observado na fala das profissionais foi o de que, embora haja esforços significativos nas plataformas de informação do MDS, ao mobilizar dados em formas de mapas temáticos, estatísticos, diagnósticos territoriais, estes por vezes não condizem com a realidade municipal, não retratam inclusive cartograficamente o desenho do município e as informações que precisariam estar dispostas nele, gerando neste sentido interpretações equivocadas, assim como algumas informações já se encontram desatualizadas nessas plataformas, sendo necessário revê-las.

Neste ínterim,

A ausência de sistemas informatizados nos municípios em questão, reforça uma das carências da Política de Assistência Social enquanto política de informação para o SUAS que é a não utilização de sistemas de prontuário digital o que facilitaria a leitura de vulnerabilidades e riscos das famílias usuárias dos serviços. A ausência do uso da tecnologia da informação eleva o grau de dificuldade da sistematização, análise e produção/disseminação de informação e logo a realização da vigilância socioassistencial. (SILVA, 2015, p. 9).

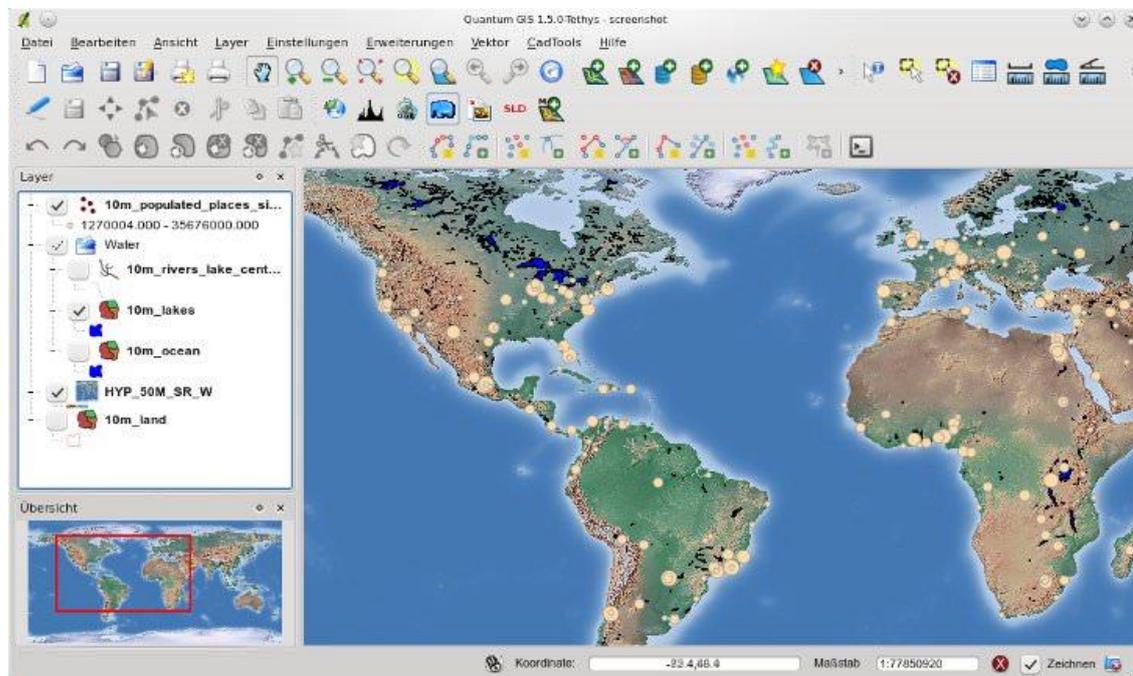
Pode-se, no entanto, perceber os esforços individuais da equipe que buscou na vigilância da política de saúde, apoio para construção inicial de mapas temáticos, no IBGE, na política de educação e habitação e demais fontes que puderam auxiliar no mapeamento das informações da rede de prestação de serviços, por exemplo. Outra questão foi o próprio reconhecimento da equipe de que as reuniões com os serviços socioassistenciais são instrumentos da vigilância socioassistencial, esse entendimento é fundamental para não engessar a ação e cair na burocracia e nos dados que vêm de cima para baixo, histórico presente nas ações desta política. O reconhecimento dessa participação como uma ferramenta de ação da vigilância socioassistencial aparece enquanto uma importante consciência ética e política para este trabalho, que inclusive pode contribuir para romper com uma associação mais pejorativa nos termos desta função.

À vista disso conclui-se que, quanto a esta questão, as principais ferramentas/tecnologias apropriadas pela equipe de vigilância socioassistencial em âmbito municipal são:

[...] o Excel, as planilhas e no caso o *Quantum Gis* que não está sendo utilizado no momento. Os manuais e o relatório de informações territoriais também, esse não chega a ser um diagnóstico, para a elaboração de um diagnóstico seria preciso muito mais informações. A gente tem a noção que precisa ser um trabalho muito mais detalhado. Utilizam-se também os sistemas do MDS, do IBGE, as reuniões com as equipes dos serviços são considerados instrumentais dos quais a vigilância se apropria. Os aplicativos do MDS, o RMA Relatório Mensal de Atendimento, IBGE, Censo SUAS. A vigilância coleta as informações de várias fontes, para o Plano Municipal de Assistência Social buscou-se informações na saúde, na educação, na habitação. Foi se aprender a usar o Cidra no IBGE. Hoje já aprendi a usar bem. Fomos pedir informações na saúde, pois eles têm a estimativa da contagem da população de 2015. (P1).

Embora o programa *Quantum Gis* não esteja em funcionamento no momento, seus produtos serviram e ainda servem para fundamentar as ações da vigilância socioassistencial, cabendo assim sinalizá-los. Desta forma, abaixo se apresenta ilustração sobre o programa referenciado, mostrando sua plataforma. E na **Figura 12**, um exemplo de mapa elaborado pela geógrafa do setor a partir deste.

Figura 10 - Ilustração do Programa *Quantum Gis*



Fonte: *Quantum Gis*, 2017.⁷⁴

Embora o programa facilite o acesso pela gratuidade de sua disponibilização, é necessário se ter um computador com suporte operacional para rodar as imagens de satélite que são a base para criação dos mapas temáticos. Este tem sido um desafio para a operacionalização da ferramenta e continuidade do trabalho da vigilância socioassistencial, pois os computadores municipais não se encaixam nestes requisitos.

Segundo as orientações técnicas da vigilância socioassistencial (BRASIL, 2015, p. 42) no item sobre infraestrutura e equipamentos, sugere-se aos municípios e estados, a fim de subsidiar o trabalho da função, adquirir:

Computadores: recomendamos que os computadores utilizados pela área de Vigilância tenham configurações mais potentes que a média dos computadores do órgão gestor, devido à necessidade de manipulação de banco de dados e utilização de softwares de elaboração/leitura de mapas. Como configuração mínima recomenda-se processador de 3.3Ghz; 4GB de memória RAM; 500GB de HD.

Nas sugestões, além de recomendar computadores com configurações mais potentes, recomenda-se conjuntamente internet e *softwares* eficientes para o trabalho da equipe, uma vez que estes são elementos imprescindíveis para operar informações de forma dinâmica e diligente.

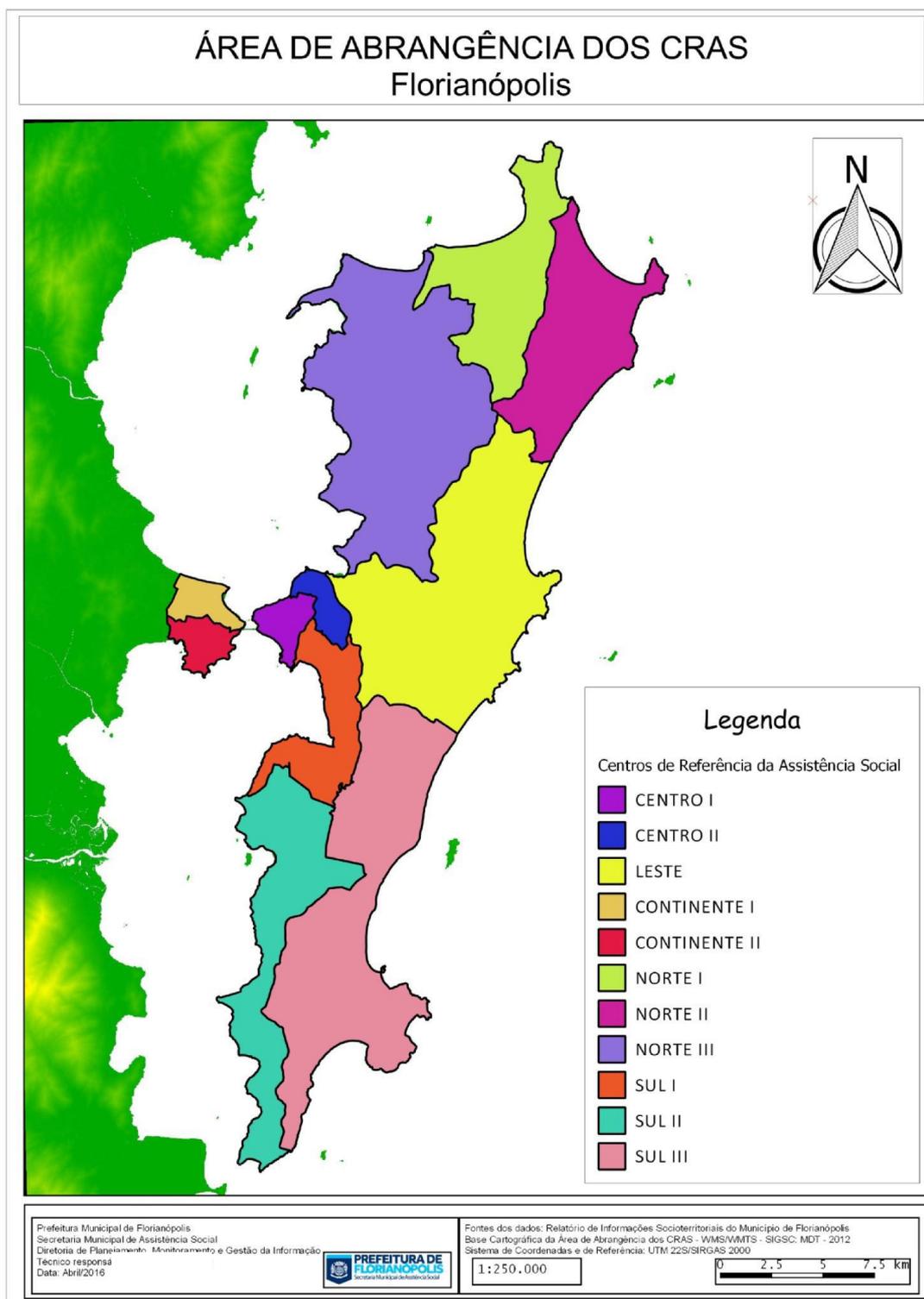
Apresenta-se na figura abaixo um exemplo de mapa temático elaborado a partir do programa *Quantum Gis* referente à localização e delimitação das áreas de abrangência dos CRAS em Florianópolis, utilizou-se o serviço dos CRAS como modelo para as explanações neste trabalho pela sua proposta de prevenção e por ser uma

⁷⁴ *Quantum GIS* (QGIS) é um sistema de informação geográfica de código aberto (GIS) de fácil utilização, licenciado sob a GNU General Public License. QGIS é um projeto oficial da Open Source Geospatial Foundation (OSGeo). Ele é executado em Linux, Unix, Mac OSX e Windows e suporta inúmeros vetores, raster, e formatos de banco de dados e funcionalidades. Disponível em: <<https://www.file-extensions.org/imgs/app-picture/8967/quantum-gis.jpg>> Acesso em 20 de Março de 2017.

importante porta de entrada na política, todavia é prudente sinalizar que a vigilância socioassistencial também georeferenciou os demais serviços disponibilizados na rede socioassistencial, até os correspondentes às outras políticas sociais como creches, escolas, postos de saúde, etc.

No mapa abaixo é possível analisar essa divisão territorial por região de CRAS no município de Florianópolis:

Figura 11 - Área de abrangência dos CRAS – Florianópolis



Fonte: PMF, 2016, p. 77⁵

⁷⁵ Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Relatório de monitoramento dos serviços socioassistenciais do município de Florianópolis. Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis.** Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação. Vigilância Socioassistencial. Florianópolis, junho de 2016.

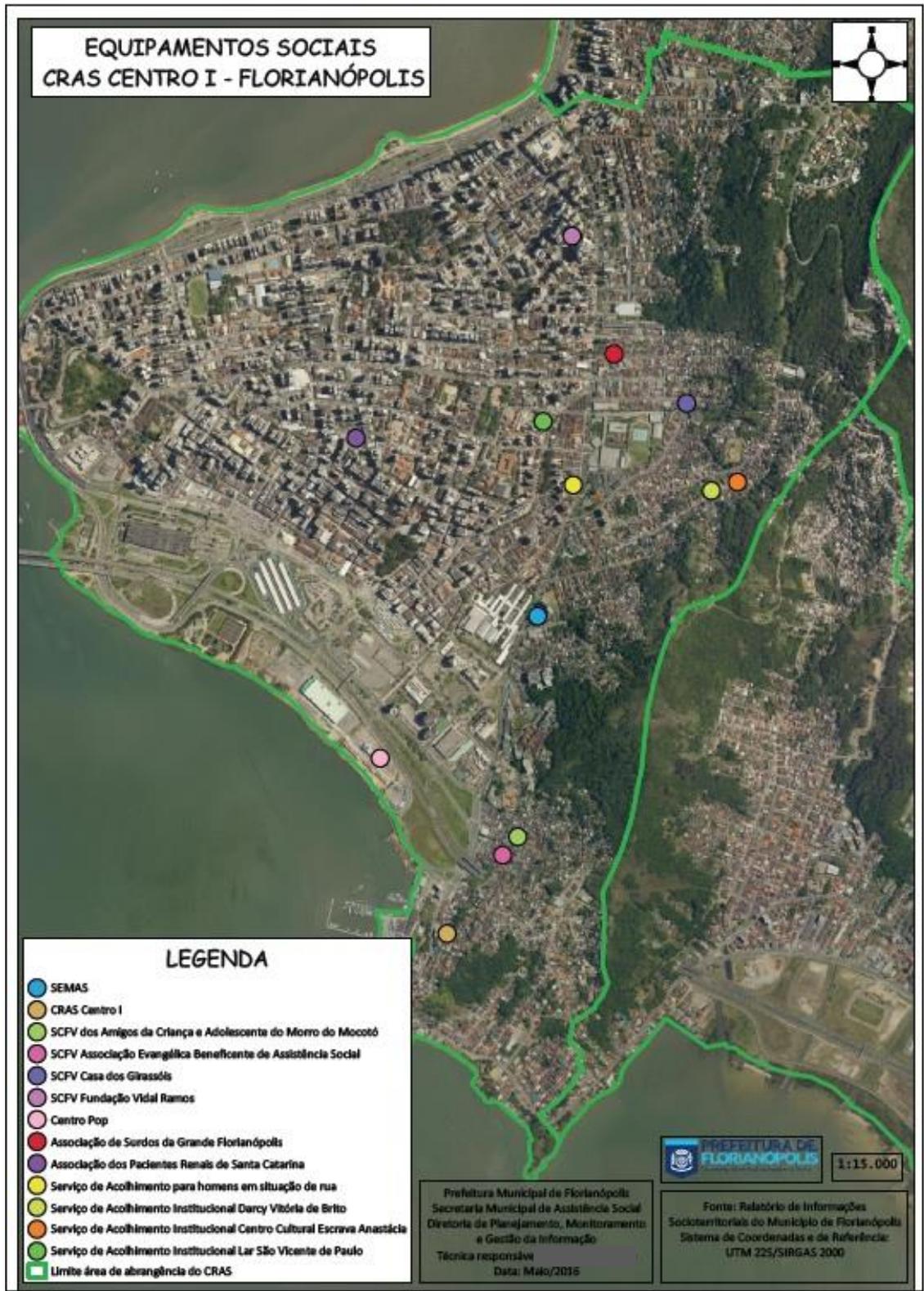
Cabe assinalar as observações de que Florianópolis é a capital do estado de Santa Catarina, localizado na região Sul do país. O município está dividido em 5 regiões, 12 distritos e 48 bairros. A maioria deles ocupa a extensão territorial da Ilha de Santa Catarina. Apenas 2,77% do território do município estão na área continental, que faz divisa com o município de São José. A cidade tem uma população de 469.690 habitantes, de acordo com estimativas para 2015 do IBGE. (PMF, 2016, p. 6).

O mapa acima demonstra as extensões territoriais que abrangem cada região de CRAS em Florianópolis, elaborado a partir do programa *Quantum Gis*. Como a equipe relata no grupo, a vigilância socioassistencial divide o estudo do território tendo como parâmetro a abrangência dos CRAS, sendo 11 atualmente no município. “As áreas de abrangência do Centro de Referência de Assistência Social são divididas em 11 regiões, tais como, Centro I, Centro II, Leste, Continente I, Continente II, Norte I, Norte II, Norte III, Sul I, Sul II, Sul III [...]”. (PMF, 2016, p. 6).

