

II Encontro anual de
INICIAÇÃO 
CIENTÍFICA DA UNESPAR

A COMPREENSÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL SOB A ÓTICA DOS TRABALHADORES DO SUAS

Gabriela Nunes da Silva (Aluna) – e-mail: gaby_ns@outlook.com
Marilia Dal Bello (Orientadora) – e-mail: madalbello@hotmail.com
Thaís Gaspar Mendes da Silva (Coorientadora) e-mail: thagaspar@yahoo.com.br
Unespar/Campus de Paranavaí

Palavras-chave: Política de Assistência Social, Vigilância Social.

INTRODUÇÃO

O objetivo desse trabalho de pesquisa consiste em realizar uma discussão acerca do entendimento dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A discussão pretendida é parte do projeto de iniciação científica que pretendeu identificar o entendimento da função da vigilância social sob a ótica dos trabalhadores da política de assistência social do município de Paranavaí/pr. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que a partir da discussão do entendimento dos trabalhadores pretendeu fornecer elementos para a compreensão desta função. Assim, esse estudo pretende-se contribuir com elementos para a compreensão das orientações dos processos de vigilância social pela assistência social, entendendo-a como função capaz de garantir à essa política a formulação de estratégias de intervenção social, com vista à prevenção e ao monitoramento de risco.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), tem entre suas funções a vigilância socioassistencial. Considerada como estratégia para o desenvolvimento da proteção social e a defesa de direito, a vigilância de riscos e vulnerabilidades presentes nos diversos territórios circunscritos pela política de assistência social, insere-se como foco desse trabalho.

A assistência social como política de proteção social articulada a outras políticas sociais, deve garantir proteção social, direitos e condições dignas de vida a indivíduos e famílias. Sob a ótica da proteção social deve garantir as seguranças de sobrevivência, de acolhida, de convívio ou vivência familiar (BRASIL, 2004). No campo da proteção social a assistência social é estruturada em duas modalidades: Proteção Social Básica (PSB) em que o objetivo é prevenir os riscos, fortalecer o convívio familiar e comunitário e destina-se a população que vive em situação de vulnerabilidade social e a Proteção Social Especial (PSE) que é destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situações de risco e que tiveram seus direitos violados. (BRASIL, 2004).

A PNAS/2004 é o primeiro documento que no âmbito da assistência social traz a concepção de vigilância socioassistencial, assim compreendida:

”Vigilância Social: refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens,

adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência...” (PNAS, 2004, p.39,40).

Agreado a cocneção de vigilância socioassistencial, a lei 12.435 de 2011, incorporada pela NOB/2012, trouxe aspectos operacionais, que em muito contribuíram para orientar a prática da gestão da política de assistência social assim como ressaltando como sua função identificar os riscos e vulnerabilidades sociais, sob a ótica de indivíduos, famílias e territórios.

Em consonância com a política de assistência social, os gestores e operadores da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) devem estar em alerta, com vistas a “detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, socialização e ao convívio familiar”. (Brasil, 2005, p. 20). Além disso, deve-se através da vigilância social conhecer e mensurar riscos e vulnerabilidades do território, assim como intervir na realidade através do planejamento de ações de prevenção e redução de vulnerabilidades e riscos sociais.

A vigilância socioassistencial 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. A partir da (PNAS) a vigilância socioassistencial é assumida como:

[...] o desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão para conhecer a presença de formas de risco, vulnerabilidades e violações de direitos da população e dos territórios e seus agravos, de forma a produzir e sistematizar informações qualitativas voltadas à expansão, qualificação, alcance e cobertura da proteção social e a organização e gestão do sistema público. (BRASIL, 2004, p. 93).

O estabelecimento pela PNAS da vigilância social, como função da política de assistência social, traz uma nova concepção para esta política, pois, elenca a assistência social como política pública de monitoramento e prevenção de riscos que, a partir da leitura territorial, possibilita a gestão dos serviços de acordo com a demanda e potencialidades da população. Para cumprir seus objetivos, a vigilância social:

- Produz, sistematiza informações, constrói indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias / pessoas nos diferentes ciclos de vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos);
- Identifica pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono;
- Identifica a incidência de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos vítimas de formas de exploração, de violência, de maus tratos e de ameaças;
- Identifica a incidência de vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência;
- Exerce vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social, em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. (BRASIL, 2005, p. 19-20).

