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

EVELISE LAZZARI

VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO BRASIL:

CONTRADIÇÕES DA OPERACIONALIZAÇÃO E REPERCUSSÕES NO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Porto Alegre
2018

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*

Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

EVELISE LAZZARI

VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO BRASIL:
Contradições da operacionalização e repercussões no processo de democratização da política de assistência social

Porto Alegre/RS
2018

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

EVELISE LAZZARI

VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO BRASIL:
Contradições da operacionalização e repercussões no processo de democratização da política de assistência social

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, na linha de Pesquisa: Serviço Social e Políticas Sociais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Serviço Social.

Orientadora: Prof.ª Dra. Jane Cruz Prates

Porto Alegre/RS
2018

Ficha Catalográfica

L432v Lazzari, Evelise

Vigilância socioassistencial no Brasil : contradições da operacionalização e repercussões no processo de democratização da política de assistência social / Evelise Lazzari . – 2018.
208 f.
Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Jane Cruz Prates.

1. Vigilância socioassistencial. 2. Política de assistência social. 3. Diagnóstico, monitoramento e avaliação. 4. Planejamento e gestão. 5. Participação popular. I. Prates, Jane Cruz. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Bibliotecário responsável: Marcelo Votto Texeira CRB-10/1974

EVELISE LAZZARI

VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO BRASIL:
Contradições da operacionalização e repercussões no processo de democratização da política de assistência social

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

Aprovada em 20 de março de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

_____

Dra. Jane Cruz Prates (Orientadora)
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

_____

Dra. Berenice Rojas Couto
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

_____

Dr. Tiago Martinelli
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

_____

Dra. Maria Luiza Amaral Rizzotti
Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Dedico esta tese aos trabalhadores e usuários do SUAS que, na agrura desses dias, continuam buscando formas de defesa e luta pelo acesso digno aos direitos sociais.

Agradecimentos

Alertaram-me que 4 anos passariam tão rápido como o bater de asas de um beija-flor. Não mentiram, realmente foi um voo pulsante e ligeiro. Porém, nem sempre se deu de forma tão suave e colorida como o desejado. Foi o afeto e a alegria dos encontros que ajudaram a amenizar a solidão e a ansiedade da escrita. Foram as palavras de incentivo que aliviaram a insegurança e a autocrítica exagerada. Foi a convocação ao exercício do pensamento crítico que me fez descobrir que é necessária uma boa dose de pessimismo para que nossas esperanças não sejam ingênuas. No momento em que revisito esse trajeto, torna-se indispensável nominar alguns desses pares. Assim, agradeço sinceramente...

...à minha mãe Maria que, sem perder a doçura, prova diariamente que pra ser feliz é preciso enfrentar alguns medos e muitas injustiças. Foi pelas tuas mãos e pela tua história que o feminismo nasceu pra mim.

...ao meu pai Augusto, incansável homem de princípios, que divide comigo a empreitada de reinventar a própria história sem perder o bom humor e a sensatez. A lucidez das tuas palavras sempre consegue me acalmar.

...à minha irmã Caroline (Pipa) por insistentemente me mostrar que a sensibilidade humana não se aprende na academia. Obrigada especialmente por ter cuidado de mim quando nem eu mesma conseguia fazê-lo.

...à Déia, Elizeu, Gabi e Sami, por terem dividido comigo as contas e os dias. Sobretudo, por terem segurado a barra que é viver com essa rabugenta aqui e não terem deixado faltar sorrisos nem nos dias em que faltou luz.

...aos anarco-comuna-democratas, pela possibilidade de aprender com as diferentes perspectivas sem abandonar o afeto e o horizonte em comum. Ana, Dai, Julice, Róber e Adri, obrigada pelas aulas de Economia, de Sociologia, de inglês (Do you understand me?), de mercado imobiliário e decoração, de religião e vida alienígena.

...à turma mais espirituosa da SeRa que só se encontra na capital. Cris, Alex, Diogo, Raquel, Déia e Juli, que nunca nos falte o Mascaron, a Kombi, a Vera, o sotaque, os abraços estaladores de coluna e o amor pra ser livre.

...as Bunitas, que enquanto eu me dedicava ao doutorado, casaram, separaram, tiveram filhos, adotaram gatos, viajaram, construíram casas, plantaram árvores, se realizaram ou mudaram de profissão e tantas outras coisas. Com vocês a vida está sempre em movimento sem deixar de ter um porto seguro pra onde voltar.

...à Fer, pra quem eu abro o guarda-chuva dentro do carro e levo pra pular meu carnaval. Obrigada pelas caronas, pelos pães, pelos vinhos, mas principalmente por todas as vezes em que fostes minha ouvinte mais atenta.

...à Ana Júlia, por me levar pra passear com o Lineo, por me fazer entender que podemos rir das nossas próprias fragilidades, por tantas vezes que me incentivou e acolheu. Ter te confiado a leitura desta pesquisa me trouxe uma tranquilidade sem tamanho, além de uma diminuição drástica no número de crases, de enquantos, etc. Foste impecável em me fazer refletir sobre a quem se destina a minha escrita.

...ao Seu Claúdio, Jonatas, Suzanita e todo mundo que fez do Bar Lar o lugar mais aconchegante dessa Porto nem sempre Alegre. O anúncio dizia que o teste de gravidez ficava pronto em 10 minutos, mas nós levamos infindáveis horas gestando a revolução.

... aos excelentes profissionais da Clínica Kisaki, que amenizaram minhas dores com choques, ventosas, agulhas e muito bom humor.

...à Vanessa e à Carolina, que desde o primeiro dia do doutorado eu já sabia que seriam minhas cúmplices. Não imagino amigas melhores para dividir as angústias, as expectativas e as loucas noites em busca da tese da tese. Obrigada por todas as vezes que vocês me ajudaram a converter todo o desespero em escrita, todo o pânico em risada e mensagens do whatsapp em afeto e cuidado.

...à Manô, à Liana, à Luiza, à Emilene e à Joana, mulheres deslumbrantes com quem divido as bandeiras de luta, o barulho das ruas e a alegria inebriante de quem está viva e quer ser feliz. Sem vocês eu não teria conseguido!

...àqueles que participaram mais diretamente na elaboração da tese: Dani (a salvação dos cálculos matemáticos), Gui (sendo muso e tirando dúvidas sobre metodologia), Déia (por, além de tudo, me ensinar a usar o SPSS e fazer o abstract), Manô (por emprestar livros, me ajudar a não ficar careca e melhorar meus títulos e o resumo), Vanessa A. (tirando dúvidas sobre normas da ABNT), Luiza (fazendo anotações na banca de qualificação e me emprestando cotas de impressão), Gi e Sol (indicando bibliografias e tirando mil tipos diferentes de dúvidas), Thiana (me encorajando e mostrando que há luz no final do doutorado), João Inácio (que foi ouvinte e provocador de reflexões) e Mara (que me ajudou com o projeto, nos meus primeiros passos na docência e que vai sempre servir de inspiração).

...aos trabalhadores e trabalhadoras do SUAS que se dispuseram a traduzir em palavras a vida cotidiana da vigilância socioassistencial nos municípios.

...aos colegas de sala de aula e de núcleo de pesquisa, pela possibilidade de aprender com o debate, de somar com o diferente, de respeitar os tempos e trajetórias de cada um.

...às professoras e professores do PPGSS, em particular Bia e Berê, por terem me mostrado novos caminhos para que meu pensamento pudesse amadurecer. A possibilidade do diálogo horizontal faz de vocês exemplos de que docente quero ser.

...à Jane, orientadora sem igual, que sempre deu liberdade e incentivo para que eu encontrasse meu próprio estilo na forma, na escrita e sobretudo na análise dos achados de pesquisa. Foi um prazer poder refletir contigo sobre esse tema que nos é tão caro.

...à banca, composta por Maria Luiza Rizzotti, Tiago Martinelli, Berenice Rojas Couto e presidida por Jane Cruz Prates, que fizeram importantes contribuições à pesquisa, sobretudo pelo empenho em debater o tema nos mais diferentes espaços.

...à Capes, ao CNPq e ao PPGSS/PUCRS pelo subsídio para a participação em eventos por vários lugares do Brasil, que além de ampliar horizontes teóricos, me possibilitou conhecer um pouco mais a história e as pessoas que fazem esse doutorado ter muito mais sentido.

"Com a barriga vazia não consigo dormir
E com o bucho mais cheio comecei a pensar
Que eu me organizando posso desorganizar
Que eu desorganizando posso me organizar."

(Maçã Zumbi)

RESUMO

Esta tese tem como tema central a vigilância socioassistencial no Brasil, apresentada a partir da análise de sua conformação e de sua fundamentação no RS. Tem por finalidade contribuir para a qualificação da política de assistência social por meio da constituição subsídios teórico-metodológicos, técnico-operativos e ético-políticos. O método dialético crítico embasa a realização da pesquisa de enfoque misto, que foi desenvolvida por meio da combinação das técnicas de análise documental e entrevista semiestruturada. Compõem a amostra de pesquisa 11 dos 34 municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, onde foram identificadas ações relacionadas à função entre 2014 e 2017. Parte-se da contextualização histórica e da caracterização dos aspectos que compõem a vigilância socioassistencial, problematizando pressupostos teóricos e ético-políticos que vem sendo estabelecidos desde a sua inclusão como função da assistência social. Em seguida, busca-se desvendar como vem ocorrendo a operacionalização da vigilância socioassistencial em âmbito municipal, abordando processos como a coleta de dados, a construção de indicadores, o uso da tecnologia associado à gestão da informação, o planejamento, as relações institucionais, a elaboração de diagnósticos, o monitoramento e avaliação. São apresentados dados sobre a constituição das equipes técnicas, a capacitação e qualificação dos trabalhadores e suas condições de trabalho. As reflexões englobam ainda os sujeitos demandatários das ações da assistência social e a forma como vem ocorrendo, ou não, sua participação nos diferentes espaços e processo, inclusive aqueles relacionados à vigilância socioassistencial. Conclui-se que essa função é permeada por uma dimensão ético-política, cuja contribuição irá depender prioritariamente da direção social que lhe é impressa. Por um viés intimamente conectado com o conservadorismo, contribui para a perpetuação da condição de subalternidade dos trabalhadores e usuários do Sistema Único de Assistência Social. Já, a partir de uma perspectiva crítica, agrega a possibilidade de contribuir para a democratização da assistência social e para a construção de processos sociais emancipatórios. Mas, do mesmo modo que a direção social é determinante, atenta-se para o fato de que ela não se consolida de imediato e nem isoladamente. É preciso considerar as disputas e as contradições que perfazem as políticas sociais públicas serem tanto espaço de resignação como de resistência. No entanto, considerando as delimitações de tempo e espaço da pesquisa, as contraprovas históricas encontradas dão indícios de que, apesar dos significativos avanços, a operacionalização da vigilância socioassistencial pouco reflete a adoção de uma direção social de perspectiva mais crítica.

Palavras-chave: Vigilância socioassistencial. Política de assistência social. Diagnóstico, monitoramento e avaliação. Planejamento e gestão. Participação popular.

ABSTRACT

This thesis has as its central theme the socio-assistance surveillance in Brazil, presented from the analysis of its conformation and its basis in RS. Its purpose is to contribute to the qualification of the social assistance policy through the constitution of theoretical-methodological, technical-operative and ethico-political subsidies. The critical dialectical method supports the realization of mixed-focus research, which was developed through a combination of documental analysis and semi-structured interviews. The research sample comprises 11 of the 34 municipalities of the RMPA, where actions related to the activity were identified between 2014 and 2017. It is based on the historical contextualization and characterization of the aspects that set the socio-assistance surveillance, problematizing theoretical and ethical-political assumptions that are being established since its inclusion as a social assistance activity. Then, it sought to unveil how the socio-welfare surveillance has been operating at the municipal level, addressing processes such as data collection, construction of indicators, use of technology associated with information management, planning, institutional relations, diagnosis, monitoring and evaluation. Data on the constitution of the technical teams, the qualification and qualification of the workers and their working conditions are presented. The reflections also cover the subjects who are demanding the actions of social assistance and the way in which their participation in the different spaces and processes, including those related to socio-assistance surveillance, has taken place or not. It is concluded that this function is permeated by an ethical-political dimension, which contribution will depend primarily on the social direction that is printed. By a bias closely connected with conservatism, it contributes to the perpetuation of the condition of subalternity of the workers and users of SUAS. Already, from a critical perspective, it adds the possibility of contributing to the democratization of social assistance and to the construction of emancipatory social processes. Yet in the same way that social direction is decisive, attention is drawn to the fact that it does not consolidate immediately or in isolation. It is necessary to consider the disputes and contradictions that make public social policies either a place of resignation and resistance. However, considering the delimitations of time and space of the research, the historical counterfacts found give indications that, despite the significant advances, the operationalization of socio-assistance surveillance little reflects the adoption of a more critical social direction perspective.