Assim, para fins de esclarecimento, Florianópolis possui 10 CRAS e 11 áreas de abrangência (apenas para fins de análise dos dados), distribuídas na área central, continental, norte, sul e leste do município, estas são as referências territoriais para o trabalho da vigilância socioassistencial.

Partindo dessas explicações, abaixo se apresenta um exemplo de mapa temático, elaborado também no *Quantum Gis* referente à vigilância socioassistencial dos equipamentos sociais da política, na região de abrangência territorial do CRAS CENTRO I de Florianópolis.

Figura 12 - Equipamentos sociais CRAS Centro I – Florianópolis



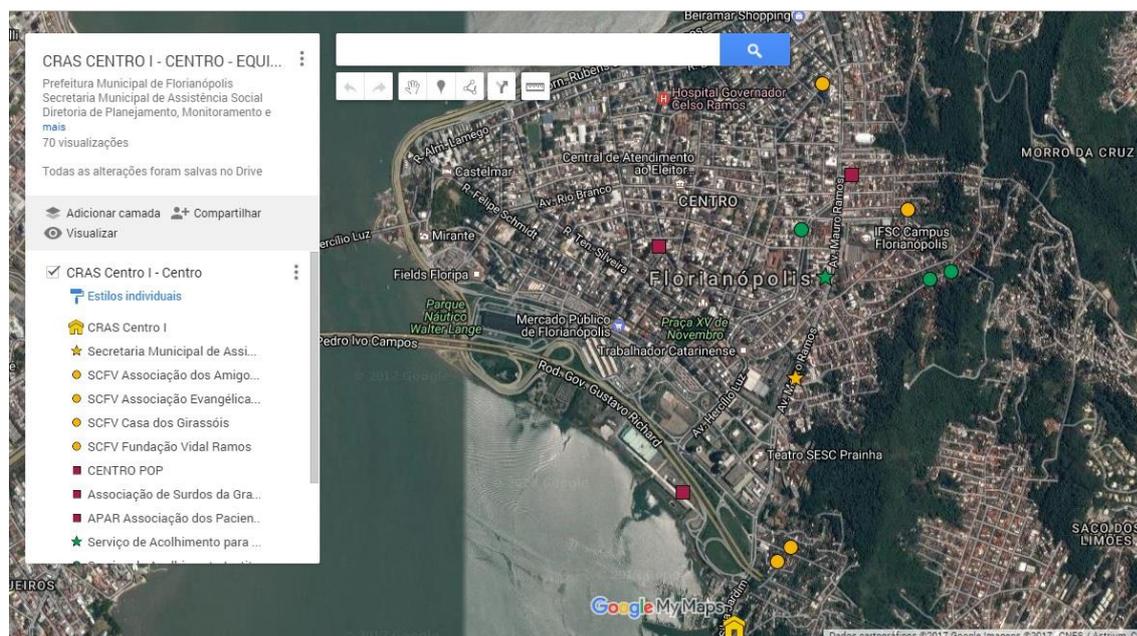
Fonte: PMF, 2016, s/p.

Os mapas se tornam produtos interessantes da vigilância socioassistencial, uma vez que permitem explorar visualmente demandas e ofertas nos territórios, clarificando a distribuição das mesmas e possibilitando o estudo de soluções e saídas para os impasses encontrados. A visualização dos eixos da vigilância socioassistencial na forma de mapas também destaca a perspectiva da territorialização assumida pela política, o que afirma a importância de se analisar esta função pelo território.

Na Figura 13 que representa os equipamentos sociais na região de abrangência do CRAS I, embora, através da linha verde delimitando o traçado do seu território, sinalize de forma clara até onde os equipamentos sociais atuam no município, apresenta uma legenda com tabela de cores que podem deixar em dúvida a localização do equipamento devido a sua semelhança. Outra questão é que na referência do Mapa, no canto inferior, embora apareça o nome da profissional que o elaborou (aqui ocultado em função do sigilo do grupo focal) e faça menção à Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação, não se faz referência à função da Vigilância Socioassistencial. Ela não é discriminada no mapa, contribuindo talvez para o desconhecimento e até desvalorização da mesma. Pois, este produto é resultado da vigilância socioassistencial, um dos eixos de atuação localizado nesta Diretoria.

Paralelo aos mapas elaborados a partir do programa *Quantum Gis*, a equipe da vigilância socioassistencial geo referenciou os equipamentos sociais na plataforma do *Google Maps*, também gratuita, que permite o manuseio e acesso em computadores com configurações mais simples e a edição das informações com maior facilidade. As possibilidades se diferem dos mapas anteriormente apresentados, assim como as limitações. Embora o *Google Maps* ofereça a praticidade, não proporciona a qualidade de visualização e apresentação de um mapa do *Quantum Gis*, por exemplo, e vice versa.

Figura 13 - Equipamentos Sociais CRAS CENTRO I Florianópolis – *Google Maps*



Fonte: Vigilância socioassistencial, SEMAS, 2016⁷⁶.

O mapa acima já apresenta maior facilidade de manuseio e aproximação de visualização (*zoom*) das informações, inclusive acessando as imagens dos equipamentos via satélite na navegação fica fácil identificar territorialmente os serviços: podendo se discernir a fachada, a rua e os pontos de referência dos estabelecimentos. Apesar das cores dos símbolos que referenciam os equipamentos serem parecidas também, aqui temos modelos de símbolos diferentes: bolinha, quadrado, estrela, casa, etc., assim como o clique no nome do equipamento permite

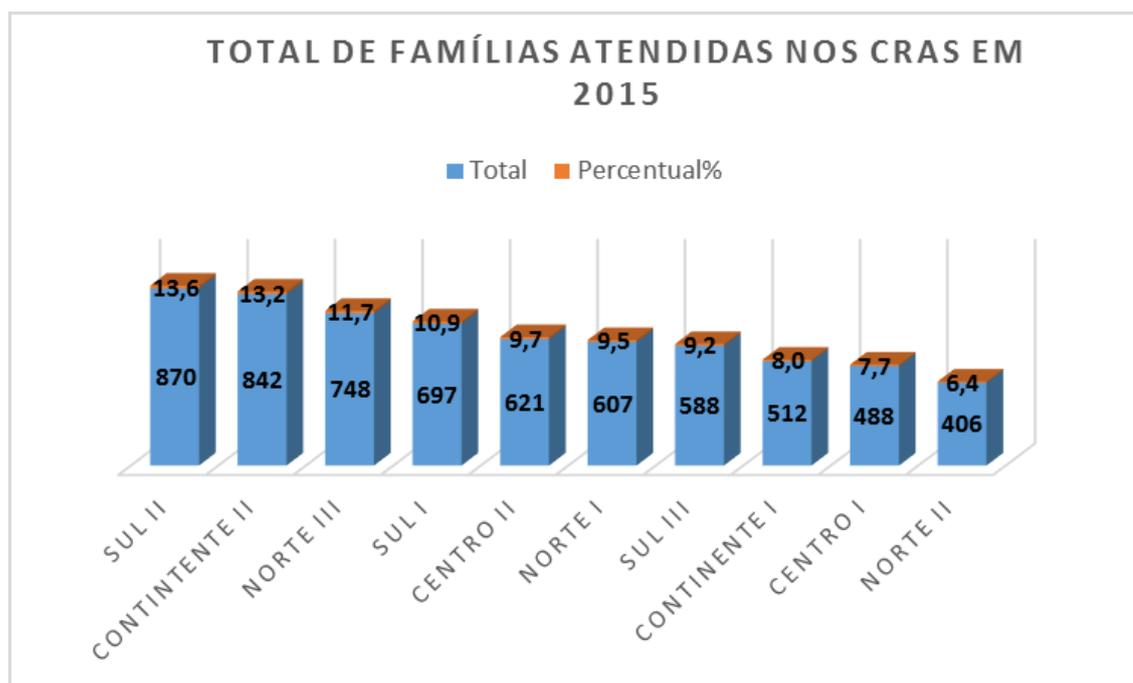
⁷⁶ Disponibilizado pela equipe de vigilância socioassistencial. Equipamentos Sociais CRAS CENTRO I. SEMAS. Disponível em: < <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1Y5y0a7hXNTF1h14zk2XkvEYUyHY&ll=-27.59728897695279%2C-48.55129300770261&z=15>> Acesso 21 de Mar, 2017.

o direcionamento para a localização exata no mapa. Todavia, observa-se que neste mapa não há uma linha delimitadora da área de abrangência do CRAS CENTRO I, dificultando a apreensão dessa divisão territorial dos serviços e a delimitação das suas coberturas, assim como sua visualização para impressão é mais tolhida, limitando seu melhor manuseio ao meio digital, devido à extensão do mapa e quantidade de informações.

No eixo da vigilância socioassistencial sobre os riscos e vulnerabilidades sociais, a equipe da SEMAS não disponibilizou um material em específico para este trabalho, sendo que neste eixo se estão construindo ações em conjunto com os serviços, de acordo com relatos da equipe. Contudo, no Relatório de Monitoramento dos Serviços Socioassistenciais do município de Florianópolis (PMF, 2016) são levantados alguns indicadores que dizem respeito à demanda atendida nos serviços, pois o mesmo abarca “os dados relevantes coletados nos relatórios mensais de atendimento dos serviços ofertados pela rede socioassistencial pública e privada, de proteção social básica, especial de média e alta complexidade, do município de Florianópolis”. (PMF, 2016, p. 4).

Neste sentido, por exemplo, em 2015, a equipe da vigilância socioassistencial analisou que foram atendidas 6.379 famílias nos 10 CRAS, sendo contabilizadas: famílias acompanhadas; famílias que participaram regularmente de grupos; famílias que participaram de palestras, oficinas e atividades não coletivas; e por último, famílias que foram atendidas individualmente pela equipe do serviço. Assim, “a área de abrangência do CRAS Sul II atendeu 13,6% do total; seguido do CRAS Continente II com 13,2%; Norte III 11,7%; Sul I 10,9%; Centro II 9,7%; Norte I 9,5%; Sul III 9,2%; Continente I 8%; Centro I 7,7%; e Norte II 6,4%”. (PMF, 2016, p. 9). Conforme apresentado no gráfico abaixo:

Figura 14 - Total de famílias atendidas nos CRAS em 2015 – SEMAS



Fonte: PMF, 2016, p. 9.

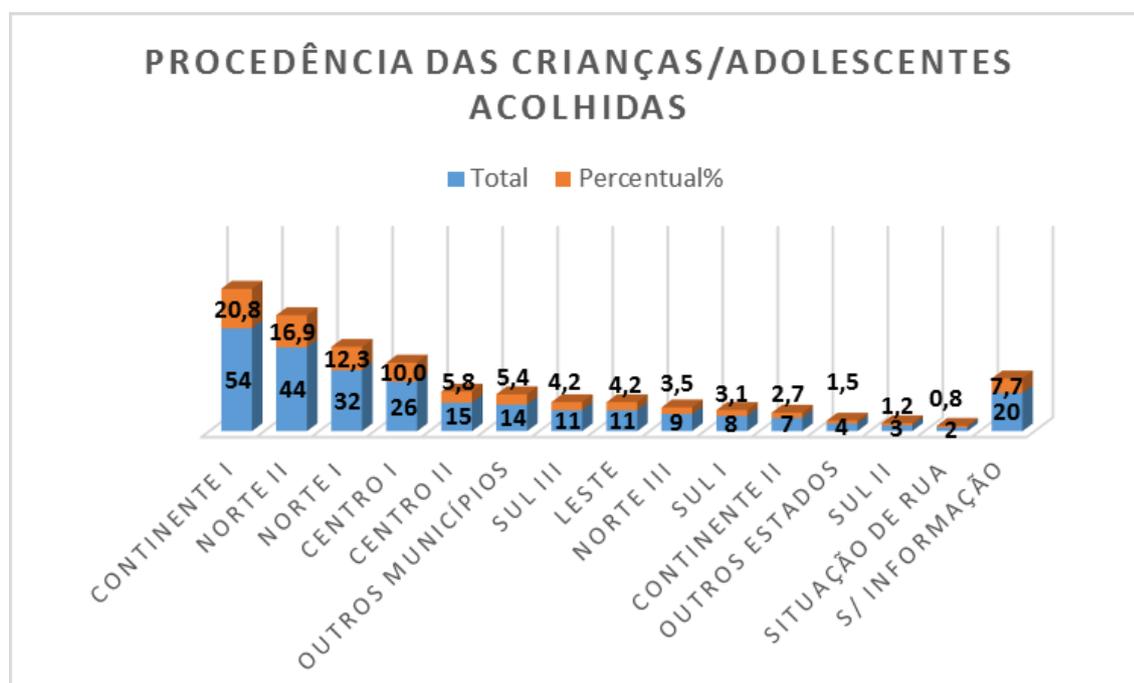
O Relatório de Monitoramento de 2016 citado vai recuperar os dados do Relatório Mensal de 2015, documento este que, segundo a equipe, foi produzido para controle interno da gestão e dos próprios serviços socioassistenciais como uma forma de devolutiva para os mesmos. Sendo que somente o relatório de 2016 ganhou corpo e está sendo socializado para além da Secretária de Assistência Social. Através dos dados apresentados no quadro e figura acima, assim como de outros presentes no Relatório de Monitoramento (2016), a vigilância socioassistencial aplica esforços no sentido de traduzir as informações, por meio de planilhas, tabelas e gráficos, informações que contenham os bairros de procedência dos usuários atendidos em diversos serviços da rede socioassistencial, territorializando as informações. Apesar de ainda estar distante de um diagnóstico socioterritorial, pois este pressupõe uma análise mais rigorosa sobre essas informações, indo além de um

levantamento ou monitoramento, vê-se o empenho da equipe da vigilância socioassistencial em elaborar um estudo a partir das informações coletadas dos serviços, através dos relatórios mensais de atendimentos. Pois, “o diagnóstico deve levantar além das carências, também as potencialidades do lugar, o que possibilita ações estratégicas para fomentar estas potencialidades” (BRASIL, 2014, p. 25).

Como exemplo desses esforços, apresentam-se informações sobre crianças e adolescentes atendidos pela rede de assistência social do município, onde, segundo o relatório mensal, observa-se que o maior volume de acolhimentos de crianças e adolescentes em 2015 “foram da região Continente I com 20,8% do total; seguido da região Norte II com 16,9%; Norte I com 12,3%; Centro I 10%; Centro II 5,8%; acolhimentos oriundos de outros municípios catarinenses com 5,4%; Sul III e Leste com 4,2% cada; Norte III 3,5%; Sul I 3,1%; Continente II 2,7%; e Sul II 1,2%” (PMF, 2016, p. 67).

Conforme ilustra figura abaixo:

Figura 15 - Procedência das crianças/adolescentes acolhidos – SEMAS



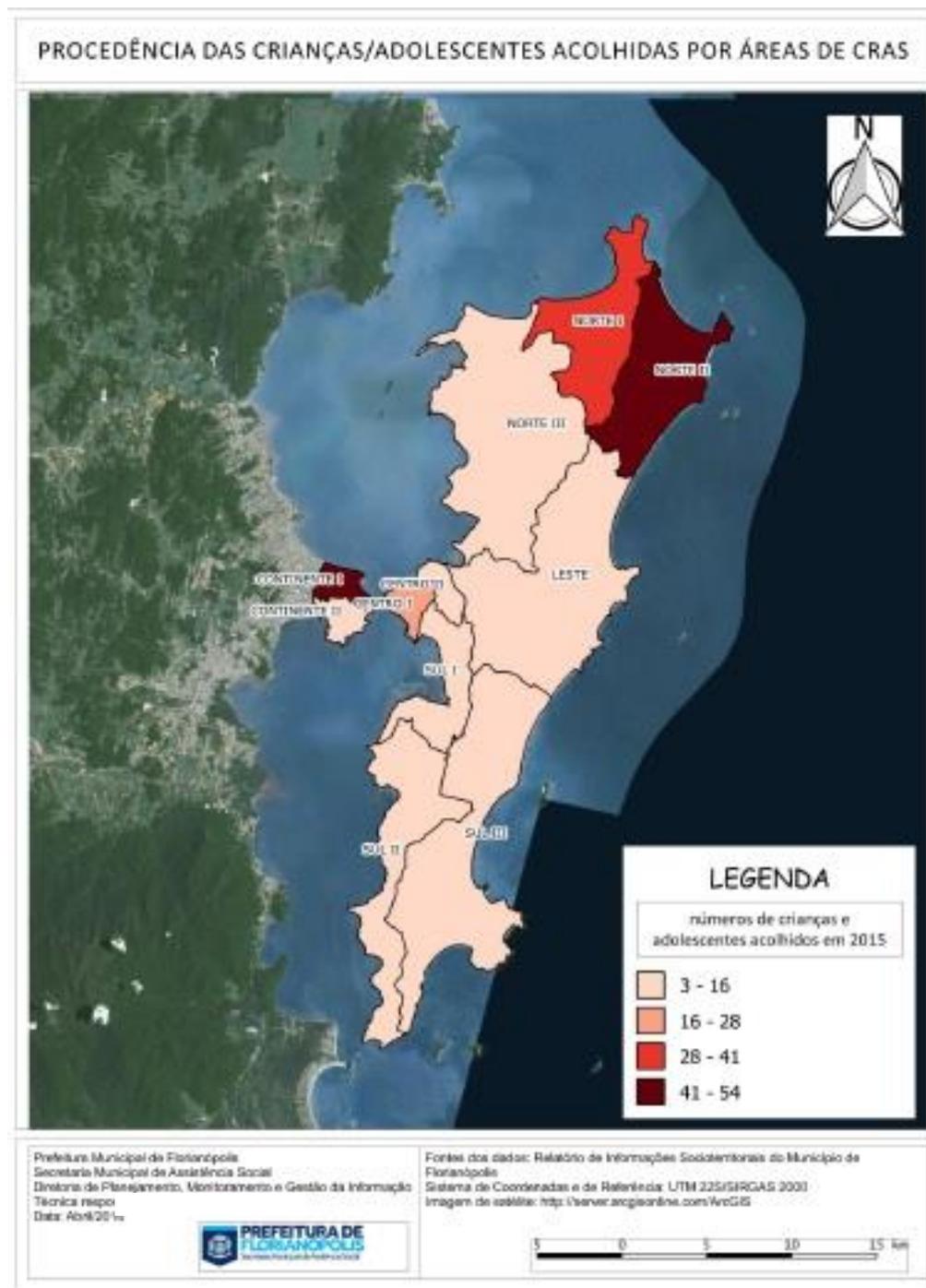
Fonte: PMF, 2015, p. 67.