Enquanto sistema de análise situacional de vulnerabilidade e risco social, a vigilância social constitui-se, atualmente, como instrumento de construção de saberes, o que supõe conhecimento da realidade a partir da leitura das demandas, necessidades e potencialidades da população, além de propiciar o monitoramento dos serviços de toda a rede de entidades de assistência social vinculadas ao SUAS, com o objetivo de conformar uma rede local organizada de proteção social às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco pessoal ou social. Para tanto, a vigilância social possibilita:

[...] a instituição do processo sistemático do monitoramento no âmbito do sistema e a territorialização dos equipamentos de assistência social nas áreas de maior vulnerabilidade e risco, construindo assim a capilaridade da oferta de serviços socioassistenciais. O grande desafio posto é a implantação da Vigilância Social como estratégia fundamental para o reconhecimento e localização das vulnerabilidades e riscos, bem como, das violações de direito nos territórios, que oriente e avalie a oferta de serviços socioassistenciais de acordo com as necessidades de seus usuários. (BRASIL, 2010, p. 08).

Dessa forma, ela se torna condição imprescindível para que a política de assistência social formule estratégias de intervenção social, com vistas a prevenir e monitorar riscos.

A vigilância socioassistencial é condição imprescindível para que a política de assistência social formule estratégias de intervenção social, com vistas à prevenção e ao monitoramento de risco, para tanto possui

[...] a potencialidade de apontar e iluminar novos aspectos da realidade que mereçam a atenção da proteção social, fortalecendo o seu caráter proativo e de preservação das condições de vida da população, superando a concepção de que se atua, apenas, quando as vulnerabilidades estão instaladas. Nesse sentido a Vigilância Socioassistencial assume o seu papel indutor ao construir uma direção e uma visão de totalidade que instiga o planejamento, a operação, avaliação e o controle social. (BRASIL, 2013, p.28-29).

A vigilância de riscos e vulnerabilidades tem a função de identificar as situações de vulnerabilidade e risco dos indivíduos e famílias, permitindo que o SUAS desenvolva políticas de prevenção, monitoramento e adequação de serviços assistenciais. Para a assistência social, é necessário adotar uma noção de pobreza enquanto conceito multidimensional, de modo a não restringi-la a falta de posse de recursos financeiros.

Assim, ao identificar a situação de fragilidade, é tarefa da vigilância associar as informações de renda, os indicadores referentes à dificuldade de acesso a direitos e a serviços, assim como perceber níveis de autonomia e autoestima das famílias e indivíduos. Uma vez que o conceito de risco é muito abrangente, a vigilância opta por analisar cada situação de maneira individualizada. Diante dessa necessidade, são consideradas situações de risco às violações de direitos, como casos de violência física, abuso ou exploração sexual, trabalho infantil, etc. Também são compreendidos no âmbito da violência, atendidos pela vigilância casos em houve a ruptura dos laços familiares ou comunitários do cidadão. (ALAGOAS, 2015).

A Vigilância de padrões de serviços busca sistematizar informações para contribuir com a melhoria da oferta de serviços socioassistenciais. Atualmente, o Censo SUAS¹ é a principal ferramenta para a coleta de informações periódicas sobre unidades públicas de referência de prestação de serviços da assistência social. (ALAGOAS, 2015).

Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) reúnem dados dimensionados sobre recursos humanos, serviços oferecidos e infraestrutura existente. Eles também promovem a padronização dos registros de atendimento, promovendo um banco de dados uniformizado em todo o país. A partir dessa ferramenta, é possível definir os índices de desenvolvimento e quais as necessidades básicas de cada uma das unidades públicas da assistência social. (ALAGOAS, 2015).

É importante para a vigilância de padrões de serviços a sistematização das informações, executadas através de plataformas próprias. Dentre elas, vale destacar o acompanhamento das ações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do ProJovem. A vigilância de padrões de serviços prestados pela rede privada é de responsabilidade do gestor da assistência social no nível municipal e para isso, é preciso que esse gestor conheça e acompanhe esta rede e desenvolva ações que garantam os padrões de qualidade dos serviços no âmbito do SUAS. (ALAGOAS, 2015).