Keywords: Socio assistance surveillance. Socio assistance policy. Diagnosis, monitoring and evaluation. Planning and management. Popular participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 – Regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do RS 32

Mapa 2 – Configuração territorial da RMPA 34

Quadro 1 – Municípios da RMPA por porte, número de habitantes, distribuição nas áreas urbana e rural, extensão territorial e densidade demográfica (2010) 35

Quadro 2 – Aspectos demográficos particularizados em diferentes divisões territoriais (2010) 36

Quadro 3 – IDH total e por dimensões particularizado em diferentes divisões territoriais (2013) 37

Quadro 4 – Famílias cadastradas no CadÚnico de acordo com a renda *per capita* familiar, por município da RMPA e porte (2017) 39

Quadro 5 – Famílias cadastradas no CadÚnico de acordo com a renda *per capita* familiar, particularizadas em diferentes divisões territoriais (2017) 40

Quadro 6 – Quantidade de equipamentos públicos, entidades de assistência social e unidades de acolhimento dos municípios da RMPA, de acordo com o porte (2015) 41

Quadro 7 – Quantidade de equipamentos públicos, entidades de assistência social e unidades de acolhimento, particularizadas em diferentes divisões territoriais (2015) 42

Quadro 8 – Famílias beneficiárias do PBF, beneficiários do BPC com respectivos repasses mensais de valores, particularizados por porte e municípios da RMPA (2017) 43

Quadro 9 – Famílias beneficiárias do PBF, beneficiários do BPC com respectivos repasses mensais de valores, particularizadas em diferentes divisões territoriais (2017) 44

Quadro 10 – Vigilância socioassistencial constituída como área nas estruturas administrativas municipais, particularizadas em diferentes divisões territoriais (2017) 45

Quadro 11 – PIB do Brasil com variação real anual, em valores totais e *per capita* (2013) .96

Quadro 12 – IDH do Brasil total e por dimensões (2013) 96

Quadro 13 – Vigilância socioassistencial constituída como área nas estruturas administrativas estaduais (2010 e 2015) 101

Quadro 14 – Vigilância socioassistencial constituída como área nas estruturas administrativas municipais, particularizada em diferentes divisões territoriais (2010 e 2016) 102

Quadro 15 – Variáveis e indicadores a serem considerados na elaboração de diagnósticos socioterritoriais (2013) 112

Quadro 16 – Dados que compõem os diagnósticos socioterritoriais, particularizados em diferentes divisões territoriais (2015) 114

Quadro 17 – Atividades de monitoramento da qualidade dos serviços prestados pela rede socioassistencial, particularizados em diferentes divisões territoriais (2016) 119

Quadro 18 – Propósitos da utilização de sistemas informatizados na vigilância socioassistencial, particularizados em diferentes divisões territoriais (2016) 142

Quadro 19 – Quantidade e nível de formação dos trabalhadores da vigilância socioassistencial, particularizados em diferentes divisões territoriais (2017) 151

Quadro 20 – Áreas temáticas dos cursos de capacitação realizados pelos trabalhadores da assistência social, particularizadas em diferentes divisões territoriais (2016) 153

LISTA DE SIGLAS

AULN – Aglomeração Urbana do Litoral Norte
AUSul – Aglomeração Urbana do Sul
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CadSUAS – Cadastro Nacional do SUAS
CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais
CapacitaSUAS – Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social
Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CECAD – Sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico
CEGOV – Centro de Estudos Internacionais sobre Governo
Centro POP – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CF – Constituição Federal
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social
CIB – Comissão Intergestores Bipartite
CIT – Comissão Intergestores Tripartite
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
Congemas – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
Coredes – Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DAS – Departamento de Assistência Social
DF – Distrito Federal
FEE – Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser
FETSUAS – Fórum Estadual de Trabalhadoras/es do Sistema Único de Assistência Social
FJP – Fundação João Pinheiro
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FNTSUAS – Fórum Nacional de Trabalhadoras/es do Sistema Único de Assistência Social
FNUSUAS – Fórum Nacional dos Usuários do SUAS
FUG – Fundação Ulysses Guimarães
GTEMPP – Grupo de Estudos sobre Teoria Marxiana, Ensino e Políticas Públicas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDV – Sistema de Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade
IGD – Índice de Gestão Descentralizada
IHU – Instituto Humanitas Unisinos
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
Metroplan – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional
MI Social – Matriz de Informação Social
NEPES – Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMS – Organização Mundial da Saúde
OTVS – Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF – Programa Bolsa Família
PCD – Pessoa com Deficiência
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PIB – Produto Interno Bruto
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNEP – Programa Nacional de Educação Permanente
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
PPGSS – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
PSB – Proteção Social Básica
PSE – Proteção Social Especial
PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RI Social – Relatório de Informações Sociais
RMA – Relatório Mensal de Atividades
RMPA – Região Metropolitana de Porto Alegre
RMSG – Região Metropolitana da Serra Gaúcha

RS – Rio Grande do Sul
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SDSTJDH – Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos
SEPLAN/RS – Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul
Sibec – Sistema de Benefícios do Cidadão
Sicon – Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família
SigPBF – Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família
SINE-MTE – Sistema Nacional de Emprego-Ministério do Trabalho e Emprego
SISC – Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
SPSS – *Statistical Package for the Social Sciences*
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
TCLE – Termos de Consentimento Livre e Esclarecido
UCS – Universidade de Caxias do Sul
Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 17

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS 17

1.2 ORIENTAÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA 23

1.2.1 Caracterização do universo e da amostra 30

1.3 ESTRUTURAÇÃO LÓGICA DA TESE 45

2 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: contextualização histórica e aproximações teóricas 48

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E CARACTERIZAÇÃO GERAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 48

2.1.1 Dimensões estruturantes do Sistema Único de Assistência Social 53

2.2 DESVENDANDO AS DIMENSÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS E ÉTICO-POLÍTICAS DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL 59

2.2.1 Base conceitual da vigilância socioassistencial: vulnerabilidade social, risco social e território 71

3 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO CENÁRIO ATUAL: as contradições da operacionalização 100

3.1 PANORAMA DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO BRASIL 100

3.2 ASPECTOS FUNDAMENTAIS PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL 110

3.2.1 Diagnósticos socioterritoriais, monitoramento e avaliação 111

3.2.2 Coleta de dados e construção de indicadores sociais 129

3.2.3 A tecnologia a serviço da vigilância socioassistencial 140

3.2.4 Subsídios para o planejamento e a gestão da assistência social 145

4 AS IMPLICAÇÕES DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL PARA TRABALHADORES E USUÁRIOS DO SUAS 150

4.1 TRABALHADORES DO SUAS NA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: condições de trabalho, capacitação e atribuições 150

4.2 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E OS USUÁRIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: um caminho a ser trilhado 159

5 CONCLUSÃO 180

REFERÊNCIAS 191

APÊNDICE A: Roteiro para análise documental exploratória 204

APÊNDICE B: Roteiro semiestruturado para entrevistas 205

APÊNDICE C: Termo de consentimento livre e esclarecido 207

1 INTRODUÇÃO

Constituída em forma de capítulo, a introdução inicialmente perpassa a trajetória da autora, suas motivações para envolver-se no estudo da vigilância socioassistencial, além de explicitar como foi planejada a pesquisa, tanto na construção do problema, questões norteadoras e objetivos, como também nas escolhas metodológicas.

A metodologia, apresentada em um subcapítulo à parte, procura deixar clara as opções feitas em relação ao método e aos procedimentos metodológicos adotados. A caracterização do universo e da amostra anuncia a importância de se conhecer os diferentes aspectos da realidade que se quer analisar.

A estruturação lógica da tese serve para localizar o leitor em relação a forma, organizando o conteúdo que irá encontrar nesta pesquisa.

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Esta produção acadêmica caracteriza-se como tese de doutorado vinculada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social (PPGSS) da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Versa sobre a vigilância socioassistencial no Brasil, a partir de uma análise de sua conformação e de sua fundamentação no estado do Rio Grande do Sul (RS). Tem por finalidade contribuir com a constituição de subsídios teórico-metodológicos e ético-políticos para a qualificação da política social pública de assistência social. Possui relação intrínseca com a área de concentração Serviço Social, políticas e processos sociais, vinculando-se especificamente à linha de pesquisa Serviço Social e políticas sociais.

Partindo da premissa de que o conhecimento é cumulativo, a delimitação do tema se deu em função da necessidade observada pela autora de aprofundar os estudos realizados durante o período do mestrado. A dissertação, apresentada em janeiro de 2014, abordou a vigilância socioassistencial e sua articulação com as pesquisas de enfoque misto, alinhada ao referencial teórico crítico de base marxista e marxiana (LAZZARI, 2014). Compreende-se que é preciso continuar conjugando esforços no sentido de desvendar este objeto e, sobretudo, os processos que o compõe, mesmo que esses não lhe sejam exclusivos. A assistência social constituiu-se como política de estudo e engajamento da autora desde os tempos da graduação em Serviço Social. A oportunidade de ser sujeito histórico do processo, acompanhar a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e verificar o amadurecimento gradativo de premissas e conceitos, principalmente sobre vigilância socioassistencial é, ao mesmo tempo, um privilégio e uma convocação para a militância e para a pesquisa.

Ao longo dos quatro anos de doutorado algumas experiências foram cruciais para o amadurecimento do debate acerca do tema. Entre elas, destaca-se, além dos créditos cursados em disciplinas, a participação em bancas e eventos promovidos pelo PPGSS/PUCRS; integrar o Grupo de Estudos sobre Teoria Marxiana, Ensino e Políticas Públicas (GTEMPP) e o Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social (NEPES). Além desses espaços acadêmicos, algumas experiências merecem ser ressaltadas, dentre elas os trabalhos técnicos desenvolvidos junto ao Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, assessorando na organização de pré-conferências e conferências municipais referentes à esta política, além da realização de exposições em audiências públicas, eventos preparatórios para conferências e conferências em outros municípios do RS. E, mais recentemente, a oportunidade de atuar como docente nos cursos de formação do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS) no estado de Mato Grosso.

Soma-se a isto o exercício da docência em Serviço Social, ministrando disciplinas sobre a política de assistência social, monitoramento e avaliação, Teoria Social Crítica e metodologia de pesquisa junto à Universidade de Caxias do Sul (UCS). Também a participação no processo de coleta de dados da pesquisa intitulada Estudo avaliativo da implementação do SUAS no Brasil, em curso de realização pelo PPGSS/PUCRS. Resta ainda destacar a participação em eventos nacionais e internacionais e a produção de artigos e exposições, sobre a política de assistência social e a função de vigilância socioassistencial. A articulação desse acúmulo de experiências, associada à leituras e estudos sobre a temática, contribuíram para a produção de parte desta pesquisa, que em conjunto com a coleta direta de dados e a análise documental, consubstanciam a produção que se apresenta.

A vigilância socioassistencial possui uma relação intrínseca com o planejamento e o Serviço Social tem muito a contribuir para a sua qualificação, tendo em vista o acúmulo teórico e técnico acerca deste tema e da relação que estabelece com a pesquisa científica. Destaca-se também a necessidade de adensar reflexões sobre aspectos ontológicos que conformam o processo de planejamento associados à categoria trabalho, que são centrais para uma fundamentação dialético-crítica, perspectiva epistemológica aqui adotada para analisar e direcionar o estudo. Isso porque se considera que instrumentos de trabalho não são neutros, mas sim orientados pelo método, que lhes imprime valores, ou seja, que atribuem direção social à ação de quem realiza o trabalho concreto.

Portanto, a elaboração desta pesquisa leva em conta a possibilidade e a necessidade do Serviço Social de produzir conhecimentos sobre seu objeto, as refrações da questão social, que têm nas políticas sociais uma das formas de enfrentamento. A própria lei que regulamenta a profissão elenca como competência dos assistentes sociais “planejar, executar e avaliar pesquisas que possam contribuir para a análise da realidade social e para subsidiar ações

profissionais" (BRASIL, 1993b, art. 4, VII), contribuindo também para o aprimoramento das políticas sociais públicas.

O Serviço Social, no bojo da sua construção histórica como profissão, se apropria do conhecimento produzido por diferentes áreas para melhor inserir-se e contribuir em diferentes processos de trabalho que, por sua vez, também influenciam nas reflexões internas da profissão. Tem como referencial teórico principal a Teoria Social Crítica, embasada na obra marxiana e marxista. Vem acumulando conhecimento na área das políticas sociais públicas, em especial sobre a assistência social, cuja produção é majoritariamente publicada por assistentes sociais (PRATES et al, 2012). Exemplo disso são as discussões sobre território, vulnerabilidade social, familismo, que são temas que não são exclusivos desta profissão, mas que têm sido incorporados na assistência social por meio das produções elaboradas por autores críticos do Serviço Social.