Esta informação territorializada é fundamental para se pensar nas estratégias que deveriam ser implantadas pelo município quanto à demanda desses usuários. Identificando sua maior incidência no território, caberia avaliar a oferta de serviços, programas e projetos neste local para responder a estas. Uma vez essas ações implantadas, ainda seriam necessários novos estudos e análises, para averiguar se essa incidência teve redução, se agravou ou localizou-se em outra região. Daí a importância dos diagnósticos que, a partir da identificação das particularidades do território e do conhecimento das famílias, permitem aos profissionais que operam na política de assistência social a formulação de estratégias com vistas à proteção social e à melhoria da qualidade de vida da população (BRASIL, 2014).

Tão importante quanto, é o entendimento de que os municípios possuem “estruturas, realidades, dimensões territoriais e populacionais bem distintos, por isso, os diagnósticos devem ser personalizados, dialogando com as particularidades locais a fim de que a comunidade demande serviços segundo suas próprias características”. (BRASIL, 2014, p. 25).

As informações da Figura 16 também foram compiladas pela equipe em forma de mapa temático:

Figura 16 - Procedência das crianças/adolescentes acolhidos por áreas de CRAS – SEMAS



Fonte: PMF, 2015, p. 68.

As informações acima reunidas em modelo de mapas e gráficos, só foram possíveis a partir do instrumental dos Relatórios Mensais. Estes relatórios já sofrem várias mudanças quanto aos itens que os compõem conforme equipe da vigilância socioassistencial. Em nível municipal, estes se configuram hoje na principal fonte de informações sobre os serviços e as famílias atendidas no município. Estes relatórios mensais de atendimentos servem para o preenchimento das informações obrigatórias nas plataformas do MDS e ainda possuem demais informações que a gestão e os próprios serviços julgam importantes para aperfeiçoamento de seu trabalho.

Abaixo, ilustra-se um exemplo de relatório mensal que é utilizado nos CRAS:

Figura 17 - Modelo de Relatório Mensal de Atendimentos CRAS I – SEMAS

Fonte: Vigilância Socioassistencial, SEMAS, 2017⁷⁷.

Neste primeiro bloco do estatístico do Excel, que é dividido em cinco, são solicitados para preenchimento os dados dos serviços CRAS do município com relação aos atendimentos realizados às famílias nos seus territórios de referência. Primeiro solicita-se a informação do representante familiar atendido, por seguinte o item volume da família, que é dividido em: família em acompanhamento; família com cadastro novo, família atendida; atendimento de famílias acompanhadas; família inserida no acompanhamento e família desligada. Os dois próximos itens apresentam informações sobre as formas dos atendimentos realizados: se feitos individualizados ou em visitas domiciliares. Ainda, tem-se a coluna, caso o atendimento seja coletivo, o qual engloba: família participando regularmente de grupos no âmbito do PAIF; pessoa participando de palestra, oficina ou atividade coletiva não continuada e Participantes dos Serviços de Convivência de Fortalecimento de Vínculos - SCFV nos CRAS.

Ainda no Bloco 1 se encontram as formas de acesso dos usuários ao serviço, as quais podem ser por: procura espontânea; busca ativa; encaminhamento da rede socioassistencial (CREAS, SCFV); encaminhamento das demais políticas públicas e/ou Sistemas de Garantia de Direitos; Agendamento PAIF e Outros/Especifique. Por fim, neste primeiro bloco solicita-se a localidade referente ao bairro ou comunidade que a família/indivíduo procede.

Já o bloco 2 do estatístico do CRAS relativo às Demandas, Encaminhamentos e Indicadores de Vulnerabilidade, é dividido em 4 partes: Bloco 2 – A: Demandas Apresentadas pelas Famílias; Bloco 2 – B: encaminhamentos; Bloco 2 – C: Indicadores de Vulnerabilidade e Outros: espaço reservado para as observações técnicas referente às colunas "Outros (especifique)" da Planilha.

Na primeira parte do Bloco 2 – A, relativo às Demandas Apresentadas pelas Famílias, são solicitadas as seguintes informações, conforme ilustra figura abaixo: benefícios eventuais; cadastro único; SCFV; cursos de qualificação; BPC Idoso; BPC pessoa com deficiência; jovem aprendiz/estágio; mercado de trabalho; educação; saúde; saúde mental; habitação; previdência social; assistência jurídica; relação familiar; conselho tutelar; confecção de documentos; direito violado; outros (especifique).

⁷⁷ Disponibilizado pela equipe de vigilância socioassistencial da Secretaria Municipal de Assistência Social em Florianópolis.

Figura 18 - Modelo de Relatório Mensal de Atendimentos CRAS II – SEMAS

Demandas, Encaminhamentos e Indicadores de Vulnerabilidade																			
BLOCO 2-A																			
F. Demandas Apresentadas pelas Famílias																			
Ordem (usar para correlação entre páginas dos bloco 1 e 2)	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8	F9	F10	F11	F12	F13	F14	F15	F16	F17	F18	F19
	Benefícios Eventuais	Cadastro Único	SCFV	Cursos de Qualificação	BPC Idoso	BPC Pessoa com Deficiência	Jovem Aprendiz / Estágio	Mercado de Trabalho	Educação	Saúde	Saúde Mental	Habitação	Previdência Social	Assistência Jurídica	Relação Familiar	Conselho Tutelar	Confecção de Documentos	Direito Violado	Outros (especifique)
1	X									X					X				Violência Doméstica
2	X	X	X																
3	X																		
4								X							X				
5		X																	
6				X											X				
7								X							X				
8																			

Fonte: Vigilância Socioassistencial, SEMAS, 2017.

No Bloco 2 - B, referente a Encaminhamentos, as informações para preenchimento são divididas da seguinte forma: 1. Benefícios Eventuais: auxílio alimentação; auxílio natalidade; auxílio funeral; transporte; passe livre; interestadual; tratamento Saúde; pessoa com deficiência; renda extra. 2. Cadastro Único: Famílias encaminhadas para inclusão no CADÚnico; Famílias encaminhadas para atualização no CADÚnico; Programa Bolsa Família; CADÚnico - Tarifa Social; CADÚnico - BPC Idoso; CADÚnico - BPC Pessoa com deficiência; CADÚnico – SCFV; CADÚnico – Outros. 3. SCFV: SCFV (6 a 12 anos); SCFV (13 a 17 anos); SCFV Idosos. 4. Educação: Jovem Aprendiz / Estágio; Curso de Qualificação; Creche; Educação. 5. BPC: BPC Idoso; BPC Pessoa com Deficiência. 6. Saúde/Previdência: BPC Idoso; BPC Pessoa com Deficiência; Saúde; Saúde Mental; Previdência Social. 7. Outros encaminhamentos: Habitação; Assistência Jurídica; Encaminhamento PAIF; Retorno PAIF; Conselho Tutelar; Confecção de Documentos; Mercado de Trabalho; Família encaminhada para o CREAS; Outros (especifique).

Bloco ilustrado na figura abaixo:

Figura 19 - Modelo de Relatório Mensal de Atendimentos CRAS III – SEMAS

BLOCO 2-B																																						
G. Encaminhamentos																																						
Ordem	1. Benefícios Eventuais					2. Cadastro Único							3. SCFV			4. Educação			5. BPC		Saúde/Previdência			7. Outros encaminhamentos														
	G1	G2	G3	G4	G5	G6	G7	G8	G9	G10	G11	G12	G13	G14	G15	G16	G17	G18	G19	G20	G21	G22	G23	G24	G25	G26	G27	G28	G29	G30	G31	G32	G33	G34				
	Auxílio Alimentação	Auxílio Natalidade	Auxílio Funeral	Transporte; P. Livre; Interstadual; Trat. Saúde;	Renda Extra	Famílias encaminhadas para inclusão no CADÚnico	Famílias encaminhadas para atualização no CADÚnico	Programa Bolsa Família	CADÚnico - Tarifa Social	CADÚnico - BPC Idoso	CADÚnico - BPC Pessoa com deficiência	CADÚnico - SCFV	CADÚnico - Outros	SCFV (6 a 12 anos)	SCFV (13 a 17 anos)	SCFV Idosos	Jovem Aprendiz / Estágio	Curso de Qualificação	Creche	Educação	BPC Idoso	BPC Pessoa com Deficiência	Saúde	Saúde Mental	Previdência Social	Habitação	Assistência Jurídica	Encaminhamento PAIF	Retorno PAIF	Conselho Tutelar	Conteção de Documentos	Mercado de Trabalho	Família encaminhada para o CREAMS	Outros (especifique)				
1																																						
2																																						
3																																						
4																																						
5																																						
6																																						
7																																						
8																																						
9																																						
10																																						
11																																						
12																																						
13																																						
14																																						
15																																						
16																																						

Página 2

Fonte: Vigilância Socioassistencial, SEMAS, 2017.

No Bloco 2-C referente aos Indicadores de Vulnerabilidade, encontram-se as seguintes informações para preenchimento: Área de Risco; Idosos dependentes; Desemprego; Pessoas com Deficiência; Pessoas com transtorno mental; Dependência química; Doenças Crônicas; Baixa Renda; Falta de qualificação profissional; Dificuldades de acesso à Educação; Infrequência escolar; Situação de Violência e/ou Direito Violado; Reclusão; Risco Pessoal; Imóvel Alugado; Conflito Familiar; Imigrante; Migrante; Descumprimento de condicionais do PBF; Situação de rua e Outros (especifique). O último item deste bloco diz respeito a Outros: Espaço reservado para as observações técnicas referente às colunas "Outros (especifique)" da Planilha.

Figura 20- Modelo de Relatório Mensal de Atendimentos CRAS IV - SEMAS

BLOCO 2-C																						
H. Indicadores de Vulnerabilidade																						
Ordem	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	
	Área de Risco	Idosos dependentes	Desemprego	Pessoas com Deficiência	Pessoas com transtorno mental	Dependência química	Doenças Crônicas	Baixa Renda	Falta de qualificação profissional	Dificuldades de acesso à Educação	Infrequência escolar	Situação de Violência e/ou Direito Violado	Reclusão	Risco Pessoal	Imóvel Alugado	Conflito Familiar	Imigrante	Migrante	Descumprimento de condicionais do PBF	Situação de rua	Outros (especifique)	
1																						
2																						
3																						
4																						
5																						
6																						
7																						
8																						
9																						
10																						
11																						
12																						
13																						

Fonte: Vigilância Socioassistencial, SEMAS, 2017.

No Bloco 3 encontram-se informações sobre a articulação institucional, síntese de indicadores e grupos. Sendo que este bloco agrupa os seguintes dados: identificação: nome do serviço articulado. Reuniões/visitas à Rede: Contatos telefônicos com a rede socioassistencial; Visitas/reuniões com a rede socioassistencial; Contatos telefônicos com outras políticas; Visitas/reuniões com a rede de outras políticas; Contatos telefônicos com outras Organizações Sociais; Visitas/reuniões em Outras Organizações Sociais (ONGs, Ass. Moradores etc); Contatos telefônicos com a microrrede e Reuniões de Microrrede. Outro item neste Bloco é a Rede de Proteção Social Básica no Território do CRAS dividido em: N° de SCFV para crianças/adolescentes de (6 a 12 anos); N° de Crianças e Adolescentes em SCFV (6 a 12 anos); N° de SCFV para Adolescentes (13-17 anos); N° de Adolescentes no SCFV (13 -17 anos); N° de SCFV para idosos; N° de idosos em SCFV; N° de SCFV para pessoas com deficiência e N° de pessoas com deficiência em SCFV.

Figura 21 - Modelo de Relatório Mensal de Atendimentos CRAS V – SEMAS

A		B		C		D		E		F		G		H		I		J		K		L		M		N		O		P		Q		R		S		T		U		V		W		X		Y		Z		AA		AB	
		PREFEITURA DE FLORIANÓPOLIS		CRAS: Canasvieiras		Mês/Ano:01/2017		BLOCO 3 - Articulação Institucional																				Síntese de Indicadores					Grupos																						
Identificação		I. Reuniões/visitas à Rede								J. Rede de Proteção Social Básica no Território do CRAS								K. Famílias Cadastradas					L. Grupos regulares no âmbito do PAIF																																
Ordem	Data	Nome do Serviço Articulado		I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	J1	J2	J3	J4	J5	J6	J7	J8	K1	K2	K3	K4	K5	L1																														
				Contatos telefônicos com a rede socioassistencial	Visitas/reuniões com a rede socioassistencial	Contatos telefônicos com outras políticas	Visitas/reuniões com a rede de outras políticas	Contatos telefônicos com outras Organizações Sociais	Visitas/reuniões em Outras Organizações Sociais (ONGs, Ass. Moradores etc)	Contatos telefônicos com a microrrede	Reuniões de microrrede	N° de SCFV para crianças/adolescentes (6 a 12 anos)	N° de Crianças e Adolescentes em SCFV (6 a 12 anos)	N° de SCFV para Adolescentes (13-17 anos)	N° de Adolescentes no SCFV (13-17 anos)	N° de SCFV para idosos	N° de idosos em SCFV	N° de SCFV para pessoas com deficiência	N° de pessoas com deficiência em SCFV	Total Famílias cadastradas no território CRAS	Total de famílias com Bolsa Família no território	N° de famílias com Bolsa Família cadastradas no CRAS	Total de famílias com BPC no território	N° de famílias com BPC cadastradas no CRAS	N° Grupos/oficinas PAIF																														
1																																																							
2																																																							
3																																																							

Font

e: Vigilância Socioassistencial, SEMAS, 2017.

As outras duas colunas deste Bloco 3 correspondem a: Famílias Cadastradas e Grupos regulares no âmbito do PAIF. Nas Famílias Cadastradas encontram-se os dados sobre: Total Famílias cadastradas no território CRAS; Total de famílias com Bolsa Família no território; N° de famílias com Bolsa Família cadastradas no CRAS; Total de famílias com BPC no território e N° de famílias com BPC cadastradas no CRAS. No último item Grupos regulares no âmbito do PAIF, tem-se a informação sobre o N° de Grupos/oficinas no serviço PAIF.

É interessante observar que este relatório de preenchimento mensal dos CRAS, além de trazer informações sobre as famílias/indivíduos e suas vulnerabilidades e riscos vividos nos territórios de abrangência, a tabela do Excel também apresenta uma aba que corresponde ao preenchimento das informações relativas ao corpo técnico do próprio serviço, exibindo as informações gerais de todos os profissionais: nome, função no CRAS, turno, data de ingresso no CRAS e data de desligamento. Assim como apresenta um campo específico para dados sobre os novos profissionais da equipe, que servem como fonte informacional para atualizar os dados no CADSUAS, conforme elucida figura a seguir:

equipe que compõe os serviços socioassistenciais, como ela está estruturada e a rotatividade da mesma, contando também com um espaço para relatos e qualificação do quantitativo mensurado.

Percebem-se possibilidades nestas informações, e uma mudança de se fazer a política, pois antes as informações eram demasiado genéricas e tampouco se pensava nelas com a participação dos próprios contribuidores das mesmas, os técnicos dos serviços socioassistenciais, estes que trabalham na porta de entrada da demanda da política. Todavia, parece que esses esforços encontram certas barreiras que estagnam o trabalho da vigilância socioassistencial, que não consegue dar conta de toda essa informação, a qual ainda volta de forma pontual e fragmentada para os serviços, maiores utilizadores das mesmas.