A vigilância socioassistencial é função a ser cumprida na gestão da política social, portanto, necessita de prover respostas específicas as demandas em articulação com as funções de proteção social e de defesa dos direitos. Nessa direção, a vigilância socioassistencial se distanciou totalmente da perspectiva do uso de informações sobre os usuários como simples banco de dados para verificação de cumprimento ou não cumprimento de condicionalidades² de determinados programas, como no caso do Programa Bolsa Família ou ainda como cadastro de perfil socioeconômico para definição de critérios de inclusão a estes mesmos programas sociais (BRASIL, 2013).

A ideia da vigilância socioassistencial e de direitos socioassistenciais vinculados à assistência social promove a defesa e compreensão de que a delimitação do campo da proteção social, focando seu caráter preventivo e de preservação extrapola a dimensão individual, o caráter compensatório e requer o vínculo da assistência social com o real, para afirmar a política enquanto dever do Estado e direito do cidadão à proteção social. Nessa perspectiva se avança na discussão

¹ O Censo SUAS é um processo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas Secretarias e Conselhos de Assistência Social dos Estados e Municípios. É realizado anualmente desde 2007, por meio de uma ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e foi regulamentado pelo Decreto nº 7.334 de 19 de outubro de 2010. (BRASIL, 2015).

² Condicionalidades do programa bolsa família são as exigências do programa para que a família receba o benefício, são compromissos que as famílias assumem junto ao governo federal e são de fundamental importância para a manutenção do programa. As condicionalidades são na área de Saúde e Educação e devem ser cumpridas para que o benefício não seja cancelado, bloqueado ou suspenso. Elas são de fundamental importância e devem exigir a atenção das famílias beneficiárias. A gestão das condicionalidades é feita pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) de forma articulada com o Ministério de Educação Saúde. (MDS, 2015)

apontando que a vulnerabilidade social não é uma condição que está posta no sujeito, mas nos processos que os tornam vulneráveis (BRASIL, 2013).

De acordo com SILVA (2012) o fato de alguns autores relacionarem o conceito de vulnerabilidade social apenas ao fator econômico, ou seja, a renda é muito comum. Entretanto ainda que seja elemento indispensável, a vulnerabilidade não repousa somente no fator econômico, ela também se associa a um processo de discriminação social. Pois ao se tratar de políticas sociais públicas é preciso antes de tudo situá-las no campo do direito, retirando-as da conceituação de carências, para que essas atinjam seus objetivos, ou seja a incorporação de direito na lógica da política pública (SILVA, 2012).

O conceito de vigilância social apresentado pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e pelo SUAS é abordado como estratégia para o conhecimento da realidade socioterritorial, cujos dados servem de subsídios para o desenvolvimento de ações com vistas à proteção social. Esse conceito de vigilância socioassistencial incorporado à política de assistência social em 2004 requer ainda, análise e aprofundamento de muitos aspectos que envolvem o tema e que necessitam de maior compreensão.

É imprescindível também se atentar para os equívocos de interpretação que podem permear o tema. 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. O uso da palavra, na expressão vigilância social adotado pela política de assistência social, pode conduzir a equívocos, tendo em vista que a assistência social construída, historicamente, permeada pelo caráter do não direito, dirigida aos pobres, a quem o Estado deveria controlar e não proteger. (SILVA, 2012). Nesse sentido,

[...] 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, 2013, p.23).

Somente quando se houver maior clareza sobre a vigilância socioassistencial, entendida como vigilância de proteção de vulnerabilidade e riscos determinados socialmente dentro de territórios, será possível compreendê-la sob a lógica da garantia de direitos.

A vigilância socioassistencial embora avançou em termos conceituais, ainda são muitos os desafios no que diz respeito a incorporação conceitual e operacional por parte dos profissionais, trabalhadores da assistência social. Dessa forma, ela se torna condição imprescindível para que a política de assistência social formule estratégias de intervenção social, com vistas a prevenir e monitorar riscos.