No que tange aos aspectos axiológicos capazes de orientar sua intervenção, o Serviço Social também tem uma contribuição importante a aportar, uma vez que entre os princípios fundamentais de seu Código de Ética (CFESS, 1993), figuram a defesa da democracia e o seu aprofundamento, por meio da socialização dos bens produzidos coletivamente e da participação popular. Essa disputa pelo acesso e pela garantia de direitos, em uma sociedade que renova seus aspectos conservadores e avança na barbárie e na expansão do capital, com certeza constitui-se como importante contraponto de resistência.

Como forma de introduzir o tema da vigilância socioassistencial, recupera-se que foi a partir da publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, que passou a figurar como uma das funções da assistência social, juntamente com a proteção social e a defesa de direitos. Em sua essência, deve desempenhar a responsabilidade do Estado de manter-se alerta, produzindo, sistematizando, analisando e disseminando informações territorializadas sobre as situações de vulnerabilidade e risco vivenciadas pelos indivíduos e pelas famílias. Esse estado de alerta, de zelo constante, se estende também à rede que oferta serviços socioassistenciais à população, no sentido de verificar se existem em quantidade suficiente e se estão aptos para atender a população demandatária. Os resultados desse processo podem incidir diretamente no planejamento e na gestão do SUAS, contribuindo para que o direito à assistência social possa ser acessado amplamente, seja por adesão ou por busca ativa.

A vigilância socioassistencial é um tema relativamente novo no âmbito da assistência social no Brasil. Por conseguinte, ainda não conta com um acúmulo significativo no debate e na produção de conceitos, diretrizes, objetivos, metodologia, ferramentas e instrumentos elementares para sua operacionalização. O reflexo disso é a dificuldade no estabelecimento de consensos sobre o tema. A produção bibliográfica vem crescendo aos poucos, mas ainda é escassa, concentrada no aparato jurídico-legal ou em suas interpretações, em produções

disponibilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e em algumas produções bibliográficas recentes, que serão inclusive utilizadas nesta pesquisa.

Assim, vislumbra-se ser de fundamental relevância o adensamento de estudos para subsidiar a operacionalização dessa função da política de assistência social, que tem no planejamento e na pesquisa seus processos centrais. Tornam-se de suma relevância tanto as contribuições feitas pelo MDS e pelos órgãos gestores estaduais e municipais e respectivos conselhos de assistência social, bem como as contribuições das instituições de ensino e pesquisa, o que inicialmente já justifica a elaboração desta produção.

É preciso reconhecer *a priori* que a criação de ações da vigilância socioassistencial, tendo o SUAS como modelo de gestão, estabelece uma importante diretriz, conectada ao planejamento e à gestão desta política social pública. Destarte, deve organizar-se como uma área específica nos municípios, nos estados e na União, vinculada ao órgão gestor da política, pressupondo a congregação de ações de monitoramento e de avaliação, entre seus processos de elaboração de diagnósticos socioterritoriais.

Esse modelo traz inovações à forma de gestão da assistência social, entre os quais se destacam a organização e a regularização da prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, cujo monitoramento e a identificação e acompanhamento das situações de vulnerabilidade e risco social ficam a cargo da vigilância socioassistencial. A política social passa a ser concebida a partir da particularidade dos territórios, sem desconsiderar a totalidade.

O caminho percorrido até aqui foi árduo e o mérito pertence tanto ao Estado como à sociedade civil. Os exemplos citados deflagram os esforços que vêm sendo feitos no sentido de qualificar a política há pelo menos uma década e que devem ser reconhecidos e exaltados, ainda que pese a existência de diversas contradições, comuns a qualquer processo, que também serão objeto de debate nesta produção. Restam ainda muitos desafios a serem superados, especialmente em tempos de ajuste econômico e de crises no cenário político, com fortes impactos nas estruturas que dão sustentação à Seguridade Social e ao mundo do trabalho.

Apesar dos grandes avanços da assistência social em relação ao próprio legado histórico, é preciso lembrar que, desde suas origens no Brasil, esta política esteve relacionada ao clientelismo, ao apadrinhamento, à lógica do favor, do mando e da tutela, “que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como *não política*, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas sociais.” (COUTO et al, 2010, p. 33).

A elevação da assistência social ao patamar de direito social a partir da promulgação da CF (1988) não significou deixar as heranças conservadoras de lado, uma vez que sempre ocupou um papel secundário no rol das políticas sociais públicas, um lugar de subalternidade.

Em parte isso se explica pelo fato de que “as classes dominantes invocam a política de Assistência Social como solução para combater a pobreza relativa e nela imprimem o selo do enfrentamento da desigualdade ao tempo que exercitam a sua condição de classe dirigente.” (MOTA, 2010, p. 141).

Infelizmente, a contemporaneidade também não abandona os traços conservadores de outrora. E, mais recentemente, revelou-se impiedosa com o estado democrático brasileiro, por meio de um golpe burguês elitista, racista e misógino, investido contra a classe trabalhadora. Ainda que pesem inúmeras críticas ao governo da presidenta Dilma Rousseff, sobretudo em seu segundo mandato, é preciso reconhecer que esta foi eleita em um processo democrático. As alegações de crime de responsabilidade fiscal em relação à lei orçamentária e à lei de improbidade administrativa não passam de atravessamentos jurídicos que levaram ao seu afastamento e posterior *impeachment,* mascarados por um discurso de sua ineficácia e ineficiência em combater a crise econômica que o país enfrentava.

As medidas iniciadas no governo ilegítimo de Michel Temer, alicerçadas no plano “Uma ponte para o futuro[1]” (PMDB; FUG, 2015), vão para além da retomada de uma agenda neoliberal e do desmonte de programas sociais implementados pelos governos petistas. A radicalização desse plano se faz sentir nas investidas contra os direitos sociais expressos na Constituição Federal (CF) de 1988. As consequências para as políticas sociais públicas, entre elas a assistência social, já se fazem sentir de imediato, com a redução de recursos, a adoção de ações paralelas como o Programa Criança Feliz[2] e o desmonte de serviços socioassistenciais essenciais. Ao longo da pesquisa esses e outros elementos que compõem a conjuntura brasileira atual serão analisados com maior adensamento, buscando ainda identificar seus efeitos para a vigilância socioassistencial.

Mas, movimentando a categoria contradição, afirma-se que “as ações assistenciais podem significar tanto a tutela e a reiteração da subalternidade, quanto o lugar de reconhecimento e de acesso ao protagonismo. E, mais ainda, pode ser tudo isso junto.” (YAZBEK, 2006, p. 134). Assim, também é da necessidade de problematizar tais questões que nasce a ideia desta produção, cujo ponto de partida é o reconhecimento dos significativos avanços na perspectiva da materialização do direito à assistência social. Essa é uma conquista processual e histórica, que se mantém como desafio permanente frente ao conservadorismo e à hegemonia do capital. Desocultar as contradições que limitam as potencialidades desse processo se torna essencial.

---

[1] O plano ‘Uma ponte para o futuro’ foi lançado pelo PMDB, partido de Michel Temer em 29 de outubro de 2015.

[2] O Programa Criança Feliz foi instituído pelo Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, que o apresenta como sendo “de caráter intersetorial, com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida” (BRASIL, 2016b). A ação é coordenada pelo MDS e tem a primeira-dama Marcela Temer como embaixadora.

Nesse cenário, a delimitação da vigilância socioassistencial como tema se deu em decorrência do *problema de pesquisa*, que por sua vez foi elaborado considerando o aparato jurídico-legal que a embasa como uma das funções da assistência social e a possibilidade de contribuir com subsídios teórico-metodológicos, técnico-operativos e ético-políticos para a qualificação da política social pública em questão, que segue nos seguintes termos: ***Como se conforma e se fundamenta a vigilância socioassistencial, em âmbito municipal, no RS?***

Foram formuladas questões norteadoras capazes de direcionar o processo de planejamento da pesquisa no sentido de responder ao problema imposto, quais sejam: I) Quais os aspectos conceituais, teóricos, metodológicos e ético-políticos que caracterizam e que fundamentam a vigilância socioassistencial no Brasil? II) De que forma a vigilância socioassistencial vem sendo operacionalizada em âmbito municipal? III) Quais os principais determinantes que condicionam a materialização da vigilância socioassistencial? IV) Quais os principais avanços e as principais dificuldades para a materialização do processo de vigilância socioassistencial em âmbito municipal? V) Como os trabalhadores do SUAS[3] percebem a vigilância socioassistencial nos processos de trabalho da política de assistência social? VI) Como a vigilância socioassistencial dialoga com os processos de gestão da informação – em esfera federal, estadual e municipal – sobretudo aqueles que disponibilizam dados úteis para o planejamento e a gestão da política de assistência social? VII) Como a vigilância socioassistencial pode contribuir para o desenvolvimento de processos sociais, sejam subalternizantes ou emancipatórios, dos usuários da assistência social?

Tais questionamentos deram origem ao objetivo geral desta pesquisa, que consiste em analisar a conformação e a fundamentação da vigilância socioassistencial no RS, identificando avanços, dificuldades e desafios em âmbito municipal, para contribuir com subsídios teórico-metodológicos, técnico-operativos e ético-políticos que possam ser acolhidos para a qualificação dessa função da política social pública de assistência social.

Também decorrentes das questões norteadoras são elencados os objetivos específicos: I) Identificar e caracterizar a vigilância socioassistencial, problematizando os pressupostos que vêm sendo estabelecidos desde a sua inclusão como função da política social pública de assistência social; II) Analisar de que forma a vigilância socioassistencial vem sendo operacionalizada e quais são os fundamentos que vem sendo utilizados, em âmbito municipal, no RS; III) Identificar os principais determinantes que condicionam a materialização da vigilância socioassistencial; IV) Identificar quais sãos os avanços e dificuldades para a materialização da vigilância socioassistencial em âmbito municipal, no RS; V) Analisar as concepções e percepções dos trabalhadores do SUAS em relação a vigilância

[3] Nesta pesquisa, são considerados trabalhadores do SUAS, tanto aqueles que integram as equipes técnicas como os representantes dos órgãos gestores da política de assistência social, independente de formação ou forma de contratação.

socioassistencial nos processos de trabalho da política de assistência social, nos quais se inserem; e VI) Identificar como a vigilância socioassistencial pode e vem contribuindo para o desenvolvimento de processos sociais, sejam subalternizantes ou emancipatórios, dos usuários da assistência social.

O projeto de pesquisa inicial foi motivo de constantes revisões ao longo dos primeiros anos do doutorado, tanto no que diz respeito a sua estrutura e coerência interna como também na revisão e no acréscimo de elementos em seu conteúdo. Após aprovado pelo Comissão Científica e Comitê de Ética em Pesquisa e pela Plataforma Brasil, este processo não cessou, mas passou a estruturar-se já no formato de tese. Em outubro de 2017, fez-se a qualificação pública, que contou com a avaliação e com as contribuições dos componentes da banca. Assim, no movimento dialético de construção do conhecimento, seguiu-se a última etapa de escrita e revisão que compõe a versão final do documento.

Este processo de aproximações constantes e gradativas, que agora são apresentadas como tese de doutorado, foi feito com o apoio zeloso da professora orientadora Jane Cruz Prates e com a contribuição dos professores e técnico-administrativos do PPGSS/PUCRS. Os recursos materiais, essenciais para a realização da pesquisa e para o sustento da autora durante os quatro anos foram subsidiados por meio de bolsa de estudos integral, repassada pela Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal Docente (Capes), além daqueles disponibilizados pela própria Universidade.

1.2 ORIENTAÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA

Reconhecendo a importância que a metodologia tem dentro do processo de pesquisa, optou-se por sua apresentação em um item específico dentro da introdução, no intuito de torná-la mais aprazível didaticamente.

A escolha da metodologia é um dos passos mais importantes da pesquisa acadêmica, pois foi por meio da definição do método e dos procedimentos metodológicos que se pode alcançar os objetivos inicialmente pretendidos. Sabe-se que os valores da pesquisadora e de sua área são importantes condicionantes nessa escolha, mas que o objeto também aporta determinações específicas. Logo, é importante reconhecer que esta escolha foi feita levando em consideração os elementos axiológicos, epistemológicos e ontológicos do próprio tema e do método.

Consciente de que a produção de conhecimento no âmbito da pesquisa científica se concretiza somente por meio da adoção de determinado método, demarcou-se previamente a opção pelo método dialético crítico. Os apontamentos que seguem não devem ser compreendidos de forma categórica ou dogmática, mas sim como a tentativa de composição

de alguns elementos que conformam esta perspectiva metodológica tão complexa, profunda e pertinente.