Por fim, também são fontes de informação que servem como ferramentas e tecnologias para a vigilância municipal, a Rede SUAS, a SAGI, os Censos disponibilizados pelo MDS, os boletins produzidos pela vigilância socioassistencial no âmbito nacional. Essas plataformas são acessadas pelos profissionais, contudo, com certas limitações, conforme apontado no grupo focal, devido a uma certa distância entre as informações reais do município e o apresentado pelo MDS, erros cartográficos no desenho da ilha de Florianópolis e desatualizações das informações que ainda usam o Censo do IBGE de 2010.

4.2 DEMANDAS DAS FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS E OFERTA DOS SERVIÇOS E PROGRAMAS A PARTIR DA REALIDADE DE FLORIANÓPOLIS: AÇÕES DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Uma vez identificadas as principais ferramentas com as quais a vigilância socioassistencial se apropria no município para realizar seu trabalho, foi perguntado à equipe “quais instrumentos são utilizados para a vigilância de demandas dos usuários e quais os instrumentos utilizados para a vigilância das demandas e ofertas de serviços no SUAS?”

Dentre as respostas destaca-se:

A principal ferramenta para conhecer as demandas dos usuários são as planilhas dos Excel que os serviços socioassistenciais preenchem. Utilizam-se as informações que vêm do Cadastro Único, do Programa Bolsa Família, do BPC, além de colocar isso nos relatórios de onde essas famílias são oriundas, essas listagens das famílias beneficiárias vêm diretamente no sistema do RMA do MDS, e são repassadas para os CRAS. Todas essas informações que são provenientes do sistema do MDS, como dos próprios usuários, são fontes de informações sobre as demandas dos usuários para a vigilância socioassistencial. Algumas informações se encontram no CECAD e outras são diretamente no Cadastro Único onde se pega as tabelas com as profissionais do Bolsa Família. Para identificar a rede de proteção social, se recorre para as políticas e seus equipamentos. A geógrafa da equipe da vigilância fez recentemente um mapa sinalizando os equipamentos de proteção da saúde, assistência e educação no território de Florianópolis. (P1).

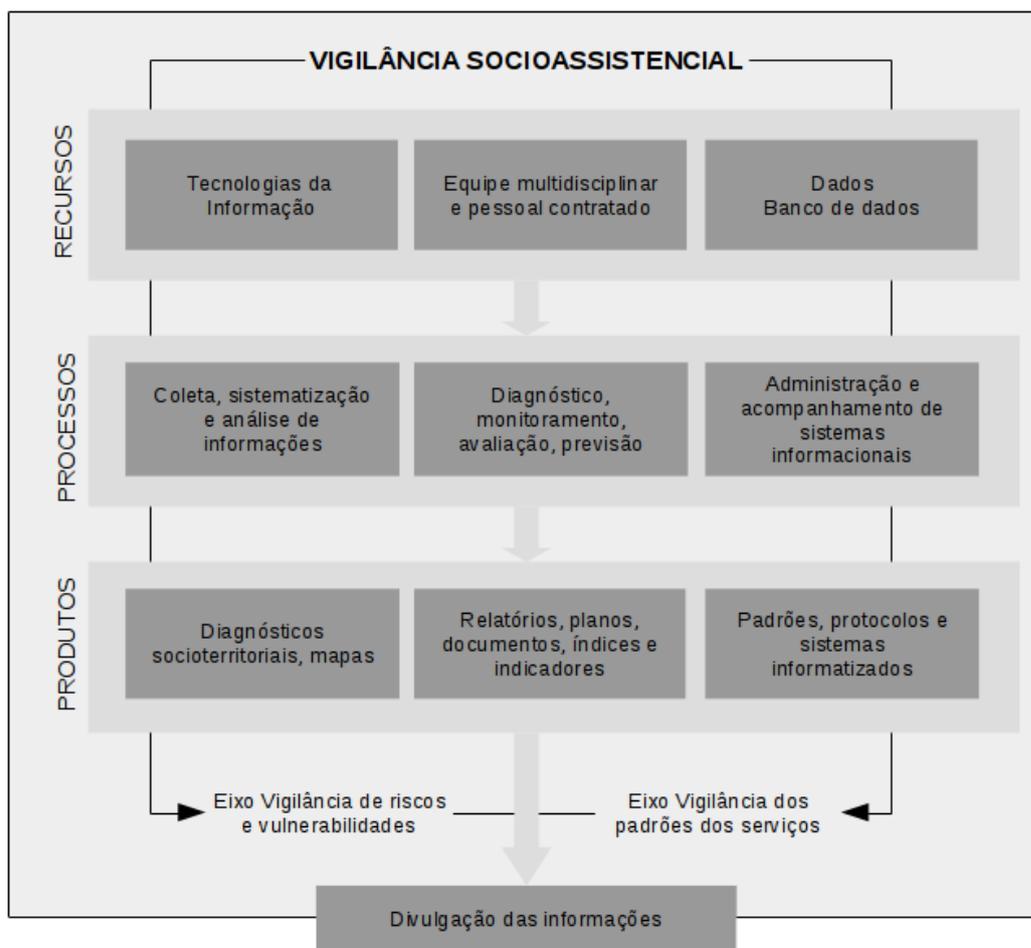
Os equipamentos de proteção têm poucas modificações, são as demandas dos usuários que acabam oscilando mais. (P4).

Nesta questão avalia-se que os grandes esforços da equipe de vigilância socioassistencial se encontram em buscar no território as demandas e vulnerabilidades das famílias e indivíduos, identificá-las e traduzi-las para a política. O desafio está em captar esses dados de uma maneira fidedigna à realidade e manter um banco de dados que se atualiza constantemente, uma vez que as demandas variam de forma contínua, pois são vivências em territórios dinâmicos. Enquanto os serviços, programas e projetos das políticas tendem a oscilar menos, o que, portanto, facilita uma análise territorial sobre os mesmos. Cabe questionar que, uma vez não se tendo uma vigilância socioassistencial efetiva sobre as demandas dos usuários, conseqüentemente, ocorreram poucas alterações no padrão, na oferta e na qualidade dos serviços, programas e projetos ofertados, pois uma coisa depende da outra, então essa necessidade não aparece, não é mensurada e colocada em prática. Pois, “em contrapartida ao fornecimento de informações, os serviços serão consumidores do levantamento realizado pelo setor da Vigilância”. (BORTOLETO et. al., 2015, p. 3) E complementando, só assim, sendo consumidores de informação útil, poderão melhorar suas ações. “Não se trata apenas de ler dados, mas compreender como estes se constituem, as suas possibilidades e limites”. (BRASIL, 2013a, p. 40). E para tanto, “o importante é relacionar informações e conteúdos, ou seja, estabelecer relações entre aquilo que aparece nas informações estatísticas e o que se apreende na intervenção social”. (BRASIL, 2013a, p. 41-42).

A equipe técnica da vigilância socioassistencial ainda foi questionada sobre “quais são os produtos resultantes da ação da vigilância socioassistencial? Afinal, o que essa função produz e como vocês conseguem mensurar essa produção?” Observa-se que, por esta ser uma ferramenta relativamente nova na política municipal, pouco se tem evidenciado sobre os resultados e impactos de suas ações. Muitas vezes, inclusive, essa questão dificulta a própria valorização da função, seu reconhecimento e entendimento mais profundo. Quando a função da vigilância socioassistencial ganha materialidade com seus produtos, parece ficar mais fácil entender e evidenciar seus processos.

Na figura abaixo Pezzo (2016, p. 24) ilustra, de forma clara, como essa estrutura da função opera:

Figura 24 - Diagrama lógico operacional da vigilância socioassistencial



Fonte: PEZZO, 2016, p. 35.

Cabe sinalizar que este trabalho não tem a pretensão de se desdobrar sobre os recursos e processos da vigilância socioassistencial detalhadamente, os mesmos são elementos cruciais desta função e foram relatados anteriormente aqui, contudo, o foco neste momento é ilustrar os produtos em nível municipal, o que por sua vez, indiretamente percorrerá os demais itens do diagrama operacional acima citado. Interessante é perceber que onde não se possuem recursos e processos sólidos e aperfeiçoados, os resultados (produtos) desta função, por conseguinte, serão afetados sobremaneira.

É neste sentido, que,

A depender das condições, interesses e necessidades locais, os produtos da vigilância socioassistencial podem ser os mais diversos: diagnósticos, mapas, relatórios, tabelas, gráficos,

panfletos, pôsteres, página na Internet, etc. O fundamento comum a esses produtos é que eles devem ser o resultado analítico da gestão da informação, uma “análise interpretativa que possibilita a leitura de uma determinada realidade social” (BRASIL; SNAS, 2013, p. 27). Não só a reunião e exposição de dados, mas um conjunto coerente de informações porque interpretados tendo em vista os objetivos locais a determinadas equipes da política de Assistência Social. (PEZZO, 2016, p. 35).

Partindo deste entendimento em relação ao que é produzido pela vigilância socioassistencial, quando questionada, a equipe técnica municipal apontou como produtos desta função:

Nesses dois anos de vigilância a equipe observa como produtos dessa função: os mapas com as demandas e serviços de proteção territorializados, os relatórios territoriais produzidos, os Manuais Técnicos sobre entendimento e preenchimento dos dados estatísticos. A devolutiva das informações para alguns serviços, que apesar de ainda não ser sistemática, já envolveu muitas reuniões, debates nos serviços. Tem toda a parte do monitoramento que envolve a equipe de vigilância também, desde a solicitação, a conferência dos dados, salvar, orientar para o preenchimento certo, solicitar os estatísticos quando não vêm e os encaminhamentos feitos com essas informações. Isso faz parte do cotidiano da equipe também. Agora o monitoramento da rede conveniada, as visitas nas instituições, isso é realizado por outra assistente social. (P1).

Também temos estatísticos que são encaminhados mensalmente por essas entidades de assistência social, preenchem e encaminham todo mês, duas vezes no ano são encaminhados relatórios qualitativos sobre o que aconteceu durante o semestre, são encaminhados em julho e dezembro e também são realizadas visitas nas entidades para orientação sobre a execução do serviço. Hoje em Florianópolis, temos 24 entidades conveniadas que ofertam Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, 6 entidades que ofertam Habilitação e Reabilitação para pessoa com deficiência, que são consideradas de Média Complexidade, 8 entidades que ofertam Serviço de Acolhimento para crianças e adolescentes, 3 entidades que ofertam serviços de acolhimento para idosos, 1 entidade que oferta serviço de residência inclusiva para pessoa com deficiência, 2 entidades que ofertam serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua. (P5).

O principal produto da ação da vigilância socioassistencial municipal identificado foi o Relatório de Informações Territoriais produzido em 2015 pela equipe. O qual conta com a seguinte estrutura: **Indicadores Demográficos:** População residente, taxa de crescimento e de urbanização; Estrutura etária; Distribuição da população por áreas de abrangência dos CRAS. **Indicadores Econômicos:** PIB e PIB *per capita*; Coeficiente de GINI, IDHM (Renda) e renda *per capita*; Renda apropriada pelos extratos da população; Domicílios com renda de até 03 salários mínimos. **Indicadores Sociais:** Educação; Saúde; Trabalho; Habitação de Interesse Social; Assistência Social; Cadastro Único; Programa Bolsa Família; Benefício de Prestação Continuada. **Outros Indicadores Sociais de Vulnerabilidade e Risco:** Violência contra Crianças e Adolescentes; Violência Contra Mulheres; Violência contra Idosos; Violência contra Pessoa com Deficiência; Adolescentes com Medidas Socioeducativas. **Indicadores sociais por áreas de abrangência de CRAS:** Área de abrangência dos CRAS; Distribuição Demográfica; Renda e Programas de Transferência de Renda; Total de Atendimentos no CRAS em 2014; Quadro Síntese de Informações; Quadro Síntese de Informações.

Neste sentido, o Relatório de Informações Socioterritoriais reúne os principais “indicadores demográficos, econômicos e sociais do Município de Florianópolis, com o objetivo de retratar a sua realidade social e apoiar as atividades de planejamento e gestão da Política de Assistência Social”. (PMF, 2015, p.5).

Deste modo, a equipe assinala:

Na prefeitura, sempre no final do ano, costumava-se fazer relatório com os atendimentos da Secretaria. Isso era de praxe, desde que entrei em 2002, fazia-se esse relatório. Mas servia para ser mandado para a Secretaria de Planejamento, servindo mais como prestação de contas do que a Secretaria de Assistência executou no ano. Foi a partir da vigilância que começou a ser feito esse relatório de informações territoriais, o qual faz a devolutiva para os serviços de assistência social, para as equipes utilizarem essas informações. São relatórios muito ricos, têm muita informação. Por exemplo, no relatório do LA, tem o tipo de ato infracional, a comunidade que aconteceu, têm relatórios que cruzam essas informações, o sexo. São informações mais complexas, para as equipes estarem pensando em ações preventivas. (P4).

Outra questão levantada no grupo focal foi: “como se realiza o ciclo das informações produzidas no SUAS, quais os sujeitos abrangidos por esse processo?”

A informação sobre as demandas são coletadas na porta de entrada da política nos CRAS e nos demais serviços da rede de proteção social da política, nos CREAS, Abrigos, Centro POP. As duplas de assistente e psicólogo levantam as informações de acordo com os atendimentos e demandas realizados/recebidos. O administrativo passa os dados para o Excel. Geralmente o coordenador do serviço revisa e o estatístico que é mandado para o e-mail da vigilância todo mês até o dia 10. A equipe de vigilância verifica as informações, confere se foi tudo preenchido corretamente, se não foi, se entra em contato com o serviço por e-mail ou telefone para avaliar esta questão. Salvam-se todos os estatísticos no drive e fazemos a tabulação dos dados. Foi feito um levantamento dos estatísticos mandados no ano de 2015. Fizemos uma apresentação para os serviços, com a presença da Secretária de Assistência Social, foi apresentado esse ano (2016). Agora estamos tabulando os estatísticos da média. Era pra ser feito os demais, mas chegou o CENSO SUAS e precisamos fazer isso. (P1).

Em entrevista com os serviços socioassistenciais de Florianópolis: CRAS, CREAS, Abrigos e Gestão da Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação da SEMAS, Fritzen (2014) conclui que a maioria das profissionais apontou o trabalho das duplas, assistente social e psicóloga, como responsáveis pelos registros dos relatórios estatísticos, sendo revisados pelo coordenador do serviço e configurados e enviados à vigilância socioassistencial pelo técnico administrativo de cada serviço. Quanto ao Censo SUAS, realizado uma vez por ano, os serviços socioassistenciais entrevistados afirmaram que a equipe técnica se reúne para respondê-lo. A elaboração dos registros de atendimentos é feita, quase sempre, diariamente pelas duplas. As profissionais, em unânime, afirmaram que seus serviços realizam reuniões internas semanais, mas o tema vigilância socioassistencial ainda é pouco debatido nesses momentos. Todas as entrevistadas afirmam que os usuários não participam ou não têm conhecimento que suas demandas cotidianas fazem parte de um relatório municipal. (FRITZEN, 2014).

O próximo questionamento levantado, com o grupo focal, foi “no momento, quais ações estão sendo empreendidas ou são previstas para prevenção e monitoramento das situações de risco e vulnerabilidade das famílias em Florianópolis?” As profissionais não souberam responder essa questão. Afirmaram que houve mudanças na gestão, o que prejudicou a continuidade do trabalho. Assim se tiveram problemas para mensurar o trabalho feito, seus resultados, bem como dar continuidade ao mesmo.

Coloca-se que este roteiro de pesquisa foi submetido novamente para avaliação da equipe técnica que participou do grupo focal, para possível correção das falas transcritas ou até para complemento das respostas, caso julgassem necessário, mas não se teve retorno. Este dado sobre o desconhecimento das ações de prevenção coloca o desafio de se pensar nas dificuldades de execução da vigilância socioassistencial, de mensurar o alcance dos seus resultados e da apropriação de seu trabalho, da relevância do mesmo para a política municipal. A mudança constante de gestão, sem dúvidas, é um sinalizar da fragilidade da assistência social, o que fragmenta as suas ações, porque cada gestor irá ter um entendimento e priorizar determinadas medidas em detrimento de outras.

Outra questão fundamental de se problematizar é que não se depende exclusivamente da vigilância socioassistencial para realizar um trabalho de prevenção, mas sim de uma política funcionando integralmente. Faz sentido compreender que a “vigilância socioassistencial tem como resultado a produção e a divulgação de informações e tem como objetivo particular a identificação, e não a responsabilidade exclusiva de resolução das situações ou das tendências de risco e vulnerabilidade social”. (PEZZO, 2016, p. 22).

A vigilância socioassistencial é uma função interna da política, com suas determinações específicas. Para que haja sua concretização, depende-se de certos fatores, desde a cultura, política local, aos condicionantes externos de ordem nacional e internacional. Ela traz insumos e auxilia, mas é a política social, com suas finalidades, que irá possibilitar a proteção social, pensando na rede como um todo.

4.3 DIFICULDADES E POTENCIALIDADES ENCONTRADAS NO COTIDIANO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA SEMAS

Para se compreender quais as principais dificuldades e potencialidades encontradas no cotidiano da equipe de vigilância socioassistencial na SEMAS, primeiro precisou-se entender “quais são as principais atividades realizadas no cotidiano da equipe de vigilância socioassistencial?”