MATÉRIAS E MÉTODOS

Para abordagem do objetivo proposto definiu-se como procedimento metodológico pesquisa bibliográfica e documental. Para coleta de dados também foi realizada construção de instrumental de pesquisa – questionário com questões abertas e fechadas. O universo total da pesquisa compõe-se de 13 trabalhadores inseridos no órgão gestor da política de assistência social, na proteção básica e especial de média complexidade. Desse universo, delimitou-se 7 sujeitos, definidos por ocuparem cargos de gestão ou coordenação nas instituições de assistência social, sendo elas os Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), Centro de Referência de Especialidades da Assistência Social (CREAS) e a Secretaria Municipal de Assistência Social. Os questionários, foram entregues aos 7 sujeitos delimitados nos seus respectivos locais de trabalho. Entre esses apenas 4 se dispuseram a responder o questionário proposto. O período para a entrega e coleta dos questionários decorreram três semanas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Tendo em vista estudar a compreensão sobre vigilância social sob a ótica de profissionais trabalhadores da política de assistência social no município de Paranavaí, a seguir será apresentado e analisado dados obtidos a partir de questionário aplicado a um total de 4 sujeitos definidos por ocuparem cargos de gestão ou coordenação nas instituições de assistência social em Paranavaí, e que se dispuseram a responder ao questionário proposto.

Para a análise a seguir será considerada a definição de política de assistência social trazida pela PNAS/2004. De acordo com as entrevistas realizadas obtivemos as seguintes respostas sobre o que eles entendem por vigilância socioassistencial – no conjunto dos 4 sujeitos entrevistados, a fala abaixo é a que mais se aproxima da definição de vigilância trazida pela PNAS/2004. Segundo o entrevistado abaixo por vigilância compreende-se o ato de:

Elaborar estudos, pesquisas nos territórios, para identificar as vulnerabilidades e riscos sociais, para elaboração de diagnósticos, planos, projetos e ações a serem desenvolvidas na assistência social. (Sujeito 2)

A fala do sujeito 2, corrobora com a concepção de vigilância trazida no texto da política de assistência social, uma vez que o entrevistado ao traduzir seu entendimento de vigilância social, o associa ao processo de coleta de dados baseado na elaboração de estudos e pesquisas com base territorial. O sujeito, se aproxima ainda do conceito de vigilância trazido pela PNAS/2004 a medida em que se refere a risco e vulnerabilidade. Considerados conceitos circunscritos a vigilância socioassistencial, a coleta, sistematização e uso dos dados sobre vulnerabilidades e riscos subsidiariam a elaboração de diagnósticos, planos e projetos no âmbito da assistência social. Apesar de reconhecer a importância da vigilância, tendo em vista a aplicação dos dados para subsidiar tomada de decisões na

gestão, verifica-se, a partir de experiência de estágio junto a secretaria de assistência social em Paranavaí, que no município a concretização de diagnósticos e mapeamentos de vulnerabilidades e riscos territoriais e familiares ainda é um desafio a ser vencido.

No universo dos 4 sujeitos entrevistados, o sujeito 1 abaixo relaciona a vigilância socioassistencial ao operacional, associando-a um setor atrelado ao gerenciamento e planejamento do SUAS:

Em um setor atrelado ao gerenciamento e planejamento do Sistema Único de Assistência Social, que tem como atividade organizar, produzir e monitorar informações territorializadas, com a finalidade de conhecer as vulnerabilidades, riscos e potencialidades de situações que incidem as famílias, indivíduos e territórios. Também analisar os serviços de competências desta política. (Sujeito 1)

A compreensão da vigilância socioassistencial do sujeito 1 vem de encontro com o que está posto na Lei 12.435 de 2011, lei esta que reafirma a vigilância e que altera o artigo 2º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em que a vigilância ganha maior visibilidade e importância incluindo nos objetivos da assistência social a vigilância socioassistencial que deve visar a análise territorial e a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidade, de ameaças, de vitimizações e danos.

[...] uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata: I - das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios; II – do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial.

Agregado a concepção de vigilância socioassistencial, a lei 12.435 de 2011, incorporada pela NOB/2012, trouxe aspectos operacionais, que em muito contribuíram para orientar a prática da gestão da política de assistência social no âmbito no mensurar riscos e vulnerabilidades sociais, sob a ótica de indivíduos, famílias e territórios.