Fundamentado na Teoria Social Crítica, este método tem como elementos estruturantes o materialismo histórico e dialético. De forma geral, compreende-se que

> o materialismo dialético é uma teoria geral do ser que, em contraposição à "metafísica", privilegia o movimento e as contradições e toma o mundo material como o dado primário que, na consciência, dado secundário, aparece como reflexo. O materialismo histórico é a aplicação dos princípios do materialismo dialético ao estudo da sociedade. (NETTO, 2006, p. 54).

Com o materialismo histórico parte-se de determinado fato observável na realidade social e da sua relação com o todo, para buscar na história as explicações sobre sua essência. Trata-se de um movimento sucessivo, que parte do presente, volta ao passado e, ao retornar, nunca é o mesmo, pois acumulou e aprofundou conhecimento. É, portanto, um método que

> em aproximações sucessivas ao real, agarra a *história* dos processos simultaneamente as suas *particularidades internas.* Um método que não se forja independentemente do objeto que se pesquisa — o método é uma relação necessária pela qual o sujeito que investiga pode reproduzir intelectualmente o processo do objeto investigado. (NETTO, 2006, p. 31).

Considera-se pertinente a utilização das categorias centrais do método: totalidade, historicidade, contradição, mediação, reprodução, alienação e trabalho. Isso porque, enquanto movimento permanente de superação do objeto inicial, este método suscita a utilização de “categorias que emanam da realidade e volta a ela utilizando-as para explicar o movimento de constituição dos fenômenos, a partir de sucessivas aproximações e da constituição de totalizações provisórias, passíveis de superação sistemáticas, porque históricas.” (PRATES, 2012, p. 117). Sob este aspecto a história se torna matéria – objetiva e verificável – que, no entanto, não se traduz de forma linear, mas sim permeada pela contradição e pelo conflito. Além das categorias aportadas pelo método, foram perfilhadas algumas categorias explicativas da realidade, advindas do próprio objeto, que serão apresentadas posteriormente.

É essencial apontar que a escolha pelo método dialético crítico não é mera formalidade acadêmica e muito menos a reprodução banalizada da perspectiva teórica que o Serviço Social adotou para a efetivação de seu projeto ético-político, em que pese a relevância dessa decisão coletiva. Compreende-se que este método, “além de instrumentos de análise e intervenção, oferece também um conjunto de valores, mediações teóricas, posições diante da realidade.” (PRATES, 2005). Portanto, trata-se de uma opção profissional e pessoal da autora que, a partir de suas convicções ético-políticas, compreende que este método é o que dá condições para refletir de forma crítica sobre a realidade social, mais especificamente

naquilo que se refere à vigilância socioassistencial. Assim, a análise do tema delimitado nesta pesquisa se deu a partir da interpretação de suas características particulares, inseridas em um contexto maior, para desvendá-lo e contribuir na produção do conhecimento acerca do mesmo.

Em uma perspectiva dialético crítica, a pesquisa científica não é de nenhum modo neutra ou imparcial, pois o pesquisador não é imune às questões do mundo. Ao contrário, leva consigo crenças, ideologias, modo próprio de pensar, sentir e agir, lembrando sempre que "os pesquisadores são, dialeticamente, autores e frutos de seu tempo histórico." (MINAYO, 2010, p 41). Portanto, além da escolha do método faz-se necessário elucidar quais são os tipos de pesquisa escolhidos para dar conta de atender os objetivos propostos, bem como explicitar as etapas e as fontes de pesquisa e análise.

O desenvolvimento desta pesquisa se deu por meio da pesquisa de enfoque misto (ou métodos mistos), que combina as abordagens qualitativa[4] e quantitativa[5]. Este tipo de pesquisa não deve ser confundido com "uma simples coleta e análise dos dois tipos de dados; envolve também o uso das duas abordagens em conjunto, de modo que a força geral de um estudo seja maior do que a pesquisa qualitativa ou quantitativa isolada." (CRESWELL, 2010, p 27). Há um sentido de complementariedade na utilização do enfoque misto, onde "as limitações de um método podem ser compensadas pelas potencialidades de outro método." (CRESWELL; CLARK, 2013, p. 25). Ademais, relaciona-se com o método dialético crítico, que considera a realidade social em seus diferentes aspectos, entre eles os qualitativos e os quantitativos.

Esclarece-se que dentre as modalidades[6] existentes de enfoque misto, optou-se pela utilização daquela que permite que haja um enfoque dominante, atribuindo maior peso aos dados qualitativos e utilizando os dados quantitativos como forma de complementar e subsidiar a análise. A interação entre as abordagens qualitativa e quantitativa faz-se extremamente necessária para uma interpretação geral sobre a vigilância socioassistencial, ocorrendo tanto no momento da coleta, como na organização e análise dos dados, desenvolvida pela combinação das técnicas de análise documental[7] e entrevista

[4] A abordagem qualitativa é utilizada "para descobrir e refinar as questões de pesquisa [...]. Está baseado em métodos de coleta de dados sem medição numérica [...] para descobrir ou aperfeiçoar questões de pesquisa e pode ou não provar hipóteses em seu processo de interpretação. (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006, p. 5).

[5] A abordagem quantitativa caracteriza-se por utilizar a "coleta e a análise de dados para responder às questões de pesquisa e testar hipóteses estabelecidas previamente, e confia na medição numérica, na contagem e frequentemente no uso da estatística para estabelecer com exatidão os padrões de comportamento de uma população". (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006, p. 5).

[6] Para maior aprofundamento sobre as modalidades de enfoque misto existentes consultar Sampieri; Collado; Lucio (2006), Creswell, Plano Clark (2013), Creswell (2010).

[7] A análise documental em muito se assemelha à pesquisa bibliográfica, com exceção das fontes de pesquisa. Permitirá a exploração de documentos que não foram motivo de tratamento analítico na busca de informações de interesse do pesquisador, tais como leis, normas, planos, relatórios, entre outros. É desenvolvida com o objetivo de constituir um *corpus* documental orientado pelos objetivos do presente projeto. Sua relevância é entendida à medida em que "uma análise crítica e aprofundada de determinados documentos pode aportar, por exemplo, para

semiestruturada[8], o que proporcionou maior densidade e fidedignidade nos resultados da pesquisa.

Foram as fontes de pesquisa que deram o embasamento necessário para a realização da análise, o que fez com que houvesse a preocupação de agregar o maior número possível de informações sobre o tema pesquisado, para o qual se utilizou roteiros específico (Apêndice A) para facilitar um levantamento exploratório das fontes da análise documental. O período delimitado acompanha a instituição do SUAS e da vigilância socioassistencial no âmbito da política, ou seja, de 2004, com exceção de alguns documentos anteriores a este período, até julho de 2017. A busca, nos bancos de dados consultados, foi direcionada pela utilização das expressões "vigilância social" ou "vigilância socioassistencial", em português. Isso porque tanto "vigilância" como "social" são palavras que, separadamente, possuem significados diversos, não necessariamente relacionados ao tema de pesquisa.

A análise documental possibilitou, além da aproximação com o aparato jurídico-legal acerca do tema, o levantamento e a coleta de dados quantitativos. Isto foi feito junto aos bancos de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Atlas de Desenvolvimentos Humanos e em várias ferramentas disponibilizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), entre às quais destaca-se o Data Social, a Matriz de Informação Social (MI Social), o Relatório Mensal de Atividades (RMA) e o Censo SUAS.

Uma das etapas da análise documental concentrou-se no levantamento de dados do Censo SUAS, de 2010 a 2016[9], disponíveis no site do MDS. Construiu-se um mapa de análise que possibilitou a identificação de dezesseis questões relacionadas à vigilância socioassistencial estadual e trinta e duas, à municipal. Infelizmente, muitas delas foram suprimidas ou adicionadas ao longo dos anos, dificultando a comparação dos dados. Merece uma menção especial o questionário Censo SUAS de 2015, que permite visualizar o acúmulo dos debates acerca do tema ao aprofundar em muito a coleta de dados. Infelizmente em 2016 há um retrocesso nesse sentido, com a retirada de inúmeras questões que permitiram traçar comparativos. Com o auxílio do programa de computador *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), foi possível criar sintaxes particularizadas sobre a vigilância

o aprimoramento de propostas políticas de intervenção [...] que acabam por condicionar muitas vezes de modo significativo a vida de sujeitos singulares ou de segmentos sociais." (PRATES; PRATES, 2009, p. 120).

[8] A entrevista é uma técnica de coleta de dados que tem por objetivo principal a "obtenção de informações do entrevistado sobre determinado assunto ou problema" (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 196). Torna-se necessária à medida em que são os trabalhadores do SUAS, e não o pesquisador, que vivenciam as questões relacionadas à operacionalização da vigilância socioassistencial. Este é um dos meios pelos quais permite desvendar a realidade social, pois é na experiência cotidiana que as dificuldades, as problematizações e também as soluções se apresentam. Dentre as modalidades existentes, optou-se pela adoção da entrevista com a utilização de roteiro semiestruturado, uma vez que possibilita maior liberdade para "desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É uma forma de poder explorar mais amplamente uma questão. " (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 197).

[9] Não foram utilizados os dados do Censo SUAS de 2007, 2008 e 2009, pois não há nenhuma menção à vigilância socioassistencial nos mesmos.

socioassistencial, com dados que serão apresentados ao longo dos capítulos, de acordo com o tema que abordam.

A amostra em relação aos municípios pesquisados, que será melhor caracterizada em um item específico posteriormente, é do tipo não-aleatório, constituída com base na perspectiva de intencionalidade, a qual apresenta elementos que possuem características típicas, representativas da população estudada. Pois, na pesquisa com ênfase qualitativa, a sua composição:

> (a) privilegia os sujeitos sociais que detêm os atributos que o investigador pretende conhecer; (b) considera-os em número suficiente para permitir uma certa reincidência das informações, porém não despreza informações ímpares cujo potencial explicativo tem que ser levado em conta; (c) entende que na sua homogeneidade fundamental relativa aos atributos, o conjunto de informantes possa ser diversificado para possibilitar a apreensão de semelhanças e diferenças; (d) esforça-se para que a escolha do *lócus* e do grupo de observação e informação contenha o conjunto das experiências e expressões que se pretende objetivar com a pesquisa. (MINAYO, 2010, p.102).

Nesse sentido, o primeiro passo foi a escolha do Rio Grande do Sul como *lócus* de pesquisa, dada a residência da pesquisadora e sua vinculação com o PPGSS/PUCRS. Em seguida, de forma intencional não-aleatória, foram criados alguns critérios iniciais de inclusão, visando uma maior delimitação da amostra. Assim, os municípios deveriam pertencer a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e precisariam reconhecer o desenvolvimento de ações de vigilância socioassistencial no período do levantamento, independentemente da existência de um setor formalmente estabelecido ou de uma equipe constituída somente para esta finalidade.

Em pesquisa exploratória preliminar, realizada por meio de contato telefônico e envio de e-mails entre maio e julho de 2016, identificou-se que onze dos trinta e quatro municípios integrantes da RMPA atendiam aos critérios estabelecidos. Foram enviadas cartas convite para a participação na pesquisa, prontamente aceita por todos os municípios que compunham a amostra, cujo compromisso de participação foi firmado por representantes dos órgãos gestores da assistência. A partir disso, foram agendadas entrevistas com os trabalhadores, feitas a partir de roteiro especialmente elaborado para este fim (Apêndice B). Acrescentou-se como critério de inclusão que se, dentre esses trabalhadores, houvesse assistentes sociais, estes seriam privilegiados, tendo em vista a possibilidade de estabelecer mediações com o trabalho destes profissionais.

É importante justificar que na fase de planejamento da pesquisa estavam previstas entrevistas com trabalhadores e com gestores responsáveis pela política de assistência social, o que totalizariam vinte e duas entrevistas. No entanto, em contato com os municípios para agendamento das entrevistas com os gestores não houve retorno positivo nesse sentido. Isso exigiu uma readaptação do planejamento inicial, fazendo com que fossem entrevistados

trabalhadores no cargo de gestão do setor de vigilância socioassistencial, quando existentes nos municípios.

Foram realizadas treze entrevistas, totalizando dezenove horas e trinta e dois minutos de gravação. Duas delas foram feitas com dois profissionais ao mesmo tempo, totalizando quinze trabalhadores entrevistados. Apesar de não ter sido previsto anteriormente, compreendeu-se a importância para as equipes em dar entrevistas em conjunto, onde um complementou a fala do outro e servindo, por vezes, como momento de reflexão coletiva.