As profissionais responderam que têm uma rotina de planejamento, monitoramento e organização das informações que chegam, e isso acaba consumindo muito tempo do trabalho, principalmente por não se ter uma tecnologia adequada para isso e tudo ser feito manualmente, através de planilhas e filtros do Excel. As principais atividades da vigilância socioassistencial estão ligadas ao tratamento das informações, aos estatísticos/relatórios mensais que chegam dos serviços socioassistenciais e às reuniões com as equipes e Coordenações dos mesmos e a realização dos Censos. Outra questão importante nesse sentido, “é que a maioria dos profissionais aqui do planejamento e da vigilância estão envolvidos com outros trabalhos, para além daqui, como os Conselhos, o Comitê da População em Situação de Rua”. (P4).

Após identificação das atividades realizadas pela equipe, questionou-se sobre “quais os principais desafios e potencialidades vivenciados no cotidiano de seu trabalho com a vigilância socioassistencial?”.

As respostas apontaram que,

A equipe gasta muito tempo com o monitoramento, os estatísticos, o que se perde mais tempo é tabulando os dados, porque é um serviço todo manual, estamos a um mês tabulando as informações do PAEFI para fazer uma devolutiva para eles, olha o tempo que é gasto. É um mês já, e têm dados que não fecham e aí precisamos refazer, já foram revistos duas vezes. Isso é desperdício de tempo, porque já poderia ter sido feito com o auxílio de uma tecnologia adequada, e ter sido entregue para o serviço. Poderíamos estar fazendo outras análises e cruzamentos de informações que a gente acaba não fazendo porque perde tempo demais com outras coisas. Eu já tinha combinado com os serviços que iria fazer a devolutiva de três em três meses, mas não consigo. Só se fizer algo bem geral, bem supérfluo, consigo mandar no prazo. Mas esse não é objetivo, o objetivo é dar informações específicas e confiáveis para melhorar o serviço. Mas hoje, como se analisa o território, o que tem de violação em cada território, se demora mais. (P1).

Sobre o entendimento dos técnicos sobre os estatísticos, já ouvi falar de técnicos que, devido ao estatístico ser grande, se colocassem uma receita de bolo no meio, ninguém iria notar. Essa era percepção que se via dos técnicos, que era um mero preenchimento de dados, só para preencher o sistema do MDS e por necessidade de se conseguir recurso. Depois de uma apresentação feita com os CRAS, os técnicos ficaram surpresos com todas as possibilidades que essas informações podem trazer. (P1).

É no mínimo curioso sinalizar que a equipe em nenhum momento do grupo focal clarificou as potencialidades da vigilância socioassistencial, apesar de suas possibilidades de prevenção e melhoria da política ficarem intrínsecas em alguns pontos do grupo, como nos avanços sobre os instrumentais utilizados, na participação dos trabalhadores do SUAS no seu processo, da equipe técnica da própria vigilância socioassistencial que ganhou novos participantes, no auxílio desta função para a elaboração dos planos municipais, contudo, essa é a interpretação oriunda das falas, pois, diretamente não foram vislumbradas as potencialidades desta função pelas profissionais, pois não relataram no grupo, mesmo sendo questionadas. Desta forma, pouco se falou sobre a questão da prevenção para a política, na adequação das demandas às ofertas na assistência social. O que fez surgir o questionamento se a equipe não reconhece esse resultado, ou tampouco imagina que o mesmo seja possível em nível municipal.

Também se discutiu sobre a preocupação que tem sido dada para a socialização dos produtos da vigilância socioassistencial, assim perguntando: “existem iniciativas de socialização das informações analisadas/produzidas pela vigilância socioassistencial?”

Socializamos as informações, têm serviços, instituições que pedem dados. Sempre que possível é feita a devolutiva dos dados. Recentemente o projeto do ICON, chamado Sinais Vitais, sobre crianças e adolescentes, solicitou informações para a Assistência Social que a vigilância pôde colaborar. Agora a nova Diretora de Planejamento pediu, com a finalidade de dar mais visibilidade ao setor da vigilância, que quando alguma pessoa/serviço ou instituição precisa de dados sobre a política que envie um ofício para a Secretaria solicitando, e não diretamente a vigilância socioassistencial como era feito antes. Até para mostrar, fortalecer e colocar como a vigilância é necessária e importante para a Secretaria. Porque muitas vezes a gente acaba fazendo muita coisa aqui que não aparece, não é mostrada. As pessoas estão precisando de informações e a vigilância está suprimindo e cumprindo um papel com essas informações. A

principal demanda para utilização do trabalho da vigilância hoje são os serviços da política de Assistência Social. O principal objetivo é devolver para os serviços, para ser utilizado para melhoria dos serviços. Os trabalhadores têm essa sede de entender para onde o trabalho está indo. Antes não se sabia de onde o adolescente vinha, o que era atendido pela política. Hoje se sabe o bairro, a procedência dos usuários. Têm informações do perfil da criança e do adolescente, do idoso, da mulher atendidos/acolhidos. Foi se qualificando as informações. (P1).

A socialização do trabalho realizado pela vigilância socioassistencial é essencial, pois concorda-se que “a função da vigilância socioassistencial se constitui de “processos analíticos e decisórios da gestão, do cotidiano da operação e do controle social da política” (BRASIL, 2013a, p. 61). Portanto, cabe ao conhecimento dos trabalhadores do SUAS, dos trabalhadores de demais políticas públicas e da população em geral ter acesso a essas informações, que são públicas e que podem servir de instrumento para qualificar o trabalho socioassistencial, pressionar gestores para tomada de decisões e ações e garantir a melhoria e real adequação dos serviços oferecidos às demandas reconhecidas nos territórios. Como se pode reivindicar algo que se desconhece? Como discutir sem fundamentos e bases para argumentar?

Desse modo,

A publicização do material que resulta do processo de trabalho coordenado e executado pela Vigilância Socioassistencial necessita chegar, também, aos sujeitos demandatários da política de Assistência Social. Assim, imprime-se o verdadeiro sentido à política uma vez que, além da oferta de serviços, programas e benefícios, promove-se o fortalecimento da cidadania por meio do protagonismo dos próprios usuários, sujeitos agentes de suas histórias na busca da superação das vulnerabilidades e dos riscos sociais a que estão submetidos. (MARTINELLI; SILVA, 2015, p. 110).

Neste bloco de questões, por fim, perguntou-se se “há algum contato ou interação com as equipes de vigilância ou âmbito de gestão/planejamento de outras políticas sociais?” A equipe respondeu que acessa muitas informações pelas próprias plataformas *online* disponibilizadas nos sites das políticas públicas, como exemplo da educação, saúde, habitação e até do IBGE, no entanto observa-se que existe mais contato com a equipe de “vigilância da Saúde, inclusive pela nossa demanda em buscar informações para fazer o Plano, diagnóstico e no auxílio para elaboração dos mapas da vigilância socioassistencial” (P1).

Inicialmente a equipe municipal de vigilância em saúde foi uma estratégia importante para se implantar algumas ações desta função na política de assistência social, como a elaboração de mapas temáticos e levantamento de indicadores e índices territorializados, devido à tecnologia e própria trajetória que a saúde possui no campo informacional. O IBGE foi outro meio ao qual a equipe de vigilância socioassistencial da SEMAS recorreu, participando de algumas reuniões e uma capacitação para utilizar o Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA⁸¹.

4.4 QUAIS AS REPERCUSSÕES DO TRABALHO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL PARA A POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?

Neste item procurou-se investigar a percepção da equipe de vigilância socioassistencial da SEMAS sobre os resultados do trabalho desta função para política municipal, se a mesma consegue identificar e avaliar esses produtos ou até examinar a falta destes. Para tanto se perguntou ao grupo “de que maneira você observa os resultados do processo de vigilância socioassistencial na política de assistência social do município de Florianópolis? Ou como isso poderia ser feito?”.

Percebeu-se que o grupo demorou mais para responder esta questão, parecendo gerar certa dúvida ou inclusive desconhecimento, não se teve muita discussão neste ponto. A resposta, no entanto, foi ao encontro com falas já avaliadas em outras questões:

Observamos mais [os resultados] no contato com as equipes, nas necessidades que eles trazem e nas tentativas de melhorias dos serviços. Por exemplo, hoje já se sabe a procedência, o bairro

⁸¹ Maiores informações disponíveis em: < <https://sidra.ibge.gov.br/home/ipca15/brasil> > Acesso em 6 de Mar, 2017.

das pessoas que chegam na assistência social, o que ajuda muito no trabalho de monitoramento e inclusive de prevenção. Os mapas são ricos em informações também que podem auxiliar na ação das equipes. (P2, grifo da autora).

Acredita-se que a implantação da cultura de territorialização na assistência social é um grande passo, fundamental para se pensar nas demandas e ofertas da política. Sendo esse um processo lento e que enfrenta diversos desafios. Contudo, questiona-se o próprio entendimento ou mensuração da equipe da vigilância socioassistencial sobre os efeitos desta função. Não ficou claro se seria realmente só essa apreensão dos resultados, ou desconhecimento mesmo desta questão. Parece que a vigilância socioassistencial envolve um movimento muito maior e que vai impactar em diversos aspectos da política, perguntadas sobre ações de prevenção a partir do trabalho da função, a equipe colocou que desconhece a existência, apesar desta palavra ter sido utilizada nas falas. Volta-se a pontuar que o conteúdo transcrito foi enviado com antecedência para a equipe revisar ou complementar as suas respostas, no entanto, sem retorno.

Embora não prevista no questionário do grupo focal (ANEXO B) foi realizada mais uma pergunta à equipe referente às capacitações de vigilância socioassistencial no município. Esta respondeu-se que:

Não têm ocorrido capacitações sobre a vigilância socioassistencial. A assistente social que atuava com a gestão do trabalho/educação permanente se aposentou. O que foi feito, ano passado, foram reuniões para devolutiva dos dados mandados pelos serviços, mas não no sentido de capacitação. A capacitação mesmo sobre a vigilância foi em 2014. Desde a saída da responsável pela educação permanente, as capacitações pararam. As diretorias dos serviços estão fazendo capacitações por conta, mas pelo que se vê a vigilância não aparece como tema discutido. (P2).

Após as explanações e apontamentos referentes às falas do grupo focal, este trabalho levanta a hipótese de que a vigilância socioassistencial é uma ferramenta ainda recente em termos de sua operacionalização para a política de assistência social, principalmente em âmbito municipal, que uma avaliação profunda e contínua de seus efeitos e resultados não pareceu possível até este momento, seja inclusive pelos desafios que a equipe técnica ressaltou e como consequência disso também não se teve a possibilidade de desenvolvimento e adaptação das suas formas e instrumentos na ação pública.

Todavia, apesar de ser um processo relativamente novo na política municipal, e carecer de maior aprofundamento, o monitoramento da rede conforme falas das profissionais já é realizado há muitos anos, desde 2002, sendo um começo já dado para o trabalho da vigilância socioassistencial, assim caberia avaliar o real interesse da gestão em implantar e fazer funcionar essa função e os esforços empreendidos neste sentido.

Neste ínterim, ao se pensar na vigilância socioassistencial, concorda-se com a explicação utilizada pelos autores no campo da avaliação: as avaliações podem ser um “problema” para os governantes, executores e gerentes de projetos porque os resultados podem causar constrangimentos públicos. As informações e resultados das avaliações “podem ser usados pelo público e pela imprensa para criticar os governos, da mesma forma que, em caso de “boas notícias”, os governos podem usá-las para legitimar as próprias políticas, como ganho político etc.” (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 536).

A vigilância socioassistencial, longe de ser uma ferramenta neutra, reflete entendimentos, interpretações e interesses de seus agentes, propositores e inclusive de quem simplesmente se utiliza de suas informações. Ela pode ser vista como um problema para gestores, executores e governantes, ao apresentar falhas, lacunas e tensões na política pública, causando constrangimentos, podendo incitar a necessidade de ações em determinadas situações que, uma vez desveladas, precisam ser resolvidas. A vigilância socioassistencial pode ser uma ferramenta para gerar críticas contra o governo e a condução da assistência social. De outro lado, a vigilância socioassistencial pode conduzir informações que legitimam governos, trazendo ganho político, validando determinadas prerrogativas e interesses particulares.

Parece que se tem um dispêndio de energia buscando muita informação para a vigilância socioassistencial, ou até confundindo essa coleta com a própria função, que, se sabe, vai para além disso, contudo sem se ter claro a intencionalidade da utilização de cada dado, cria-se muita expectativa sobre o seu uso sem a criação de condições reais para aproveitamento desse tipo de informação. Temos então uma espécie de síndrome das gavetas e *drives* cheios de informações e pouca funcionalidade para as mesmas. A vigilância socioassistencial é uma função que, por suas próprias particularidades, demanda que as condições para seu pleno funcionamento sejam proposital e detalhadamente criadas, com risco de comprometer todo o esforço empreendido.

É interessante assinalar o caráter político da vigilância socioassistencial que, ademais de ser uma técnica fundamentada, imprime intencionalidades, de tal modo que seus processos e produtos podem e devem ser discutidos em uma arena pública, na qual os cidadãos tenham íntegro acesso às informações, à metodologia

empregada e aos resultados alcançados. A vigilância socioassistencial, em conjunto com as atribuições do Conselho Municipal de Assistência Social, de fiscalizar e deliberar sobre a política, pode demarcar um legítimo instrumento democrático de controle sobre a ação dos governos. Neste cenário, a intencionalidade de controle social, vai ao encontro das demais funções da política: proteção e defesa social.

A vigilância socioassistencial, apreendida para além de um instrumento, um setor ou um conjunto de informações, é “função a ser cumprida na gestão da política de assistência social, e, portanto, necessita prover respostas específicas às demandas, em articulação com as funções de Proteção Social e de Defesa dos Direitos”. (BRASIL, 2013a, 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. (BRASIL, 2013a, p. 22).

É desta maneira que a política identifica os desafios relativos ao controle social no SUAS: quanto à implantação da estratégia de realização de pesquisa de usuários prevista na NOBSUAS (BRASIL, 2012a) de forma periódica; a ampliação dos espaços e do escopo da participação dos usuários nas Unidades e Serviços presentes no território e adequar às estruturas de participação da política de assistência social, considerando as inovações tecnológicas. Avaliando a efetivação destes elementos, a vigilância socioassistencial pode encontrar a possibilidade de se consolidar como uma função que zela pela garantia dos direitos socioassistenciais, embora esteja imersa em um movimento de tensões.

No âmbito do governo federal, é relevante destacar o desenvolvimento de sistemas para divulgação de dados sobre suas ações e sobre os recursos repassados aos entes da federação, trabalhadores do SUAS, informações gerais das unidades de assistência social, atendimentos realizados, dentre outras. A disponibilização de informações tem como objetivo munir os cidadãos para que possam exercer o controle social e fiscalizar as ações dos entes federativos. Neste sentido, cabe destacar a aprovação da Lei nº 12.527/2011, conhecida popularmente como Lei de Acesso à Informação - LAI⁸². A LAI apresentou grande avanço para a participação e para o controle social, legitimando o acesso dos cidadãos a quaisquer informações não sigilosas que possuam os órgãos públicos de todos os poderes e de todos os entes federativos. Para isto, o MDS utilizou diversos sistemas criados para estas finalidades, estando entre os principais sistemas: CadÚnico, CadSUAS, Censo SUAS, RMA, como já visto neste trabalho, componentes fundamentais do trabalho da vigilância socioassistencial.

Desse panorama apresentado, cabem levantar duas questões a fins de conclusão. A primeira delas é sobre a possibilidade dessa nova ferramenta do SUAS, chamada vigilância socioassistencial, traduzir de alguma forma em seus processos/resultados ações diferenciadas das quais incumbe sua designação, refletindo-se assim em desafios a serem superados pela política, uma vez que não necessariamente sua legitimação através das legalidades no plano ideal traduz-se fielmente em sua ação no plano real. E de que maneira a vigilância socioassistencial tem criado efetivamente possibilidades para tornar-se uma ferramenta de controle social a fim de garantir a efetivação dos direitos sociais.

Faz-se profícuo aferir que ao se sistematizar, monitorar e avaliar as demandas sociais, consequentemente as mesmas ganham maior visibilidade, sendo tal processo fundamental para a socialização das informações e garantia dos direitos socioassistenciais. A vigilância socioassistencial gera informações que devem ser públicas, e, portanto precisam chegar aos usuários da política de assistência social. Esses dados carecem de ser vistos como estratégias de participação e controle social, pelos quais se possam reivindicar o uso devido do financiamento, dos recursos materiais e do próprio corpo técnico que compõe a política. São mecanismos que, antes de tudo, carecem de ser utilizados na garantia dos direitos sociais, na proteção social e no fortalecimento da cidadania. Rizzotti e Silva (2013, p. 147) sinalizam que “a Vigilância Social jamais deve ser compreendida e executada como ferramenta de coerção e controle da população, como instrumento do Estado para vigiar, enquadrar e punir cidadãos”. Para Silva (2015, p. 5) a interpretação equivocada sobre o conceito de vigilância socioassistencial “pode acarretar a punição daqueles a quem o Estado deveria proteger”.