O entendimento do sujeito 3 e do sujeito 4 relaciona a vigilância socioassistenciais a capacidade do município em analisar as relações entre necessidades e demandas de proteção social, a partir das vulnerabilidades do território. Na fala do entrevistado vigilância

É a capacidade de um determinado município analisar as relações entre as necessidades e demandas de proteção social no âmbito da assistência social. Convém ressaltar que de modo geral compreende: risco, vulnerabilidade e território. (Sujeito 3).

A compreensão acima do sujeito 3 se aproxima da concepção que está na PNAS (2004) em que a vigilância socioassistencial tem a função de saber onde estão e quantos são os quem demandam por proteção social e a capacidade dos equipamentos e serviços para suprir as necessidades do município. Além disso, o sujeito 3 também aponta que no geral a vigilância socioassistencial compreende risco, vulnerabilidade e território, assim como base na PNAS, refere que por meio da

vigilância social, deve-se conhecer o território, intervir na realidade posta e planejar ações de prevenção e redução de vulnerabilidade e riscos.

O sujeito 4 traduz seu entendimento de que a vigilância socioassistencial está baseada nas três funções vulnerabilidade, risco e território.

A vigilância socioassistencial é baseada em três conceitos: vulnerabilidade, risco e território, através desses conceitos terá os levantamentos de dados: estudos, indicadores e diagnósticos após planejamento de ações estratégicas. (Sujeito 4)

Esse entendimento vai de encontro com o que se apresenta na PNAS/2004, que apresenta a vigilância Social como vigilância de riscos e vulnerabilidades, enquanto “mecanismo essencial para a prevenção do risco, do quase risco e das situações de vulnerabilidades social existentes nos territórios e micro-territórios” (BRASIL, 2008, p. 51), sendo assim torna-se pertinente compreender os três conceitos chaves que abrange a vigilância socioassistencial com vistas à proteção social e a defesa de direitos, são eles: vulnerabilidade social, risco e território. Esses conceitos possuem intrínseca relação com a vigilância social, uma vez que, os dados sobre vulnerabilidade produzidos a partir do território implicam na produção de constantes de estudos territorializados sobre as demandas e respostas a serem dadas as necessidades de indivíduos e família.

Diante do entendimento dos sujeitos entrevistados podemos compreender que a vigilância socioassistencial embora avançou em termos conceituais, ainda são muitos os desafios no que diz respeito a incorporação conceitual e operacional por parte dos profissionais, trabalhadores da assistência social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do presente trabalho podemos compreender que a vigilância socioassistencial necessita de maior compreensão e aprofundamento para sua real efetivação. Existe uma falta da aplicabilidade desta vigilância, não basta apenas a coleta e sistematização dos dados. É necessário discutir e compreender a vigilância socioassistencial de forma a entendê-la como elemento impulsionador que pode promover a necessária articulação entre a leitura socioterritorial e as funções protetivas previstas pela política de assistência social. Ela precisa ser bastante discutida no âmbito da política de assistência social, tendo em vista que somente quando houver maior clareza sobre a função da vigilância social, entendida como vigilância de prevenção de vulnerabilidades e riscos determinados socialmente dentro de territórios, será possível compreendê-la e executá-la sob a lógica da garantia de direitos.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. **Assistência Social e Desenvolvimento Social** Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/programas-projetos/vigilancia-social>. Acesso em 06 de jul. 2016.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. Secretaria nacional de assistência social. Conselho nacional de assistência social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. 2005

_____. **Capacita SUAS Volume 1**: configurando os eixos de mudança. Brasília, 2008.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Folder Censo SUAS 2010**. 2010.

_____. Lei nº. 12.435, de 06 de julho de 2011. **Altera a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Brasília, DF, 2011.

_____. NOB/SUAS (2012). **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Ministério do desenvolvimento social combate à fome. 2012.

_____. **Capacita SUAS Volume 3**: SUAS: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social, Brasília: Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2013.

SILVA, Thaís Gaspar Mendes da. A Vigilância Social na Política de Assistência Social: Análise dos aspectos conceituais e operacionais no âmbito municipal. Dissertação de Mestrado em pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. **Condicionalidades do programa bolsa família** 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades#portal-searchbox>. Acesso em 25 de ago. 2016.