Essa reflexão conjunta demonstra o caráter pedagógico da pesquisa, quando a entrevista se torna *lócus* não somente de coleta dos dados, mas é capaz também de provocar nos entrevistados reflexões sobre o trabalho que vem sendo desenvolvido em seu município particular e de que forma ele se relaciona com as discussões e orientações existentes sobre vigilância socioassistencial. Além da investigação em si, a intenção era de que os trabalhadores entrevistados percebessem que ainda há necessidade de debater e construir coletivamente conhecimentos sobre o tema e sobre conceitos como vulnerabilidade e risco social, territórios, família, entre outros. Dentro do possível, percebeu-se que a entrevista contribuiu para estimular estes trabalhadores para que se engajem em espaços de discussão, para além do momento da coleta de dados da pesquisa.

Entre os quinze trabalhadores entrevistados, identificou-se nove assistentes sociais, um psicólogo, dois sociólogos, e três não possuíam ensino superior completo. Destes, onze ocupavam cargos técnicos e quatro ocupavam, no momento da entrevista, cargos de gestão do setor de vigilância socioassistencial, sendo três assistentes sociais e um trabalhador com formação de nível médio. Uma característica marcante é que, independentemente do tipo de vínculo de servidor público estabelecido, além das atividades ligadas à gestão, os mesmos se empenhavam na operacionalização da vigilância socioassistencial por meio de uma atuação com qualidade técnica. Possuem carga horária exclusiva para o desenvolvimento de atividades ligadas à vigilância socioassistencial nove desses trabalhadores, sendo que os outros seis desenvolvem outras atividades ainda no âmbito da política de assistência social, em sua maioria na secretaria executiva ou representação junto aos conselhos de políticas públicas e de direitos.

Destaca-se que a pesquisa foi realizada mediante a autorização prévia e livre adesão dos trabalhadores do SUAS de cada município. Houve, em todo processo, a preocupação em preservar a identidade dos trabalhadores entrevistados, com a desidentificação de seus nomes, bem como dos municípios aos quais estão vinculados. Para a desidentificação dos municípios optou-se por numerá-los de acordo com a ordem em que foram feitas as entrevistas. Isso ajudou a não os identificar seja por ordem alfabética, crescente ou decrescente ou também por porte do município. Por consequência a desidentificação dos entrevistados seguiu o mesmo critério, mas ao invés de números utilizou-se letras do alfabeto.

Outras informações como o nome de bairros, ruas, equipamentos, entre outros, também foram desidentificados ou suprimidos. As cartas de aceite e os Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), (Apêndice C), permanecerão arquivados sob sigilo durante o período de 5 anos, sendo posteriormente descartados.

Concomitante à coleta dos dados, deu-se o processo de organização dos mesmos. Fez-se uma revisão das categorias de análise definidas *a priori*, além da definição ou redefinição de variáveis e indicadores, conforme os objetivos da pesquisa. Também foram criadas inúmeras tabelas e quadros com o objetivo de limpar o texto das entrevistas, quantificar os dados e caracterizá-los da melhor forma possível. Foi necessário transformar, por exemplo, as questões das entrevistas em categorias analíticas, com variáveis e indicadores que permitissem expressar a realidade dos municípios pesquisados. Em alguns casos, foi necessário criar quadros que permitissem visualizar e comparar informações do Censo SUAS ao longo dos anos. Muitos desses não compõem essa versão da tese, mas foram processos importantes para que se chegasse na informação final, clara e objetiva.

A característica qualitativa da pesquisa foi salientada por meio das falas dos entrevistados, que dão vida ao conteúdo explorado. Foram utilizadas de diferentes formas e com diferentes objetivos ao longo dos capítulos. Ora servem ao propósito de descrever e caracterizar a vigilância socioassistencial, ora para ilustrar, confirmar ou instigar a reflexão.

Isto posto, passou-se à descrição detalhada dos resultados da pesquisa, com as inferências pertinentes. Esta etapa de interpretação e análise dos dados consiste em uma retomada dos objetivos do projeto, possibilitando um novo olhar sobre o tema, para enfim explicitar as descobertas, e enfim, devolver à sociedade, conhecimento que lhes seja útil na operacionalização da vigilância social no âmbito da política pública de assistência social.

Para a concretização dessa etapa buscou-se inspiração na análise de conteúdo, que "utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/reprodução (variáveis inferidas) dessas mensagens." (BARDIN, 2009, p. 44). O objetivo desse tipo de análise consiste em

> contribuir para a explicitação do texto escrito e do seu discurso ideológico, buscando esclarecer os significados e implicações das proposições consubstanciais nas diretrizes, estratégias e linhas de ação da política examinada. Além disso deve possibilitar a identificação das concepções orientadoras da política e suas prioridades, expressas tanto nos documentos de sua formulação, como nas ações e prioridades concretizadas. (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 55).

É muito importante frisar que essa produção não se materializou instantaneamente de forma linear, logicamente estruturada. Foram necessárias várias aproximações com o objeto e, portanto, várias versões escritas para transformar uma grande quantidade de dados

coletados em informações qualificadas. Isso subsidiado pela premissa de que o método de investigação se difere do método de exposição. Este último, mais do que uma forma de apresentação, é um método de explicitação, graças ao qual o fenômeno se torna transparente, racional, compreensível. É o resultado de uma investigação feita anteriormente, da qual o autor deve-se apropriar de forma crítico-científica sobre a matéria (KOSIK, 1989).

Assim, da triangulação das técnicas, brotou um texto que mistura os dados coletados na análise documental e nas entrevistas, podendo um aparecer com maior ênfase que os outros, dependendo do desdobramento dos capítulos. É preciso advertir que a escrita final também não se pretende linear, pois é na dialética que encontra sua melhor forma.

A seguir apresenta-se uma caracterização envolvendo dados quanti-qualitativos referentes à amostra da pesquisa, ao seu universo e, nos casos possíveis, um comparativo com o os dados do RS e do Brasil.

1.2.1 Caracterização do universo e da amostra

A caracterização do universo e da amostra de pesquisa já nos remete a um dos temas que serão abordados no decorrer da pesquisa, que trata sobre o território e as suas possibilidades de divisão, agrupamento e caracterização. Por exemplo, o número de 497 municípios existentes no RS é incontestável, dada a forma como são registradas oficialmente a criação e a emancipação dos mesmos. No entanto, a divisão do estado em regiões não segue a mesma lógica, podendo aparecer em diferentes formatos de acordo com as instituições que as dividem e com os objetivos desta divisão. Podem ser subdivididas a partir de aspectos como relevo, hidrografia, densidade demográfica, economia, entre tantas outras possibilidades.

Em termos de dimensões espaciais, a divisão utilizada pelo IBGE, pela Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE) e por órgãos de planejamento estatal como a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SEPLAN/RS), que são instituições de reconhecimento público nacional e estadual, é feita por

mesorregiões[10], microrregiões[11] e regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)[12].

Ademais existem outras formas de divisão do estado por regiões, seja da saúde, da educação, em função da localização das bacias hidrográficas, das rodovias, entre outras. Outra forma de divisão trata das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, prevista inclusive na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul[13]. Essa forma de delimitação do território permitiu a criação da RMPA, composta por trinta e quatro municípios, da Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG)[14], composta por treze municípios, da Aglomeração Urbana do Sul (AUSul)[15], que congrega cinco municípios e da Aglomeração Urbana do Litoral Norte (AULN)[16], com vinte municípios. Essa delimitação encontra-se ilustrada no mapa a seguir, respectivamente pelas cores laranja, marrom, lilás e verde.

[10] Mesorregiões: “áreas individualizadas, em uma unidade da Federação, que apresentem formas de organização do espaço definidas pelas seguintes dimensões: o processo social, como determinante; o quadro natural, como condicionante, e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial. Essas três dimensões deverão possibilitar que o espaço delimitado como mesorregião tenha uma identidade regional, que é construída ao longo do tempo pela sociedade que aí se formou”. No RS existem atualmente sete mesorregiões: Centro Ocidental Rio-Grandense, Centro Oriental Rio-Grandense, Metropolitana de Porto Alegre, Nordeste Rio-Grandense, Noroeste Rio-Grandense, Sudeste Rio-Grandense e Sudoeste Rio-Grandense (FEE, 2017).

[11] Microrregiões: “parte das mesorregiões que apresentam especificidades quanto à organização do espaço, tais como: estrutura de produção, agropecuária, industrial, extrativismo mineral ou pesca. A organização do espaço microrregional é também identificada pela vida de relações em nível local, isto é, pela interação entre as áreas de produção e locais de beneficiamento e pela distribuição de bens e serviços de consumo frequente. Assim, a estrutura da produção para identificação das microrregiões é considerada em sentido totalizante, envolvendo a produção propriamente dita, distribuição, troca e consumo, incluindo atividades urbanas e rurais”. A Mesorregião Metropolitana de Porto Alegre é composta pelas seguintes microrregiões: Camaquã, Gramado-Canela, Montenegro, Osório, Porto Alegre e São Jerônimo. Já a microrregião de Porto Alegre é composta pelos seguintes municípios: Alvorada, Araricá, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Mariana Pimentel, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Sertão Santana, e Viamão. (FEE, 2017).

[12] Coredes: “têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente". No RS existem atualmente 28 Coredes: Alto da Serra do Botucaraí, Alto Jacuí, Campanha, Campos de Cima da Serra, Celeiro, Central, Centro-Sul, Fronteira Noroeste, Fronteira Oeste, Hortênsias, Jacuí-Centro, Litoral, Médio Alto Uruguai, Metropolitano Delta do Jacuí, Missões, Nordeste, Noroeste Colonial, Norte, Paranhana-Encosta da Serra, PRODUÇÃO, Rio da Várzea, Serra, Sul, Vale do Caí, Vale do Jaguari, Vale do Rio dos Sinos, Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari (FEE, 2017).

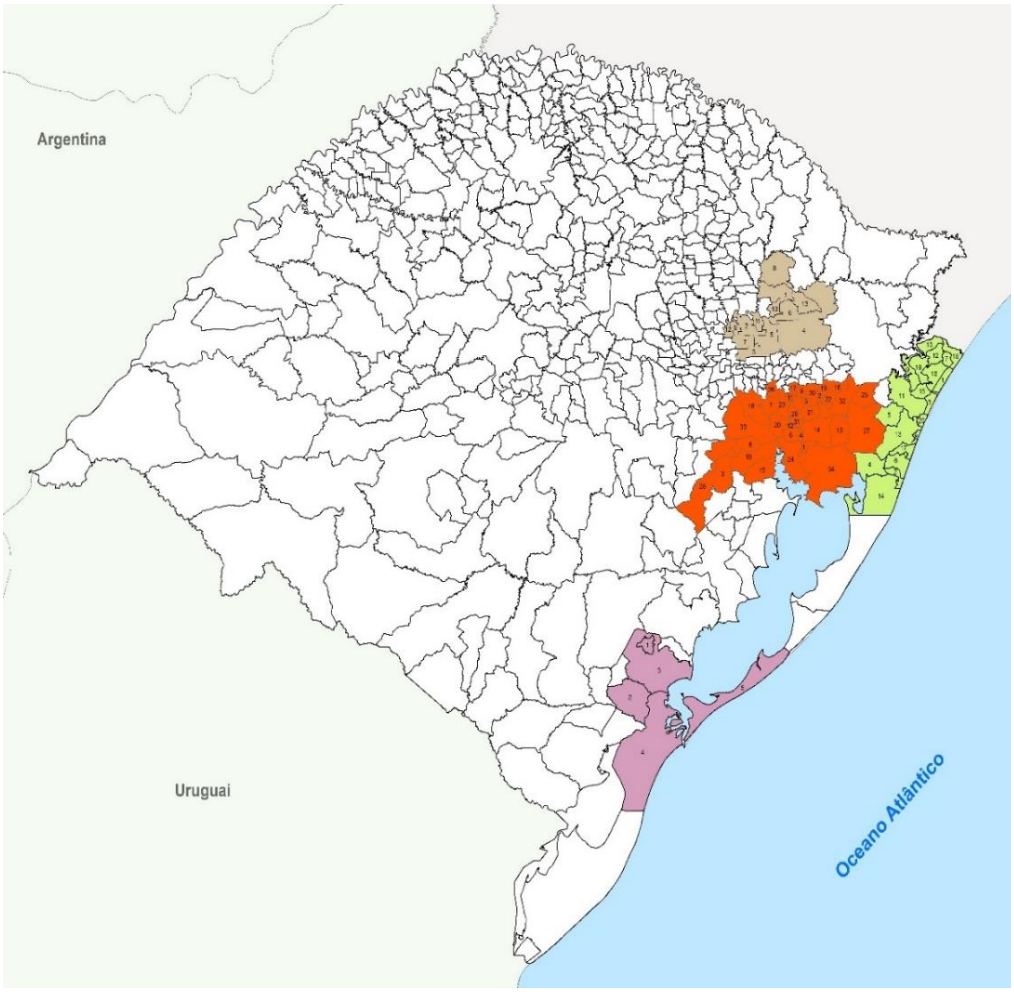
[13] “Art. 16. O Estado, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de seu interesse e de Municípios limítrofes do mesmo complexo geoeconômico e social poderá, mediante lei complementar, instituir região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões”. (RS, 1989).