São incontestáveis as melhorias que a vigilância socioassistencial propõe, pois a mesma inova ao trazer a proposta de prevenção e monitoramento para a política de Assistência Social, buscando romper com a visão imediatista do atendimento fragmentado sempre “apagando o fogo”. Entretanto, é importante pensar sobre prevenção em um contexto político que direciona recursos para a focalização, tendo como centro a extrema pobreza. Nos dizeres de Silva (2012), aponta-se que a trajetória histórica da política de Assistência Social “é

⁸² Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em 25 de Mar, 2017.

marcada pelo não reconhecimento do Estado, enquanto agente promotor da assistência social como política pública de monitoramento, de caráter preventivo e proativo, bem como, de redução dos agravos sociais”. (SILVA, 2012, p. 176).

Estes desafios são inclusive observados nas normativas da política de assistência social,

Tradicionalmente, no campo da assistência social tem prevalecido 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, convênio por convênio. 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. (BRASIL, 2013a, p. 18).

Sob esta perspectiva mais abrangente, o desafio é transcender o campo da avaliação e a função de Vigilância Socioassistencial, como sinônimos de controle nominal e numérico do atendimento ou sobre a noção estritamente dos resultados, para assumir a responsabilidade do acompanhamento e da análise da relevância, pertinência e qualidade dos serviços, programas e benefícios ofertados pela rede socioassistencial (BRASIL, 2013a, p. 45). Cabe refletir sobre a contraditoriedade presente na função vigilância socioassistencial, que tão pouco se afasta da própria origem contraditória das políticas sociais como um todo, sempre respondendo conforme pesa a balança das lutas de interesses.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao chegar nestas considerações finais, mais do que mostrar um epílogo fechado como resultado das reflexões realizadas, busca-se compartilhar questionamentos. A trajetória que culmina com a defesa dessa dissertação não poderia ter sido a mesma se neste processo não tivesse me deparado com a possibilidade de estágio na SEMAS, que foi a porta de entrada para a discussão da vigilância socioassistencial e principalmente com as profissionais dessa Secretaria que me instigaram e me inspiraram a refletir sobre essa temática. Processo no qual o mestrado e o NISFAPS foram grandes agentes que proporcionaram o amadurecimento das ideias e mais do que buscar verdades, me fizeram nos termos do personagem Riobaldo, que abre a citação deste trabalho, desconfiar de muita coisa.

Estudar o campo das políticas sociais, em especial o da assistência social, fez perceber o quanto já foi realizado até aqui, quanta luta, dedicação e compromisso foram assumidos para transformá-la em direito social. Ao mesmo tempo mostra o quanto o solo ainda é vasto e muita coisa carece de ser plantada e colhida ou muitas vezes podada, pois já não serve mais.

O aprofundamento sobre este material de pesquisa permitiu constatar os esforços coletivos do governo, de trabalhadores do SUAS e demais políticas, de usuários, da academia e de toda a rede imbricada no fomento de respostas às demandas sociais. Nesta direção à vigilância socioassistencial surgiu como um componente decisivo da gestão da informação com o intuito de produzir informações com relevância social, que podem orientar a gestão, serviços e a população como um todo, bem como servir para pressionar junto aos propositores da política, a efetivação dos direitos socioassistenciais. Desta maneira, “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” (BRASIL, 2013a, p. 38). Podendo, assim contribuir para uma atuação crítica e fundamentada dos seus diversos atores sociais.

Percebeu-se através das falas do grupo focal, que alguns dos desafios encontrados em pesquisa realizada na SEMAS por FRITZEN (2014) tiveram apontamentos de saídas e respostas, dentre eles encontrava-se a necessidade de construir estratégias de aproximação e diálogo entre os serviços e a equipe de vigilância socioassistencial de Florianópolis, pois pareciam ser campos de atuação no SUAS em esferas completamente diversas, que pouco dialogavam e que não se conectavam quanto à devolutiva das informações. Tanto que a principal reclamação dos profissionais entrevistados em 2014 era o fato de que as informações presentes nos registros mensais de atendimento e no Censo SUAS não correspondiam com a realidade de seus trabalhos e que um estudo sobre as mesmas não era realizado pela vigilância socioassistencial. Nessa linha, os desafios analisados em 2014 correspondiam à falta de dados fidedignos, pois a estatística implantada no município, de acordo com as entrevistadas, não dava conta de mostrar a realidade das famílias e dos serviços; o desafio eminente de reflexão e entendimento sobre essas informações, assim como a falta de devolutiva aos serviços socioassistenciais por parte da gestão, ou quando existia configurava-se em um processo pontual e fragmentado.

Neste trabalho, por meio do grupo focal, podem-se constatar algumas saídas para essas problemáticas, como as reuniões que têm sido realizadas quinzenalmente com os serviços socioassistenciais e o reconhecimento destas como um instrumento do trabalho da vigilância socioassistencial. Tendo assim, a preocupação de acatar as ponderações e sugestões dos profissionais para construção dos registros mensais e dos manuais para preenchimento dos mesmos.

Outra questão levantada em 2014 e que, no grupo focal vislumbrou certos avanços, foi a consolidação da função vigilância socioassistencial no município, pois como previa o Plano Municipal de Assistência Social (2014-2017) e o Plano de Metas da Secretaria Municipal de Assistência Social (2014-2016) criou-se um setor específico dentro da Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação para a mesma, hoje com uma equipe exclusiva para esta função. A equipe e as suas condições de trabalho ainda não são as ideais, muito precisa ser melhorado, mas para uma função que antes aparecia timidamente, com apenas uma assistente social na equipe técnica, hoje já é tida como uma referência para as ações juntos aos CRAS, CREAS e demais serviços do SUAS, assim, como, na orientação dos Planos municipais e ações junto ao Conselho Municipal. É conciso reconhecer esforços e ganhos nesta direção.

Para fins de conclusão, também é necessário resgatar as perguntas de pesquisa que motivaram a realização deste trabalho, algumas trouxeram respostas e outras mais questionamentos. Dentre elas analisou-se: quais os reais efeitos desse processo informacional e para quê/quem têm servido essas informações? Esta questão trouxe algumas complicações, devido à própria conjuntura municipal para respondê-la, segundo a equipe da vigilância socioassistencial, a contínua mudança de gestão da Secretaria tem sido um forte desafio enfrentado para se compreender e se avançar nas ações dessa função que perdem sua linha de continuidade e inclusive dificultam a mensuração de seus reais efeitos para a política. A gestão da Secretaria de Assistência Social, desde 2014, passou

por três trocas de Secretários, além da mudança física de seu espaço, que nos três últimos anos corresponderam a duas, afetando direta ou indiretamente o trabalho da equipe, e não menos importante o olhar que a gestão municipal tem para essa função, qual a importância dada ao seu trabalho, que sofre mudanças de acordo com o olhar de cada gestor.

Um questionamento central levantado nesta pesquisa foi se a vigilância socioassistencial, por meio de seus produtos, está cumprindo as prerrogativas a que se propõem ressaltadas pelas normativas oficiais? O constado pelo estudo empírico foi um esforço da equipe para se empreender os dois eixos da função e o principal instrumento pelo qual tem se buscado isso é pelo registro mensal de atendimentos/acompanhamentos dos serviços, que trazem informações sobre as demandas, situações de riscos e vulnerabilidades vivenciados por famílias e indivíduos e também trazem informações relativas ao equipamento que oferta os serviços. Elaborado a partir desses registros mensais, percebe-se que o Relatório de Monitoramento dos Serviços Socioassistenciais (PMF, 2015) e o Relatório Socioterritorial (PMF, 2016) são importantes sinalizadores do trabalho da equipe para traduzir em informação útil as demandas e ofertas em nível da política municipal, conforme prevêem as normativas da assistência social.

Contudo, como a própria equipe reconhece, esses relatórios ainda são frágeis, não tendo um estudo sobre as potencialidades nos territórios ou inclusive no apontamento de saídas e ações de prevenção para a política. Neste sentido, aparecem outras problemáticas sinalizadas pelas falas das profissionais, as quais dizem respeito à falta de recursos, falta de equipe técnica, de apoio para capacitações e utilização de estruturas informacionais, coloca-se que as profissionais do setor em sua maioria são assistentes sociais, não fazendo parte de sua formação profissional o estudo e manipulação de bases de dados como estas, lembrando da existência no Plano Municipal (2014-2017) da previsão de provimento para os cargos de sociólogo e estatístico na equipe técnica da vigilância socioassistencial, os quais até o momento não foram contratados.

Também foi observado, nas falas das profissionais que, embora haja esforços significativos nas plataformas de informação do MDS, ao mobilizar dados em formas de mapas temáticos, estatísticos, diagnósticos territoriais, estes por vezes não condizem com a realidade municipal, não representam, inclusive, cartograficamente o desenho do município e as informações que precisariam estar dispostas nele, provocando desse modo interpretações equivocadas, assim como algumas informações já se encontram desatualizadas nessas plataformas, sendo necessário revê-las.

Conclui-se que existem diversas iniciativas da política municipal para a efetivação da vigilância socioassistencial, mas ainda há um distanciamento das suas previsões com as normativas, devido à falta de apoio técnico, tecnológico e de recursos para auxiliar nas atividades da função. Esse distanciamento pode ser percebido pelas informações genéricas e que carecem de aprofundamento nos relatórios elaborados pela equipe, na falta de uma devolutiva sistemática aos serviços socioassistenciais e na ausência de estratégias de prevenção e identificação de potenciais nos territórios estudados para responder às demandas de riscos e vulnerabilidades.

Mais um questionamento fundamental para esta pesquisa, ponderou sobre ser possível mensurar os resultados obtidos na política municipal que são frutos das ações da vigilância socioassistencial. Esta questão foi viável de ser avaliada por meio das produções visualizadas em mapas, relatórios, estatísticos e gráficos que a equipe apresentou no grupo focal, alguns destes mostrados ao longo do trabalho. Os produtos da vigilância socioassistencial em nível municipal ficaram evidentes nas produções, nas reuniões com as equipes, nas alterações realizadas em conjunto com os serviços sobre os relatórios mensais, nas solicitações externas que a mesma recebe para auxílio com as informações da política. Todas essas atividades têm orientado, segundo o grupo, a produção do Plano Municipal de Assistência Social, nas ações dos gestores municipais e têm voltado, mesmo que de forma não sistemática, para as equipes socioassistenciais.

Esta pesquisa também se debruçou na indagação sobre a socialização das informações produzidas pela vigilância socioassistencial, se a mesma é realizada de maneira clara e acessível à sociedade. De acordo com o grupo focal, a vigilância socioassistencial tem dado respostas e disponibilizado os produtos de sua ação, mas somente quando questionada sobre. Estratégias de socialização via sites, reuniões ampliadas com a política e a rede de proteção social não têm sido pensadas e colocadas em prática. Este fato, todavia, também integra-se com os desafios enfrentados pela própria equipe que está sobrecarregada, precisando-se pensar em soluções que não caberiam somente a esta dar conta, mas também a sua Diretoria e Secretaria como um todo, em especial ao setor de comunicação para auxiliar no processo de divulgação.

É importante se atentar para a socialização das informações, esta além de ser um direito, é uma possibilidade e saída de enfrentamento para os desafios na assistência social. Pois, são perceptíveis, na matriz desta política, as tendências positivistas e estruturantes, o foco está no indivíduo e na família, os quais são chamados para a co-gestão da responsabilidade estatal. O discurso iminente é de crise e que o Estado não dá conta de gerir o social. Essa orientação pode ser encontrada quando as normativas oficiais se referem a termos como “vicissitudes da vida” (PNAS, 2004, p. 31; NOB, 2005a, p. 19) “vulnerabilidades e riscos sociais” (PNAS, 2004,

p. 15; LOAS, 1993, p. 7) que por vezes fragmentam e desestabilizam os direitos sociais. Neste sentido, que participação pode emergir de uma concepção individualizada e fragmentada como esta? Seria a participação enquanto ferramenta de responsabilização dos indivíduos e famílias para dar conta de suas próprias demandas ou é a participação em instâncias de poder, em momentos decisórios, de financiamento e prestação de contas? Momentos como a gestão, o planejamento, a avaliação e a vigilância socioassistencial estão sendo espaços de disputa? Esses espaços parecem intocáveis, exercendo poder nas decisões institucionais sobre o financiamento na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, no Plano Plurianual – PPA e no Plano Municipal de Assistência Social. As informações produzidas dos atendimentos e sobre os próprios serviços permanecem trancafiadas, porque esse material é pouco socializá-lo? Ou melhor, o que precisa acontecer para que ele o seja? Conferências e conselhos têm servido para fomentar debates entre interesses, legitimar a participação popular ou têm sido apenas mais uma obrigação que para cumprir a lei? O uso de conceitos como democracia e participação já foi por muito desgastado, porém cabe buscar o real sentido dessa participação e as políticas sociais já demonstraram ao longo das conjunturas históricas que muitas das respostas a tais questões só serão dadas nos momentos decisórios de lutas e explicitação dos conflitos sociais.

Desse modo, talvez um dos desafios para a gestão do SUAS é consolidar a Gestão Participativa. De acordo com Nogueira (2005 p. 145) “a gestão participativa busca modificar a articulação entre governantes e governados”, sendo necessário dar visibilidade para o corpo técnico que existe por detrás da produção e disseminação de dados a fim de diminuir a distância e individualidade do fazer gestor. Assim como dar visibilidade ao “homem comum” que é atendido nos serviços socioassistenciais (BRASIL, 2013a, p. 67). É preciso criar porosidade nesses espaços gerenciais, para que se consiga compreender as reais demandas da população, como peça chave para a efetivação da política social.

É imprescindível, viabilizar a discussão em torno da vigilância socioassistencial, junto a essas esferas de controle social, a fim de compreendê-la enquanto espaço de lutas, permeado por intencionalidades, a fim de garantir a reivindicação e defesa no seu reconhecimento enquanto instrumento de legitimação de demandas sociais. Para tanto cabe divulgar, capacitar e ampliar os espaços de discussão em torno das contribuições da vigilância socioassistencial. Os usuários através das informações produzidas e divulgadas têm a possibilidade de se conscientizar sobre suas demandas, que estas não são individuais e muito menos que a política de assistência social é um favor concedido. A realidade ao ser mensurada mostra a demanda latente e crescente nos territórios, precisa-se identificar essa realidade local enquanto expressão de uma estrutura maior.

A vigilância socioassistencial apresenta-se como uma demanda justificada, principalmente se ponderada à necessidade de construção de um SUAS transparente, popular e garantidor de direitos dos cidadãos. Para além dos desafios técnicos e subjetivos encontrados na implantação desta função, também se convive com os desafios de ordem estrutural da própria conjuntura política e das dificuldades históricas da Assistência Social em se efetivar como área de referência na gestão das informações produzidas. Outra adversidade seria a própria nomenclatura de vigilância, que é carregada de significados⁸³. Esse caráter contraditório é reconhecido e apontado neste trabalho, que buscou uma análise sobre os processos e produtos da vigilância socioassistencial alçados através da realidade de Florianópolis, propondo-se, desta forma, a examinar as contradições que envolvem a vigilância socioassistencial como uma das três funções centrais do SUAS.

Conjuntamente aos desafios de ordem estrutural que rebatem na condução do Sistema Único e nas ações da vigilância socioassistencial, tem-se a necessidade de aprofundar a discussão relativa a essa função, sua concepção e operacionalização no âmbito do SUAS, sendo preciso a disseminação da cultura de planejamento e do registro das informações por parte de técnicos e gestores da Política, pois, como aponta Almeida (2006) ao falar da sistematização da prática do assistente social, e aqui cabe expandir às demais categorias profissionais do SUAS, “não significa, portanto, apenas a geração de dados e informações, mas um processo que envolve a produção, organização e análise dos mesmos a partir de uma postura crítico-investigativa” (ALMEIDA, 2006, p. 4). Levando-se esse processo em consideração é mais fácil o uso coeso das informações para promover ações/projetos que traduzam as necessidades reais da população usuária.

Compreende-se que só é possível a mudança daquilo que se conhece. Neste sentido, se aponta a importância da sistematização da prática cotidiana, da capacitação de trabalhadores, técnicos e gestores do SUAS, como pilares fundamentais para refletir criticamente sobre as demandas e ofertas desta política. É necessário estar

⁸³ Esta discussão pode ser observada em FRITZEN et. al (2016) e PEZZO (2016). “Nessa direção, ao passo que a vigilância socioassistencial pode contribuir para a superação do caráter emergencial e fragmentado que impregnou historicamente as ações assistenciais, uma vez que seu modelo de atenção enfatiza a prevenção de riscos e vulnerabilidade sociais que atingem famílias e indivíduos, pode contribuir para a perpetuação da ordem, do controle e do conhecimento exercido sobre os usuários da política de assistência social” (FRITZEN et. al. 2016, 23). “Neste caso, não é razoável determinar com absoluta certeza que o sentido de vigilância apontado nas normativas, aquele que se dirige à defesa de direitos, será o sentido exclusivamente existente na operação da vigilância socioassistencial”. (PEZZO, 2016, p. 12).

ciente sobre as dificuldades que se apresentam na materialização da prática comprometida com a transformação social e enxergar famílias e indivíduos para além do número do NIS. Esses elementos são desafios cotidianos na superação da historicidade positivista e conservadora que fundamentou e tem seus resquícios no campo da prática social.