[14] Municípios que integram a Região Metropolitana da Serra Gaúcha: Antônio Prado, Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Ipê, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Monte Belo do Sul, Nova Pádua, Pinto Bandeira, São Marcos e Santa Tereza (METROPLAN, 2017).

[15] Municípios que integram a Aglomeração Urbana Sul: Arroio do Padre, Capão do Leão, Pelotas, Rio Grande e São José do Norte (METROPLAN, 2017).

[16] Municípios que integram a Aglomeração Urbana do Litoral Norte: Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Capão da Canoa, Capivari, Caraá, Cidreira, Dom Pedro de Alcântara, Imbé, Itati, Mampituba, Maquine, Morrinhos do Sul, Osório, Palmares do Sul, Terra de Areia, Torres, Tramandaí, Três Cachoeiras, Três Forquilhas e Xangri-lá (METROPLAN, 2017).

Mapa 1 – Regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do RS



Fonte: Metroplan (2015).

As polêmicas e divergências acerca da constituição de regiões metropolitanas no Brasil e no RS são objetos de estudo bastante relevantes, que inclusive dificultaram a delimitação da amostra desta pesquisa. No entanto, não serão objeto de discussão na delimitação da amostra. Basta informar, por ora, que se optou pela utilização da delimitação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Isso se deu somente em função do número maior de municípios que comporiam a amostra em comparação com a divisão por mesorregiões e microrregiões. Esta forma de subdivisão contempla diferentes portes, possibilitando comparações em relação aos aspectos históricos, econômicos, culturais, políticos e sociais.

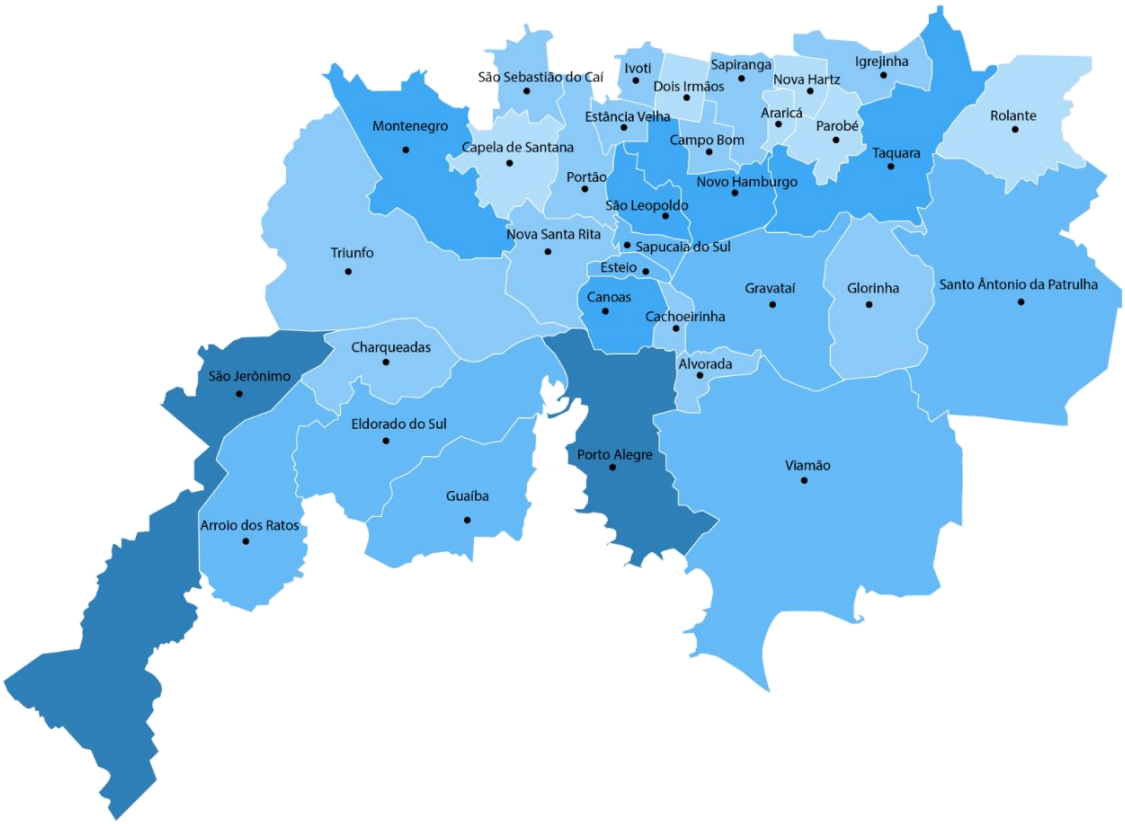
A explicação sobre a constituição das regiões do RS serve para exemplificar a complexidade que é a formação de territórios. Cada país, estado, região, município, bairro, rua não pode ser visto somente como espaço geográfico, considerando-se apenas o momento atual ou o seu passado. Carrega consigo determinações das mais diferentes ordens,

influenciadas pela cultura, pela política, pela economia, pelos conflitos e interesses confluentes naquele espaço ao longo do tempo.

No caso da divisão das regiões dos municípios do RS, foi possível recuperar e comparar esses dados devido ao trabalho empregado por instituições de pesquisa e por órgãos do Poder Executivo. Já no que se refere aos municípios pesquisados, observou-se que isso é menos recorrente e que a vigilância socioassistencial tem voltado sua atenção para este aspecto no momento em que se propõe a fazer um diagnóstico socioterritorial. Busca-se saber como se deu a formação dos bairros, das regiões do município, inclusive a partir da reconstituição histórica, pela via oral, contemplando a expressão da população.

Em específico, a RMPA foi criada pela Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, contando à época com quatorze municípios. Em decorrência das mudanças econômicas e demográficas ocorridas ao longo dos anos, a região foi crescendo e é composta atualmente por trinta e quatro municípios, quais sejam: Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Igrejinha, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo e Viamão (SEPLAN, 2016). O mapa a seguir ilustra a atual configuração territorial da RMPA.

Mapa 2 – Configuração territorial da RMPA



Fonte: IHU (2015).

Situada na zona nordeste do RS, a RMPA ocupa uma área territorial de 10.346 Km², correspondente a 3,67% da superfície total do estado, sendo cortada por seis bacias hidrográficas (Caí, Gravataí, Guaíba, Jacuí, Sinos e Taquari-Antas) e atravessada por duas rodovias federais (BR-116 e BR-290). Dados censitários de 2010 apontam que a RMPA contava com uma população de 4.032.062 habitantes, correspondendo a 37,70% dos habitantes do RS, com densidade demográfica de 389,72 habitantes/km² e taxa de urbanização de 96,9%. (MARTINS, 2013). No Quadro 1, obedecendo uma divisão por porte, apresenta-se dados referentes ao número de habitantes, sua distribuição nas áreas urbana e rural, à extensão territorial e à densidade demográfica de cada município.

Quadro 1 – Municípios da RMPA por porte, número de habitantes, distribuição nas áreas urbana e rural, extensão territorial e densidade demográfica (2010)

Porte	Municípios	População (nº hab)	População (% hab. área urbana)	População (% hab. área rural)	Área (km²)	Densidade demográfica (hab/km²)
Pequeno porte I (até 20.000 habitantes)	Araricá	4.864	82,15	17,85	34,95	139,28
	Arroio dos Ratos	13.606	95,22	4,78	427,05	31,87
	Capela de Santana	11.612	59,55	40,45	182,69	63,57
	Glorinha	6.891	30,00	70,00	324,81	21,20
	Ivoti	19.874	90,88	9,12	62,66	317,22
	Nova Hartz	18.346	83,23	16,77	62,81	292,09
	Rolante	19.485	78,57	21,43	297,04	65,62
Pequeno porte II (de 20.001 até 50.000 habitantes)	Charqueadas	35.320	97,65	2,35	216,48	163,35
	Dois Irmãos	27.572	98,93	1,07	65,79	419,09
	Eldorado do Sul	34.343	89,68	10,32	511,61	67,11
	Estancia Velha	42.574	97,44	2,56	51,67	824,25
	Igrejinha	31.660	95,36	4,64	136,67	231,67
	Nova Santa Rita	22.716	85,73	14,27	216,95	104,66
	Portão	30.920	81,75	18,25	160,90	191,93
	Sto Ant. da Patrulha	39.685	70,84	29,16	1.048,56	37,84
	São Jerônimo	22.134	77,05	22,95	936,35	23,65
	São Sebastião do Caí	21.932	80,28	19,72	111,89	196,12
	Triunfo	25.793	65,35	34,65	821,62	31,41
Médio porte (de 50.001 até 100.000 habitantes)	Campo Bom	60.074	95,45	4,55	61,79	972,34
	Esteio	80.755	99,86	0,14	27,68	2.914,34
	Guaíba	95.204	97,75	2,25	375,25	253,78
	Montenegro	59.415	90,26	9,74	436,19	136,26
	Parobé	51.502	94,43	5,57	109,96	468,18
	Sapiranga	74.985	96,40	3,60	138,36	542,21
	Taquara	54.643	82,84	17,16	455,91	119,88
Grande porte (de 100.001 até 900.000 habitantes)	Alvorada	195.673	100	0	72,26	2.708,52
	Cachoeirinha	118.278	100	0	43,76	2.703,24
	Canoas	323.827	100	0	130,73	2.478,58
	Gravataí	255.660	95,24	4,76	463,30	552,04
	Novo Hamburgo	238.940	98,27	1,73	224,09	1.066,76
	São Leopoldo	214.087	99,60	0,40	103,97	2.060,31
	Sapucaia do Sul	130.957	99,63	0,37	56,97	2.299,25
	Viamão	239.384	93,97	6,03	1.496,58	159,85
Metrópole (> de 900.000 habitantes)	Porto Alegre	1.409.351	100	0	479,61	2.939,76
Total		**4.032.062**			**10.346,00**	**389,72**

Fonte: IBGE (2010). Elaboração da autora (2018).

Os dados do Quadro 1 permitem observar que os municípios com maior densidade demográfica são aqueles de grande porte. Mas chama a atenção Esteio que, apesar de ser considerado de médio porte, possui uma densidade demográfica que ultrapassa 2.000 habitantes/km². Isso tudo distribuído em uma área que é inclusive menor do que a de Araricá, com o menor número de habitantes. Já o município com maior número de habitantes é a capital do estado, Porto Alegre, cuja densidade demográfica é de 2.939,76 habitantes/km².

A concentração da população nas áreas urbanas ajuda a explicar a alta densidade demográfica na maioria dos municípios da RMPA. A exceção é Glorinha, que possui somente 30% da população vivendo na área urbana. Arroio dos Ratos, São Jerônimo e Santo Antônio

da Patrulha destacam-se pela baixa densidade demográfica, mesmo que a população esteja concentrada na área urbana.

A extensão territorial nem sempre é determinante para a elevação da densidade demográfica, como se pode observar nos casos de Santo Antônio da Patrulha e Viamão, cujas áreas representam mais do que o dobro de Porto Alegre, que possui o status de metrópole. No primeiro município a densidade demográfica pode ser considerada baixa, enquanto o segundo é altamente povoado.

No quadro apresentado a seguir os mesmos dados são distribuídos de forma que possibilitam sua comparação com os do Brasil, do estado e ainda particularizados na amostra.

Quadro 2 – Aspectos demográficos particularizados em diferentes divisões territoriais (2010)

	Brasil	**RS**	**RMPA**	**Amostra**
Quantidade de municípios	5.565	497	34	11
População (nº habitantes)	190.755.799	10.693.929	4.032.062	3.075.256
População (% habitantes área urbana)	84,40	85,10	96,93	95,72
População (% habitantes área rural)	15,60	14,90	3,07	4,28
Área (km²)	8.502.728,30	281.731,45	10.346,00	4.287,93
Densidade demográfica (hab/km²)	22,43	37,96	389,72	717,18

Fonte: IBGE (2010). Elaboração da autora (2018).

Os municípios da amostra concentram o maior número de habitantes da RMPA, representando 76,27% de seu total, 28,75% do RS e 1,61% em termos de Brasil. Distribuídos em uma área pequena, a densidade demográfica é alta se comparada sobretudo com os números estaduais e nacionais. Há pouca prevalência de habitantes na área rural, com uma média um pouco acima do RS e do Brasil. Essa alta taxa de urbanização, é uma das características das regiões metropolitanas.