Além disso, a análise dos dados e indicadores carece de levar em conta que os municípios têm diferentes pontos de partida e que possuem distintos recursos e condições. O desafio a ser enfrentado, portanto, se vincula ao respeito dessas realidades, da autonomia dos entes federados e nos reconhecimentos das suas conjunturas e condições, sem esquecer sua conexão ao planejamento e ao apoio técnico da União, dos Estados. O aparato legal da política reconhece que esse movimento “implica desconstruir concepções e práticas de monitoramento associadas à perspectiva de controle, fiscalização e punição”. (BRASIL, 2015b, p.1).

Cabe à vigilância socioassistencial ser um instrumento de participação e inclusão seja por parte de gestores, técnicos e usuários da Política de Assistência Social, mediante seus dados públicos, garantindo maior transparência, visibilidade e efetividade aos processos de gestão do SUAS. Oliveira e Pinto (2005), ao se referirem ao controle social, afirmam que a via da participação precisa ser de “mão dupla”, as instituições devem ter “seus canais de acesso da população à gestão institucional e, principalmente, transparência na sua administração; e a população precisa estar consciente e mobilizada para ocupar este espaço, ou para exigir esta ocupação”. (OLIVEIRA; PINTO, 2005, p. 52).

O poder da informação e da sua qualificação são instrumentos primordiais nesse ambiente de tensionamentos e disputas de interesses. Assim, “na negociação das prioridades sociais, os indicadores sociais podem contribuir no apontamento da magnitude das carências a atender nas diversas áreas de intervenção”. (JANNUZZI, 2003, p. 131). A vigilância socioassistencial, como elemento de uma política social deve ser analisada criticamente, não obstante está em constante luta pela sua efetivação, operacionalização e produção. É fundamental garantir a qualificada atuação técnica e gestora, a inclusão dos usuários, que no acesso às informações têm a possibilidade de serem protagonistas e a reflexão contínua sobre seus recursos, processos e produtos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. Retomando a temática da sistematização da prática. In: BRAVO, M. I.; MOTA, A. E.; TEIXEIRA, M. In: **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

AMARAL, Nayara Rezende. **De que Vigilância estamos falando? O “estado da arte” da Vigilância Socioassistencial na Política de Assistência Social de 2004 a 2014 no âmbito federal**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade de Brasília/UnB. Brasília, 2014.

BAUMAN, Z. **Vigilância líquida: diálogos com David Lyon**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BEHRING, Rossetti Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 9. ed., 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, 2012a.

_____. **Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). 2012b. Disponível em: <
https://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/manuais_orientacao/manual_cadastro_unico.pdf> Acesso em: 5 de Mar, 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Caderno de Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília, DF, 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, 2005a.

_____. Ministério da Saúde. **CBVE Curso Básico de Vigilância Epidemiológica**. Secretaria de Vigilância em Saúde. Organização: Gerência Técnica de Doenças Emergentes e Reemergentes/Coordenação-Geral de Doenças Transmissíveis, Brasília, 2005b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **CapacitaSUAS, Caderno 3 - Vigilância Socioassistencial: Garantia do caráter público da política de assistência social**. Brasília, DF, 2013a.

_____. **Boletim da Secretaria Nacional de Assistência Social**. Vigilância Socioassistencial Boletim número 1. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SNAS/MDS, Agosto de 2013b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social (Anotada)**. Brasília, 2009a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais: texto da resolução n. 109**, Brasília, 2009b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004.

_____. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**, altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 20 de maio de 2015.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Capacita SUAS Volume 1: Configurando os eixos de mudança**. Brasília, 2008.

_____. **Rede SUAS: gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social** / organizado por Luziele Tapajós e Roberto Wagner da Silva Rodrigues. – Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete ; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **Seletividade e focalização da política de assistência social no Brasil**. s/d. Disponível em: < <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-081.pdf>> Acesso em 2 de Dez, 2016.

BORTOLETO, Fátima Cristina et al. Os desafios na efetivação da vigilância socioassistencial: um mapeamento da região da DRADS de Bauru. In: **I Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios Contemporâneos. II Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais. I Congresso de Direito à Cidade e Justiça Ambiental**. Londrina PR, de 09 a 12 de Junho de 2015.

Busca ativa. Disponível em: <<https://craspsicologia.wordpress.com/2016/10/17/busca-ativa-estrategia-para-o-trabalho-social-com-familias/>> Acesso em 5 de Mar, 2017.

Campello, T., & Neri, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, IPEA, 2013.

CARLINI-COTRIM, B.. Potencialidades da técnica qualitativa grupo focal em investigações sobre abusos de substâncias. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, Vol. 30 (3), p.285-293, 1996.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; NETTO, José Paulo. **Cotidiano: conhecimento e crítica**. São Paulo: Cortez, 2000.

CISNE, Mirla. A “feminização” da assistência social: apontamentos históricos para uma análise de gênero. **II Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís – MA, agosto 2007.

CONCEITO DE ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://conceito.de/estatistica>> Acesso em: Maio, 2017.

COUTO, Berenice, Rojas. Protagonismo popular, subalternidade e direito ao trabalho: consensos e dissensos no debate da assistência social. In: PAIVA, B. A. (Org.) **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração**. São Paulo: Veras Editora, 2014.

_____. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009, p. 205-217.

COHN, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**. Nº 12 – Jundez, 1995.

DATASUS – Departamento de Informática do SUS. Disponível em <<http://datasus.saude.gov.br/datasus>> acesso em 5 de Março de 2017.

Decreto n. 8.869 de 5 de outubro de 2016. **Institui o Programa Criança Feliz**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8869.htm> Acesso em Março de 2017

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa: um ensaio introdutório**. 2007. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/es/artigos/107.pdf>>. Acesso em: 03 de outubro de 2016.

DUARTE, Adriana. **O processo de reforma da previdência social pública brasileira: um novo padrão de regulação social do Estado?** Serviço Social e sociedade, nº 73 – ano XXIV, Março, 2005. Cortez editora, p.121-141.

ESPING-ANDERSEN, G. **Fundamentos Sociales de las economias postindustriales.** Barcelona: Ariel, 2000.

Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial. Disponível em <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/vigilancia-socioassistencial>> Acesso em 5 de Março de 2017.

ENNES, LYDIMARA LAMARC. **Trabalho e serviço social: o trabalho do assistente social na Previdência Social brasileira no contexto da contra-reforma do Estado.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Juiz de Fora. 2012.

Estrutura Organizacional da Secretaria de Assistência Social de Florianópolis. Disponível: <<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/semas/index.php?pagina=govorganograma&menu=1>> Acesso em 2 Fevereiro de 2017.

Equipamentos Sociais CRAS CENTRO I. Disponibilizado pela equipe de vigilância socioassistencial. Equipamentos Sociais CRAS CENTRO I. SEMAS. Disponível em:<<https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1Y5y0a7hXNTF1hl4zk2XkvEYUyHY&ll=-27.59728897695279%2C-48.55129300770261&z=15>> Acesso em 21 de Março de 2017.

Experiência: **REDE SUAS:** o Sistema Nacional de Informação da Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/477/Rede%20SUAS.pdf?sequence=1>> Acesso em 11 Março de 2017.

FARIAS, Luciana de. DIAS, Rafael de Brito. **O Cadastro Único para Programas Sociais como uma infraestrutura.** s/d. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/8313057-O-cadastro-unico-para-programas-sociais-como-uma-infraestrutura.html>> Acesso em: Fev, 2017.

FARIAS, Luís Otávio. Monitoramento e Vigilância Social: consolidando conceitos e lançando novos olhares. In: **Encontro Nacional de Monitoramento do SUAS.** Brasília, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010.

FRITZEN, Juliana Pires. **Vigilância Socioassistencial: Contribuições e desafios para o planejamento da Política de Assistência Social no Município de Florianópolis, SC.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2014.

_____. **Gestão Social: pressupostos e problematizações para o trabalho do assistente social a partir da realidade de Florianópolis, SC.** In: **I Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios Contemporâneos. II Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Sociais. I Congresso de Direito à Cidade e Justiça Ambiental,** Londrina, 2015.

_____. **Vigilância Socioassistencial e Matricialidade Sociofamiliar: reflexões acerca das ambiguidades na política de assistência social.** **Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social,** Florianópolis, 2015.

_____. **Desafios e contradições no debate sobre controle social na Política de Assistência Social.** In: **II Congresso Catarinense de Assistentes Sociais,** Florianópolis, 2016.

FRITZEN, Juliana Pires et al. **A centralidade da família na política de assistência social brasileira: Reflexões sobre a matricialidade sociofamiliar e a vigilância socioassistencial,** 2015. In: **I Colóquio Regional: Famílias Contemporâneas? Intervenciones Contemporâneas? Familias y Nueva Matriz de Protección Social,** Montevideo, 2015.

_____. Vigilância socioassistencial e os dilemas entre a produção e a disseminação de informações e as dimensões de controle e disciplinarização social. In: MOSER, Liliane; MANFROI, Vania Maria. (Org.). In: **Serviço Social: questão social e direitos humanos** Vol. III. 1ªed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2016, v. 3, p. 5-317.

FREITAS, Rita de Cássia Santos et al. Política social, famílias e gênero - temas em discussão. **Revista Argumentum**, v. 4, n. 2, Vitória, 2012.

FRONZA, Paula. **Programa Bolsa Família: contribuições para o enfrentamento à pobreza**. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Faculdade de Serviço Social. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2010.

Foucault, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**; tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis, Vozes, 1987.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: GASKELL, G.; BAUER, M. W. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 64-89.

Gerência de Monitoramento e Avaliação do SUAS – GEMAV da Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação do Estado de Santa Catarina – SST. Disponível em: <<http://www.sst.sc.gov.br/index.php/assistencia-social2/gerencia-de-monitoramento-de-avaliacao-do-suas-gemav/vigilancia-socioassistencial/apresentacoes-capacitacoes>> Acesso em: 5 de Março de 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2002.

GIRELLI, Clarice Machado Imperial et al. Vigilância Socioassistencial e o sistema de informações na Política Municipal de Assistência Social. ARTIGOS da 2ª **Revista da Jornada Científica da Assistência Social de Vitória** – ano 2012 – nº 02. Disponível em:<www.vitoria.es.gov.br/arquivos/20121101_2revista_cientifica_semas.pdf> Acesso em: 29 de Maio de 2016.

Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS. Disponível em: <<http://www.sst.sc.gov.br/dias/arquivos/orienta-igdsuas.pdf>> Acesso em 12 Março de 2016.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. 2.ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 2003, 141 p.

KOGA, Dirce. A Política de Assistência Social no Brasil: a Assistência Social como política de proteção social. ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) In: **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

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

KRÜGER, Tânia Regina. Serviço Social e Saúde: espaços de atuação a partir do SUS. **Revista Serviço Social & Saúde**. UNICAMP Campinas, v. IX, n. 10, Dez. 2010.

LACOMBE, Marcelo S. Masset. Os fundamentos marxistas de uma sociologia do cotidiano. 31º. In: **Encontro anual da ANPOCS**, Minas Gerais, 2007.

LAZZARI, Evelise. **As pesquisas avaliativas de enfoque misto: bases teórico-metodológicas para a operacionalização da vigilância socioassistencial**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). PUCRS, Porto Alegre, 2014.

LEFÈVRE, Fernando. LEFÈVRE, Ana Maria Cavalcanti. **O discurso do sujeito coletivo: um novo enfoque em pesquisa qualitativa**. Caxias do Sul: Educs, 2003.

LEI Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em 5 de Março de 2017.

- LOPES M. H. C. O tempo do SUAS. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, v. 87, p. 76-95, 2006.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MARTINELLI, Tiago et. al. Vigilância socioassistencial na política de assistência social: concepção e operacionalidade. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 104-112, jan./jun. 2015.
- MARX, Karl. Para a crítica da economia política. **Coleção Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. p. 116-125.
- MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. **Revista Katálysis**, Florianópolis, vol. 13, n. 2, jul./dez. 2010, p. 173-180.
- MEDEIROS, Mara Rosange Acosta de. **Condicionalidades nos programas de transferência de renda: tensão entre direitos e controle dos pobres**. 2008. 16 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- MESQUITA, Adriana de Andrade. FREITAS, Rita de Cássia dos Santos. Programas de transferência de renda e centralização nas famílias: prioridades do sistema de proteção social não contributivo brasileiro em questão. **O Social em Questão** - Ano XVII - nº 30 - 2013.
- MINAYO, Maria Cecília Souza; DESLANDES, Suely.F; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 30.ed. Petrópolis: Vozes, 2011. 108p.
- MIOTO, Regina Célia Tamasso. Considerações sobre o trabalho social com famílias: propostas para discussão. **Seminário Nacional: Trabalho Social com Famílias na Política de Assistência Social**. MDS/SNAS, Brasília, 2014.
- _____. Trabalho Social com Famílias. In: **I Seminário Estadual Trabalho Social com Famílias no Sistema Único De Assistência Social (SUAS)**. Diretoria de Assistência Social (DIAS), Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação. Centro de Eventos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 11 de abril de 2017 em Florianópolis.
- MORONI, J. A. O direito a participação no governo Lula. In. AVRITZER, L. In: **Experiências nacionais de participação social**. (org.) São Paulo Cortez, Minas Gerais: UFMG. 2010, 107-141.
- MÜLLER, Erika Priscila Lisboa. Georreferenciamento como instrumento de gestão em unidade de saúde da família. **Rev Bras Enferm**. Brasília 2010 nov-dez; 63(6): 978-82.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2005.
- NUNES, Letícia Soares. **A organização da Política de Assistência Social no município de Florianópolis: O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) da Região Continental II**. 2009. 132f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.
- OLIVEIRA, Leandro de. **A participação dos conselheiros representantes de usuários do SUAS no CMAS de Florianópolis: Limites e potencialidades**. Trabalho de Conclusão de Curso. Departamento de Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.
- OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2008.
- OLIVEIRA, Cláudia Hochheim; PINTO, Maira Meira. Política de assistência social e cidadania no Brasil hoje: alguns elementos para discussão. **Revista Katálysis**, v. 8, n. 1, jan./jun. Florianópolis, 2005.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **Sistema Único de Assistência Social em Perspectiva: Direitos, Política Pública e Superexploração**. Paiva, Beatriz Augusto de (org). São Paulo: Veras Editora, 2014.

PAIVA, Beatriz Augusto de, et al. Participação popular e assistência social na América Latina: teses, contextos dilemas. In: STUCHI, C. G., PAULA, R. F. S. e PAZ, R. D. O (orgs) **Assistência Social e filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Veras Editora, 2012. – (Coleção coletâneas), p. 271-288.

PEREIRA, Potyara. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALLES, Mione Apolinário Sales et al (org.). **Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos**, São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Estado, regulação social e controle democrático**. In: PEREIRA, Potyara (Org.). **Política Social e Democracia**. 2 ed. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2002, cap.1. p. 25-42.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. Política Nacional de Assistência Social e território: enigmas do caminho. **Revista Katályses**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 191-200, jul./dez. 2010.

PESENTE, Cleyciane Sanches et, al. Trabalho de Conclusão de Curso: **A organização da política de assistência social após a LOAS: um estudo sobre os municípios de pequeno porte I da sub-região de presidente prudente**. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/Juridica/article/viewFile/439/433>>. Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo”, 2005. Acesso em: 6 de novembro de 2013.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: ENAP, 2000.

PINHEIRO, Eliana da Silva Minardes. **Vigilância Socioassistencial: a presença de vulnerabilidade social e risco social da população por unidade territorial local do Município de Ventania PR**. Monografia Especialização em Gestão Pública Municipal – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

PIOVESAN, Armando; TEMPORINI, Edméa Rita. Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. **Revista Saúde Pública**, 29 (4): 318-25, 1995.

Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Relatório de informações socioterritoriais do município de Florianópolis**. Secretaria Municipal de Assistência Social, Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação, setor de Vigilância Socioassistencial. Florianópolis, setembro de 2015.

_____. **Relatório de monitoramento dos serviços socioassistenciais do município de Florianópolis. Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis**. Diretoria de Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação. Setor de Vigilância Socioassistencial. Florianópolis, junho de 2016.

_____. **Plano Municipal de Assistência Social**. 2010 – 2013. (Resolução nº 209 de 14 de junho de 2010). Florianópolis, 2010.

_____. **Minuta de Regimento Interno**. Secretaria Municipal de Assistência Social. Florianópolis, 2013.

_____. **Lei Complementar n. 348/09**. Dispõe sobre o Modelo de Gestão e a Estrutura Organizacional da Administração Pública Municipal de Florianópolis. Disponível em: <<http://cm.jusbrasil.com.br/legislacao/1019280/lei-complementar-348-09>>. Acesso em: 17 de junho de 2016.