A população feminina representa 52% do total, enquanto a masculina representa 48%. Em termos de estrutura etária, 21,37% da população tem menos de 15 anos e 8,24% tem mais de 65 anos, ou seja, 70,39% da população tem entre 15 e 64 anos. (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

O Produto Interno Bruto (PIB) municipal em 2010 foi de R$ 112.080.502, representando 44,39% do RS, com um PIB *per capita* de R$ 27.797, superior ao produto *per capita* estadual no mesmo período, que foi de R$ 23.606. O PIB da RMPA também se demonstrou superior em relação ao PIB *per capita* brasileiro, que foi de R$ 19.508 (MARTINS, 2013). A renda *per capita* média da RMPA

> cresceu 27,48% na última década, passando de R$ 896,72, em 2000, para R$ 1.143,12, em 2010. A taxa média anual de crescimento foi de 2,46%, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar *per capita* inferior a R$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 10,52%, em 2000, para 4,66%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita através do Índice de Gini, que passou de 0,58, em 2000, para 0,56, em 2010. (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal[17] (IDHM) da RMPA é considerado alto, alcançando 0,762 em 2010, ocupando a 12ª posição entre as 20 regiões metropolitanas, onde o maior IDHM é 0,794 (São Paulo) e o menor é 0,702 (Maceió). (PNUD; IPEA; FJP, 2013). Se comparado com o índice do estado e do país, que eram respectivamente de 0,746 e 0.727, no mesmo período. Observa-se que se mantém na mesma faixa, com leve elevação. No quadro apresentado posteriormente, apresenta-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil, do RS, da RMPA e da amostra, desmembrado em suas variáveis.

Quadro 3 – IDH total e por dimensões particularizado em diferentes divisões territoriais (2013)

	Brasil	**RS**	**RMPA**	**Amostra**
IDH	0,727	0,746	0,762	0,742
IDH Renda	0,739	0,769	0,797	0,752
IDH Longevidade	0,816	0,840	0,855	0,863
IDH Educação	0,637	0,642	0,649	0,629

Fonte: PNUD; IPEA; FJP (2013). Elaboração da autora (2018).

A variável que mais contribui para a elevação do indicador geral é o IDHM Longevidade. É calculada com base na esperança de vida ao nascer, que é de 76,3 anos na amostra e na RMPA, enquanto no RS é de 75,4 anos e no Brasil é de 73,9 anos em 2010. (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

A variável renda aparece em segundo lugar na composição do IDHM total dos casos apresentados. A renda *per capita* apurada na amostra é de R$ 903,82, na RMPA é de R$ 1.143,12, no RS é de R$ 959,34, todas acima do salário mínimo e da média nacional, que era de R$ 941,60[18] na época. Em parte, isso pode ser explicado por uma característica histórica do estado, associada à adoção de uma política de valorização do salário mínimo nacional e estadual, do aumento de postos de trabalho formal, além da complementação dos programas de transferências de renda. Ressalta-se, no entanto, que a apuração da renda *per capita* não significa que sua distribuição aconteça de forma igualitária.

Por último, a variável educação, que é a que menos contribui para a elevação do IDHM da RMPA. Entre seus componentes estão 63,64% de pessoas com 18 anos ou mais com fundamental completo, 73,54% de pessoas entre 5 a 6 anos na escola, 88,29% de pessoas entre 11 e 13 anos nos anos finais do fundamental regular seriado ou com fundamental completo, 58,09% de pessoas entre 15 e 17 anos com fundamental completo e 42,26% de

[17] O IDH ”reúne três dos requisitos mais importantes para a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável – saúde -, ter acesso ao conhecimento – educação - e poder desfrutar de um padrão de vida digno – renda” (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

[18] Foi utilizada a renda *per capita* mensal brasileira de R$ 941,60 em 2011, pois não consta a de 2010. (IPEA, 2017).

pessoas entre 18 e 20 anos com médio completo. Não há diferença relevante em relação ao Brasil e ao RS.

Se comparado os dados apresentados sobre o IDH de 2010 com os dos anos anteriores[19], em todos os casos o que se vê é um movimento crescente do índice nas últimas duas décadas, possivelmente fruto do investimento em políticas sociais públicas e do crescimento econômico desse período.

Outro aspecto a ser explorado para a caracterização da amostra é a renda *per capita* e familiar. Apesar da vulnerabilidade social de um indivíduo ou de uma família ser multifatorial, um dos elementos que podem ajudar a caracterizá-la no âmbito da assistência social é, por exemplo, a não garantia de acesso ao direito de renda. Com base nas informações coletadas pelo Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)[20] referentes ao ano de 2017, apresenta-se, no quadro a seguir, o número de famílias que se encontram em situação de extrema pobreza (renda familiar de até R$ 85,00 mensais) e as famílias em situação de pobreza (renda familiar não superior a R$ 170,00). Os demais dados referem-se àquelas famílias que, mesmo não estando abaixo do corte do que se considera pobreza, possuem renda inferior a um salário mínimo mensal e podem tornar-se beneficiárias de outros programas sociais.

[19] Para fins de comparação e aprofundamento consultar os dados de IDHM, extraídos dos censos demográficos de 1991 e 2001 (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

[20] O CadÚnico é um “instrumento de coleta de dados que tem como objetivo “identificar todas as famílias de baixa renda existentes no País. Devem ser cadastradas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Famílias com renda superior a esse critério poderão ser incluídas no CadÚnico, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados pela União, estados ou municípios [...]. As principais informações das famílias cadastradas são: características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, tratamento da água, esgoto e lixo); composição familiar (número de componentes, existência de pessoas com, deficiência); identificação e documentação de cada componente da família; qualificação escolar dos componentes da família; qualificação profissional e situação no mercado de trabalho; remuneração; despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros)”. (MDS, 2016).

Quadro 4 – Famílias cadastradas no CadÚnico de acordo com a renda *per capita* familiar, por município da RMPA e porte (2017)

Porte	**Municípios**	**Famílias Cadastro Único – renda *per capita* familiar**				
		Até R$ 85,00	***Entre R$ 85,01 e R$ 170,00***	***Entre R$ 170,01 e ½ SM***	***Acima de ½ SM***	***Total***
Pequeno porte I	Araricá	314	124	227	89	***782***
	Arroio dos Ratos	682	339	489	343	***1.895***
	Capela de Santana	458	248	400	216	***1.350***
	Glorinha	132	155	375	374	***1.064***
	Ivoti	116	98	254	197	***683***
	Nova Hartz	319	139	821	837	***2.148***
	Rolante	287	295	783	495	***1.916***
Pequeno porte II	Charqueadas	648	369	766	584	***2.423***
	Dois Irmãos	71	91	569	819	***1.574***
	Eldorado do Sul	871	655	1.274	675	***3.583***
	Estancia Velha	662	420	723	908	***2.771***
	Igrejinha	149	214	1.130	1.060	***2.617***
	Nova Santa Rita	226	368	1.081	659	***2.420***
	Portão	1.003	478	858	698	***3.091***
	Sto Antônio da Patrulha	1.643	499	1.044	826	***4.096***
	São Jerônimo	994	487	613	337	***2.475***
	São Sebastião do Caí	654	242	412	170	***1.517***
	Triunfo	925	527	762	474	***2.778***
Médio porte	Campo Bom	256	360	1.682	1.398	***3.797***
	Esteio	2.558	850	1.444	1.246	***6.197***
	Guaíba	1.173	1.681	3.331	3.123	***9.539***
	Montenegro	1.096	768	1.011	484	***3.415***
	Parobé	1.630	578	975	749	***4.009***
	Sapiranga	1.304	872	2.500	1.901	***6.730***
	Taquara	740	1.242	1.363	712	***4.191***
Grande porte	Alvorada	5.027	4.002	4.823	2.323	***16.625***
	Cachoeirinha	1.851	1.104	1.989	1.508	***6.621***
	Canoas	5.690	5.526	9.432	6.212	***27.696***
	Gravataí	8.222	2.728	3.823	2.108	***17.261***
	Novo Hamburgo	3.520	3.546	8.859	6.192	***22.792***
	São Leopoldo	4.821	3.170	5.803	3.218	***17.486***
	Sapucaia do Sul	2.459	2.425	2.795	1.906	***9.813***
	Viamão	10.987	3.508	5.255	3.047	***23.241***
Metrópole	Porto Alegre	61.477	10.785	18.000	15.290	***107.084***
Total		**122.965**	**48.893**	**85.666**	**69.478**	***325.681***

Fonte: MDS/SAGI (2017b). Elaboração da autora (2018).
Nota:
(1): Foram utilizados dados do CadÚnico, referentes a fev. 2017.
(2): No período de levantamento desses dados, em 2017, o salário mínimo nacional era de R$ 937,00 (IPEA, 2017).

O que pode ser observado a partir dos dados apresentados no Quadro 4 é que mais de 50% das famílias cadastradas têm renda de até R$ R$ 170,01. Estes dados podem subsidiar o Estado no planejamento de políticas sociais públicas capazes de materializar os direitos sociais da população. Mas é importante lembrar que se trata somente das famílias já cadastradas e não daquelas que não acessaram o serviço, seja espontaneamente ou por busca ativa, o que remete à necessidade de realização permanente de um diagnóstico capaz de identificá-las.

O quadro a seguir apresenta os dados particularizados da amostra e da RMPA, em comparação com os dados nacionais e estaduais.

Quadro 5 – Famílias cadastradas no CadÚnico de acordo com a renda *per capita* familiar, particularizadas em diferentes divisões territoriais (2017)

	Brasil	**RS**	**RMPA**	**Amostra**
Até R$ 85,00	11.817.622	289.461	122.965	105.255
Entre R$ 85,01 e R$ 170,00	3.882.100	168.957	48.893	35.403
Entre R$ 170,01 e ½ SM	6.436.810	301.697	85.666	59.972
Acima de ½ SM	4.104.950	242.848	69.478	41.954
Total	**26.771.992**	**1.026.645**	**325.681**	**247.672**

Fonte: MDS/SAGI (2017b). Elaboração da autora (2018).
Nota: foram utilizados dados do CadÚnico, referentes a fev. 2017.

A amostra da pesquisa acompanha os dados da RMPA, do RS e do Brasil com uma porcentagem expressiva de famílias na faixa de renda *per capita* mensal de até R$ 85,00. Os números referentes à amostra representam 76,04% da RMPA, significando uma grande concentração de famílias de baixa renda. Claro que essa concentração se dilui em termos estaduais, chegando à 24,12% e muito mais em termos nacionais, onde representa somente 0,92% do total de famílias cadastradas no CadÚnico.

Na tentativa de realizar um mapeamento da rede socioassistencial dos municípios que compõe a RMPA foram utilizados os dados do Censo SUAS 2015 (MDS, 2016) constantes nas plataformas da SAGI/MDS. Mesmo podendo haver divergência entre os números do Censo SUAS utilizado e o número atual de equipamentos e serviços, optou-se por utilizar o primeiro por tratar-se de dados oficiais e públicos. No quadro a seguir apresenta-se a quantidade de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), entidades de assistência social e unidades de acolhimento de cada município da RMPA, de acordo com o porte de cada um.

Quadro 6 – Quantidade de equipamentos públicos, entidades de assistência social e unidades de acolhimento dos municípios da RMPA, de acordo com o porte (2015)

Porte	Municípios	CRAS	CREAS	Centro POP	Entidades de assistência social	Unidades de acolhimento institucional
Pequeno porte I	Araricá	1	0	0	0	0
	Arroio dos Ratos	1	0	0	0	1
	Cap. de Santana	1	0	0	1	0
	Glorinha	1	0	0	1	0
	Ivoti	1	0	0	3	0
	Nova Hartz	1	0	0	0	0
	Rolante	1	0	0	0	0
	Subtotal	***7***	***0***	***0***	***5***	***1***
Pequeno porte II	Charqueadas	1	1	0	0	1
	Dois Irmãos	1	1	0	2	0
	Eldorado do Sul	1	1	0	1	1
	Estancia Velha	1	0	0	2	1
	Igrejinha	1	1	0	1	0
	Nova Santa Rita	1	1	0	0	0
	Portão	1	1	0	1	0
	Sto A. da Patrulha	1	1	0	1	1
	São Jerônimo	1	1	0	0	1
	São Seb. do Caí	1	1	0	0	0
	Triunfo	1	1	0	1	2
	Subtotal	***11***	***10***	***0***	***9***	***7***
Médio porte	Campo Bom	1	1	0	0	2
	Esteio	2	1	1	5	3
	Guaíba	1	0	0	3	3
	Montenegro	1	1	0	6	7
	Parobé	1	1	0	1	1
	Sapiranga	2	1	0	1	2
	Taquara	1	1	0	1	1
	Subtotal	***9***	***6***	***1***	***17***	***19***
Grande porte	Alvorada	5	1	0	13	14
	Cachoeirinha	2	2	1	2	2
	Canoas	5	2	1	24	9
	Gravataí	4	1	1	0	6
	Novo Hamburgo	6	1	1	17	8
	São Leopoldo	5	1	1	16	7
	Sapucaia do Sul	4	1	0	6	2
	Viamão	5	1	1	7	12
	Subtotal	***36***	***10***	***6***	***85***	***60***
Metrópole	Porto Alegre	22	9	2	107	84
	Subtotal	***22***	***9***	***2***	***107***	***84***
	Total	**85**	**35**	**9**	**223**	**171**

Fonte: (MDS/SAGI, 2015). Elaboração da autora (2018).