_____. **Secretaria de Assistência Social**. Disponível em: <www.pmf.sc.gov.br/entidades/semas>. Acesso em: 26 maio 2014.

PEZZO, Thiago de Moraes Carvalho. **Vigilância na Política de Assistência Social: vigilância socioassistencial e a captura de dados, o monitoramento de usuários e a proteção social em tempos neoliberais**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, 2016.

Quantum GIS (QGIS). Disponível em <<https://www.file-extensions.org/imgs/app-picture/8967/quantum-gis.jpg>> Acesso em 20 de Março de 2017.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; SILVA, Thaís Gaspar Mendes Da. A Vigilância Social na Política de Assistência Social: uma aproximação conceitual. **Serviço Social em Revista**, v. 15, n. 2, p. 130–151, 30 jul. 2013.

ROCHA, Patrícia Rodrigues da. DAVID, Helena Maria Scherlowski Leal. Determinação ou Determinantes? Uma discussão com base na Teoria da Produção Social da Saúde. **Rev Esc Enferm USP** · 2015; 49(1):129-135.

ROMERO, Paulo Rogério Pelegrin. DUARTE, Evaristo Emigdio Colmán. **Aplicação do Cadastro Único à gestão da política de assistência social em Londrina/PR**. Disponível: <<http://www.ucpel.tche.br/mps/diprosul/docs/trabalhos/17.pdf>> Acesso em 05 de Mar, 2016.

SILVA, Thaís Gaspar Mendes da. A vigilância socioassistencial na política de assistência social: desafios conceituais e operacionais. **VII Jornada Internacional Políticas Públicas**. Universidade Federal do Maranhão. Agosto 2015. São Luis, Maranhão, Brasil.

Silva, M. O., Yazbek, M. C., & di Giovanni, G. A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda. **Rev. e atual**. 6ªed. São Paulo: Cortez.

SILVA, Samira do Prado. MARIANO, Silvana Aparecida. As mulheres usuárias da assistência social, o trabalho remunerado e o não remunerado. **Seminário Internacional Fazendo Gênero 10** (Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2013.

SINPAS. Ministério da Previdência e Assistência Social. Disponível em: <<http://www.tecsi.fea.usp.br/eventos/Contecsi2004/BrasilEmFoco/port/polsoc/previd/sinpas/index.htm>>. Acesso em: 12 janeiro de 2017.

SEMAS redefine áreas de abrangência dos CRAS. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/noticias/index.php?pagina=notpagina¬i=15011>>. Acesso em: 05 de Mar, 2017.

Secretaria Nacional de Assistência Social, Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução nº 4, de 24 de maio de 2011**. Disponível em <http://www.mpgp.mp.br/portal/arquivos/2013/04/30/15_50_12_103_Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_04_de_24_de_maios_de_2011_da_CIT_Comiss%C3%A3o_Intergestores_Tripartite.pdf> Acesso em 17 de Março de 2017.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v.14, n. 1, p. 104-115, 2011.

_____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, v.26, n.87 n.esp., p. 96-122, set. 2006.

_____. Tendências da política de assistência social. **Serviço Social & Saúde**. Campinas v. 3 n. 3 p. 1–94, maio, 2004.

_____. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009. p. 13-56.

SOUSA, Roberta Menezes. Feminização da pobreza em tempos de crise capitalista e assistencialização da questão social. **Seminário Internacional Fazendo Gênero 10** (Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2013.

TAPAJÓS, Luziele. A Gestão da informação em Assistência Social. In: **Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília, MDS/UNESCO, 2009. p 304-309.

TEIXEIRA, Solange Maria. Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: elementos para a sua reconstrução em bases críticas. **Serv. Soc.**, Londrina, v. 13, n.1, p. 4-23, jul./dez. 2010.

_____. A trajetória da família no Sistema de Proteção Social Brasileiro: do enfoque difuso à centralidade na política de Assistência Social. In: TEIXEIRA, Solange, Maria. **A Família na Política de Assistência Social: concepções e tendências do trabalho social com família nos CRAS de Teresina – PI**. Teresina: EDUFPI, 2013, p.75-103.

TRAD, Leny A. Bomfim. Grupos focais: conceitos, procedimentos e reflexões baseadas em experiências com o uso da técnica em pesquisas de saúde. **Physis Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 19 [3]: 777-796, 2009.

TREVISAN, Andrei Pittol. BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista da administração pública - RAP** – Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. Voz, alívio e oportunidade ou a política social de Arquimedes no Brasil: receita infalível ou abordagem discutível. In: **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro: ESS, vol. 6, n. 23, jul. 2009.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2009.

WALDMAN, Eliseu Alves; ROSA, Tereza Etsuko da Costa. **Vigilância em saúde pública. Saúde e Cidadania**, São Paulo, v. 7, 1998. Disponível em: <bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_cidadania_volume07.pdf>. Acesso em: 9 de Maio de 2016.

WERNECK VIANA, Maria Lúcia T. Voz, alívio e oportunidade ou a política social de Arquimedes no Brasil: receita infalível ou abordagem discutível. In: **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro: ESS, vol. 6, n. 23, jul. 2009.

YAZBEK, M. C. Cultura da subalternidade e o protagonismo popular na política de assistência social: uma equação possível? In: PAIVA, B. A. (Org.) **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração**. São Paulo: Veras Editora, 2014.

IX Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial Banco de Dados, Sistemas de Informação e Georreferenciamento na Assistência Social. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) Departamento de Gestão do SUAS (DGSUAS) Coordenação Geral da Rede SUAS (CGRS). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. 30/07/2015. Brasília/DF.

APÊNDICE A – MODELO TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
CAMPUS REITOR JOÃO DAVID FERREIRA LIMA – TRINDADE – CEP 88040-900 – FLORIANÓPOLIS /
SC
TELEFONE +55 (48) 3721-9540 - FAX +55 (48) 3721-9990
dss@contato.ufsc.br | www.dss.ufsc.br

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa: “A vigilância socioassistencial na política de assistência social: Uma análise sobre seus processos e “produtos” a partir da realidade de Florianópolis”.

A pesquisa faz parte da dissertação de mestrado do Programa de Pós Graduação em Serviço Social – PPGSS/UFSC, na área de concentração: direitos, sociedade civil, políticas sociais na América Latina. Este estudo tem o objetivo de “analisar o processo operacional da vigilância socioassistencial conduzido pela Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS de Florianópolis, identificando seus produtos, as possíveis ações de prevenção de situações vividas por famílias e indivíduos e a qualificação da oferta de serviços, como previstos na PNAS”. Desta maneira, convidamos você para participar de uma entrevista gravada (apenas com sua permissão) com perguntas relativas ao processo de vigilância socioassistencial proposto pela Política de Assistência Social. A pesquisa tem por objetivo também trazer **benefícios** que poderão auxiliar na elaboração de políticas públicas no campo da proteção social visando à política de prevenção de riscos e vulnerabilidade vivenciados pelas famílias e indivíduos, assim como na qualificação dos serviços socioassistenciais e na oportunidade de dar mais visibilidade ao estudo proposto, justificando sua importância e necessidade. É importante esclarecer que a pesquisa à curto prazo não trará benefícios aos participantes. É importante esclarecer que a pesquisa pode apresentar possíveis **desconfortos ou riscos** ao participante, como se sentir constrangido, aborrecido, cansado ou provocar certas emoções ao responder as perguntas sobre assuntos delicados em relação ao cotidiano da equipe, as dificuldades e potencialidades do trabalho vivenciado, as barreiras institucionais encontradas e outros possíveis desafios que possam causar constrangimento ao se expor. Ciente de que a pesquisa possui algum risco, a pesquisadora responsável estará atenta aos sinais emocionais dos participantes da pesquisa e compromete-se a não prosseguir com a entrevista. Outro aspecto a considerar é a possibilidade da quebra de sigilo ainda que involuntário e não intencional. É importante destacar que sua participação é voluntária e a recusa em participar da entrevista não acarreta qualquer penalidade ou perda de nenhuma natureza. No que se refere à indenização, é de direito do/a participante a indenização quando existir a situação para tal. Não haverá qualquer tipo de indenização a você por desistir da entrevista antes mesmo dela se iniciar. Caso você comece a responder as perguntas e depois se sentir desconfortável ou em situação de risco, a indenização será paga quando comprovadamente decorrentes da participação na pesquisa. Ressalta-se que as pesquisadoras se comprometem, formalmente com possíveis indenizações, por eventuais danos decorrentes da pesquisa, conforme decisão judicial ou extrajudicial. Em nenhum momento a pesquisadora irá proibir o acesso à indenização. A pesquisadora irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados e sua participação permanecerão confidenciais. Você não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo. Caso por algum motivo haja a quebra do sigilo e privacidade será garantida indenização aos participantes da pesquisa, conforme decisão judicial ou extrajudicial. Com relação à forma de **ressarcimento**, esclarecemos que não haverá qualquer tipo de despesas por

parte dos participantes de pesquisa e dela decorrentes, até porque a entrevista com os profissionais será realizada na instituição onde os mesmo trabalham. Caso haja despesas previstas ou não, serão pagas com os recursos da própria pesquisa.

Você será esclarecido(a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar, sendo 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 participação no estudo não acarretará custos para você e não será disponível nenhuma compensação financeira adicional. Os resultados e sua participação permanecerão confidenciais, uma vez que os registros escritos e gravados permanecerão arquivados na sala da orientadora da pesquisa, no Departamento de Serviço Social da UFSC, e que não se fará referência à identidade dos participantes no trabalho. Você não será identificado (a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo. Os responsáveis pela pesquisa se comprometem a seguir e cumprir com todas as determinações da Resolução CNS 466/2012 que trata das diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos.

As duas vias deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido serão impressas, rubricadas e assinadas pela pesquisadora responsável, por você e/ou por seu representante legal ou pela (s) pessoa (s) por você delegada (s). Guarde cuidadosamente sua via, pois é um documento com poder jurídico que traz importantes informações de contato e garante seus direitos como participante da pesquisa. Em ambas as vias constam o endereço e contato telefônico dos responsáveis pela pesquisa, pelos participantes da pesquisa e do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Santa Catarina. Desde já agradecemos sua atenção e participação e colocamo-nos à disposição para maiores informações. Em caso de dúvida(s) em relação ao projeto e pesquisa, poderá entrar em contato com responsável principal: Juliana Pires Fritzen. Endereço/E-mail/Telefone (dados suprimidos). Também poderá entrar em contato com a orientadora: Prof. Dra. Liliane Moser, do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, pelo Telefone/E-mail: (dados suprimidos). Segue também o endereço do CEP- Prédio Reitoria 2 (Edifício Santa Clara), Rua Desembargador Vitor Lima, nº 222- Sala 401. Trindade-Florianópolis. CEP: 88040- 400. Contato: 48 3721 6094. E-mail: cep.propesq@contato.ufsc.br.

Ao aceitar participar, você deve assinar esse termo de consentimento, juntamente com a pesquisadora, termo do qual de você terá uma cópia. Agradeço por sua atenção.

CONSENTIMENTO

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.

Eu, _____ fui informada (o) dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e motivar minha decisão se assim o desejar.

Assinatura do Participante

Data

Nome

Nome

Assinatura da Pesquisadora

Data

APÊNDICE B – TÓPICOS PARA ROTEIRO DE GRUPO FOCAL COM PROFISSIONAIS DA EQUIPE DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL DA SEMAS DE FLORIANÓPOLIS

Dados de identificação dos profissionais

Profissão: _____

Cargo: _____

Há quanto tempo desempenha a função: _____

1. Hoje, no município de Florianópolis, no âmbito de atuação da vigilância socioassistencial, quais são as principais ferramentas/tecnologias disponibilizadas para realizar seu trabalho?
2. Quais instrumentos são utilizados para a vigilância de demandas dos usuários e quais os instrumentos utilizados para a vigilância das demandas e ofertas de serviços no SUAS?
3. Quais são os produtos resultantes da ação da vigilância socioassistencial? Afinal o que essa função produz e como vocês conseguem mensurar essa produção?
4. Como se realiza o ciclo das informações produzidas no SUAS, quais os sujeitos abrangidos por esse processo?
5. No momento, quais ações estão sendo empreendidas ou são previstas para prevenção e monitoramento das situações de risco e vulnerabilidade das famílias em Florianópolis?
6. Quais são as principais atividades realizadas no cotidiano da equipe de vigilância socioassistencial?
7. Quais os principais desafios e potencialidades vivenciados no cotidiano de seu trabalho com a vigilância socioassistencial?
8. Existem iniciativas de socialização das informações analisadas/produzidas pela vigilância socioassistencial?
9. Há algum contato ou interação com as equipes de vigilância ou âmbito de gestão/planejamento de outras políticas sociais?
10. De que maneira você observa os resultados do processo de vigilância socioassistencial na política de assistência social do município de Florianópolis? Ou como isso poderia ser feito?

ANEXO A - PLANO DE METAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS

Plano de Metas – Secretaria Municipal de Assistência Social					
Principais Ações					
Serviço/Unidade	Metas	Fonte de Recursos	2014	2015	2016
Proteção Social Básica					
1. Construção de CRAS	Construção de 02 unidades	Recursos estaduais e terreno do município	-	01	01
2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Crianças e Adolescentes	Ampliação de uma Unidade por ano	Recursos municipais, estaduais e federais	01	01	01
3. Implantação dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Idosos	Provisão de espaço físico e equipamentos para implantação de 07 SCFV nos territórios dos CRAS	Recursos municipais e federais	02	02	03
4. Implementação do Programa de Apoio aos Grupos de Idosos (100 grupos/4.500 idosos)	- Apoio ao lanche (mensal); apoio às atividades artesanais (bimensal); apoio a passeios (anual); - Tardes culturais; eventos comemorativos. - Apoio às atividades físicas e recreativas.	Recursos municipais	100 grupos	100 grupos	100 grupos
Proteção Social Especial de Média Complexidade					
5. Construção do CREAS no continente	Construção de 01 unidade	Recursos estaduais e terreno do município	-	01	-
6. Construção de Centro Dia para Pessoa Idosa com dependência	Construção de 01 unidade	Recursos estaduais e terreno do município	-	-	01
7. Reforma e adaptações	Reforma da unidade	Recursos federais e municipais	Reforma	-	-

(acessibilidade) do CREAS Ilha					
8. Reforma e adaptações (acessibilidade) do Centro Pop	Reforma da unidade	Recursos municipais/parcerias	01	-	-
9. Campanha de sensibilização contra o Trabalho Infantil e a Exploração Sexual	Organização de uma campanha/evento anual	Recursos federais e municipais	01 evento	01 evento	01 evento
Proteção Social Especial de Alta Complexidade					
10. República para Jovens	Implantação de Serviço de Acolhimento em República para jovens egressos de abrigos	Recursos federais, estaduais e municipais	-	01	-
11. República para Adultos procedentes de Unidades de Acolhimento para População em Situação de Rua	Implantação de Serviço de Acolhimento em República (em processo implantação por entidade socioassistencial conveniada)	Recursos federais, estaduais e municipais	01	-	-
12. Casa de Passagem para Moradores em Situação de Rua	Implantação de Serviço de Acolhimento na modalidade de Casa de Passagem para moradores em situação de rua	Recursos federais, recursos estaduais e municipais	-	01	-
13. Residência Inclusiva	Implantação de Serviço de Acolhimento em Residência Inclusiva para jovens e adultos com deficiência física	Recursos federais, estaduais e municipais	-	-	01
Benefícios Socioassistenciais e Transferência de Renda					
14. Regulação dos benefícios eventuais (Projeto de Lei) e ampliação das modalidades de benefícios	Elaboração de Minuta de Lei e encaminhamento à Câmara Municipal de Vereadores	Recursos Municipais	Projeto de Lei	-	-
15. Implantação do Cartão Alimentação	Licitação de empresa para confecção dos cartões e gerenciamento do sistema	Recursos Municipais	Licitação	-	-

Planejamento, Monitoramento e Gestão da Informação					
16. Implantação de Sistema Informatizado	Informatização da Secretaria, para assegurar o monitoramento e avaliação os serviços, produção de relatórios.	Recursos municipais e parcerias	Sist. Infor.	-	-
17. Estruturação do Departamento de Vigilância Socioassistencial	Implantação do setor responsável pelo acompanhamento de indicadores de vulnerabilidade e risco da população do município	Recursos municipais e federais	Depto VS	-	-
18. Estruturação da Gerência de Gestão do Trabalho	Estruturação da Gestão do Trabalho responsável pela Educação Permanente dos Trabalhadores do SUAS e outras ações, além do trabalho do RH	Recursos federais e municipais	Gestão Trab.	-	-
Outras Ações					
19. Implantação do 4º Conselho Tutelar	Estruturação de um Conselho Tutelar para a Região do Sul da Ilha	Recursos federais e municipais	Cons. Tutelar	-	-
20. Projeto de Lei das Funções Gratificadas com Recursos Federais	Elaboração da Minuta e encaminhamentos ao Comitê Gestor/Gabinete	Recursos federais	Projeto de Lei	-	-