A divisão por portes permite visualizar quantitativamente a concentração dos equipamentos, tanto aqueles voltados para a Proteção Social Básica (PSB), como aqueles voltados para a Proteção Social Especial (PSE) nos municípios de grande porte e metrópole. Todos os municípios da RMPA, sem exceção, contam com ao menos um CRAS. Os CREAS não se fazem presentes, com algumas exceções, nos municípios de pequeno porte I, onde sua existência não é necessariamente obrigatória segundo as orientações do próprio SUAS.

Chama a atenção a concentração de entidades de assistência social e unidades de acolhimento no município de Porto Alegre, chegando a representar respectivamente 47,98% e 49,12% do total da RMPA.

O quadro a seguir apresenta a quantidade de equipamentos que compõe a rede socioassistencial, partindo do cenário nacional mais amplo para chegar na particularidade da amostra de pesquisa. A concentração desses equipamentos nos municípios da amostra em relação à RMPA e até mesmo em relação ao RS confirma sua representatividade em termos numéricos.

Quadro 7 – Quantidade de equipamentos públicos, entidades de assistência social e unidades de acolhimento, particularizadas em diferentes divisões territoriais (2015)

	Brasil	**RS**	**RMPA**	**Amostra**
CRAS	8.155	583	85	57
CREAS	2.435	117	35	19
Centro POP	235	14	9	9
Entidades de assistência social	10.193	659	223	192
Unidades de acolhimento institucional	5.554	431	171	146

Fonte: (MDS/SAGI, 2015). Elaboração da autora (2018).

Pode-se traçar comparativos entre o tipo e a quantidade de equipamentos que compõem as redes socioassistenciais, partindo do número total à nível de Brasil até chegar à amostra da pesquisa. Por exemplo, o número de CRAS da amostra corresponde à 67% do total da RMPA, à 9,77% do total do RS e 0,69% do total em termos nacionais. A quantidade de CREAS da amostra corresponde à 54% do total da RMPA, à 16,23% do total do RS e 0,78% do total em termos nacionais. Em relação aos Centro POP, observa-se que há uma concentração destes nos municípios da amostra, com 100% do total da RMPA, à 64,28% do total do RS e 3,82% do total brasileiro. As entidades de assistência social e as unidades de acolhimento institucional também aparecem concentradas nos municípios da amostra, representando respectivamente 86,09% e 85,38% do total da RMPA, 29,13% e 33,87% do total do RS e 1,88% e 2,62% do total em termos de Brasil.

Devido a sua extensão não serão abordados, reproduzidos e analisados aqui a extensa gama de dados que se referem ao atendimento da demanda. No entanto, recomenda-se a consulta, sobretudo, dos dados provenientes dos RMAs dos CRAS, CREAS, Centro POP, Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), serviços de acolhimento, enfim, uma gama de equipamentos que desenvolvem serviços, programas e projetos ligados tanto à PSB, como à PSE de média e alta complexidade.

A comparação entre a demanda e a oferta de serviços é uma das atribuições da vigilância socioassistencial. É um trabalho que demanda esforço, conhecimento e tempo para ser realizado sem correr o risco de ser superficial. Para não incorrer em tal erro, mas buscando demonstrar a importância deste processo, utilizou-se, como exemplo, o repasse de valores os

indivíduos e para as famílias beneficiários das duas principais formas de acesso à renda por meio da assistência social assegurados por lei atualmente, ou seja, o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Atendidas as demais condicionalidades impostas para o acesso ao direito, o Quadro 8 apresenta o número de famílias beneficiárias do PBF e o número de beneficiários do BPC, acompanhados dos respectivos valores repassados em cada município da RMPA.

Quadro 8 – Famílias beneficiárias do PBF, beneficiários do BPC com respectivos repasses mensais de valores, particularizados por porte e municípios da RMPA (2017)

Porte	**Municípios**	**Nº de famílias beneficiárias do PBF**	**Valor total transferido no mês**	**Nº de beneficiários BPC (idosos e PCD)**	**Valor total transferido no mês**
Pequeno porte I	Araricá	228	40.578,00	38	35.466,00
	Arroio dos Ratos	823	122.204,00	386	360.819,96
	Capela de Santana	529	98.240,00	111	103.751,02
	Glorinha	218	32.075,00	78	73.086,00
	Ivoti	186	31.801,00	141	130.124,94
	Nova Hartz	459	77.658,00	209	195.385,11
	Rolante	433	59.665,00	205	192.085,00
Pequeno porte II	Charqueadas	907	158.510,00	461	431.709,07
	Dois Irmãos	169	21.351,00	205	191.241,70
	Eldorado do Sul	1.178	197.086,00	453	423.678,72
	Estancia Velha	777	118.094,00	352	327.220,27
	Igrejinha	394	53.555,00	335	312.929,89
	Nova Santa Rita	520	72.495,00	303	282.741,04
	Portão	1.209	197.334,00	485	452.683,44
	Sto Antônio da Patrulha	1.743	317.949,00	1.085	1.016.045,69
	São Jerônimo	1.200	196.630,00	502	465.560,96
	São Sebastião do Caí	655	128.419,00	459	427.263,37
	Triunfo	970	170.367,00	392	367.230,26
Médio porte	Campo Bom	406	54.437,00	605	566.304,53
	Esteio	2.674	512.364,00	1.445	1.347.545,85
	Guaíba	2.245	317.351,00	2.022	1.884.857,13
	Montenegro	1.505	234.846,00	964	899.671,64
	Parobé	1.671	299.048,00	641	599.493,81
	Sapiranga	1.465	239.043,00	1.202	1.124.517,99
	Taquara	1.482	197.771,00	958	896.940,87
Grande porte	Alvorada	7.637	1.193.999,00	3.663	3.420.223,31
	Cachoeirinha	2.329	397.117,00	1.993	1.858.859,01
	Canoas	8.513	1.342.257,00	5.060	4.718.414,29
	Gravataí	8.845	1.703.602,00	3.921	3.666.208,27
	Novo Hamburgo	5.930	819.103,00	2.960	2.767.943,41
	São Leopoldo	6.699	1.092.087,00	3.395	3.173.708,25
	Sapucaia do Sul	3.695	527.619,00	1.630	1.519.607,93
	Viamão	11.681	2.247.518,00	4.589	4.279.784,62
Metrópole	Porto Alegre	48.510	10.007.816,00	27.946	26.085.696,89
	Total	**127.885**	**23.279.989,00**	**69.194**	**64.598.800,24**

Fonte: MDS (2017a). Elaboração da autora (2018).
Nota: foram utilizados dados do PBF referentes a abr. 2017 e BPC referentes a fev. 2017.

É de suma relevância compreender que a segurança à renda “não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham

uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego.” (BRASIL, 2004, p. 32). Deve ser complementada com o acesso às demais políticas sociais públicas.

O quadro a seguir traz um comparativo com os dados da amostra, do RS e do Brasil.

Quadro 9 – Famílias beneficiárias do PBF, beneficiários do BPC com respectivos repasses mensais de valores, particularizadas em diferentes divisões territoriais (2017)

	Brasil	**RS**	**RMPA**	**Amostra**
Nº de famílias beneficiárias do PBF	13.488.892	362.531	127.885	103.916
Valor total transferido no mês	2.416.084.222,00	58.281.881,00	23.279.989,00	19.513.299,00
Nº de beneficiários BPC (idosos e PCD)	4.431.701	196.118	69.194	54.877
Valor total transferido no mês	4.142.808.962,68	182.985.622,04	64.598.800,24	51.234.499,92

Fonte: MDS (2017a). Elaboração da autora (2018).
Nota: foram utilizados dados do PBF referentes a abr.2017 e BPC referentes a fev. 2017.

Olhando para os dados apresentados nos Quadros 4 e 8 pode-se afirmar que o PBF consegue abranger 85,91% das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Isso acontece com 79,08% das famílias no RS, 74,41% das famílias na RMPA e 73,87% na amostra de pesquisa.

O mesmo cálculo sobre a abrangência do BPC pode ser feito comparando os dados dos Quadros 4 e 8. Mesmo não sendo possível comparar os dados do BPC com os dados populacionais atuais, chega-se a uma aproximação. Com isso, observa-se que o benefício é capaz de alcançar 2,32% do total da população do Brasil, 1,83% do RS, 1,71% na RMPA e 1,78% na amostra de pesquisa.

Por fim, apresenta-se dados relacionados à vigilância socioassistencial, tema central desta pesquisa, que é uma das funções da assistência social ainda em processo de implantação no país, mas que já é uma realidade presente em 26 dos estados, não contabilizando o Distrito Federal (DF) e em 68% dos municípios brasileiros. No RS, isso significa 60,5% dos municípios. O quadro 10 exibe os números exatos da vigilância socioassistencial em termos municipais, em 2016.

Quadro 10 – Vigilância socioassistencial constituída como área nas estruturas administrativas municipais, particularizadas em diferentes divisões territoriais (2017)

	Brasil	**RS**	**RMPA**	**Amostra**
Sim, na estrutura formal do órgão gestor	1.704	151	7	6
Sim, de maneira informal	2.024	141	11	5
Não constituída	1.753	191	15	0
Total	5.481	483	33	11

Fonte: Censo SUAS 2016 (MDS/SAGI, 2017). Elaboração da autora (2018).
Notas:
(1): Informações fornecidas por 5.481 dos 5.570 municípios brasileiros.
(2): Informações fornecidas por 483 dos 497 municípios do RS.

Dentre os trinta e quatro municípios que integram a RMPA, somente um não respondeu ao Censo SUAS de 2016. Importante observar que dezoito deles informaram possuir em suas estruturas administrativas uma área constituída de vigilância socioassistencial, diferente do levantamento feito na pesquisa exploratória para delimitação da amostra, onde somente onze se manifestaram positivamente. Importa destacar que todos estes, ao responderem ao Censo SUAS, reconheceram a existência da vigilância socioassistencial em sua estrutura. Esses dados serão retomados e adensados no Capítulo 3.

Como já mencionado anteriormente, identificou-se, na RMPA, onze municípios que desenvolvem ações de vigilância socioassistencial, o que correspondeu à amostra final da pesquisa. Representam 32,35% dos municípios da RMPA, 2,21% dos municípios do RS e 0,19% dos municípios do Brasil. A amostra final da pesquisa englobou, portanto, três municípios de pequeno porte II, um município de médio porte, seis municípios de grande porte e uma metrópole. Não foram identificadas ações de vigilância socioassistencial nos municípios de pequeno porte I.

Diante do exposto, é possível afirmar a importância de um diagnóstico socioterritorial preliminar, mesmo que em um primeiro momento o que se consiga reunir sejam informações já disponíveis em bancos de dados oficiais como o IBGE, MDS e outros. Conhecer o território que se quer pesquisar, tanto no que se refere à sua população, aos indicadores sociais, às vulnerabilidades e aos riscos sociais presentes, como no tipo e na quantidade de serviços e benefícios existentes, é parte importante do processo de produção de conhecimentos orientado pelo materialismo dialético crítico.

A ideia de apresentar os dados referentes à amostra junto com os do universo da RMPA, do RS e do Brasil foi associá-los e/ou compará-los e, ao mesmo tempo, manter o compromisso ético de não os identificar, apesar de em alguns casos isso ser inevitável. Nesse movimento entre o geral e o particular, pode-se observar que a amostra da pesquisa é capaz de congregar as características do universo, tornando-se representativa do mesmo.

1.3 ESTRUTURAÇÃO LÓGICA DA TESE

Conforme já mencionado anteriormente, o método de exposição permite que os dados coletados na pesquisa sejam apresentados da forma como a autora da pesquisa compreenda ser o mais dialético possível, sem fugir a uma estrutura lógica e didática que facilite a leitura e compreensão do texto. Ao contrário de muitas obras desse tipo, os resultados da análise documental e das entrevistas serão apresentados ao longo dos capítulos, de acordo com o tema abordado em cada um. Há um sentido de complementariedade, não só na junção das

técnicas, mas também do conjunto de dados coletados. Ademais, o registro das falas dos trabalhadores do SUAS configura-se também como uma forma de manter um registro histórico da construção da vigilância socioassistencial no território analisado.

A presente introdução foi pensada para ir além da apresentação do tema ou da organização da produção em capítulos. A trajetória e os anseios da autora, somados a um breve panorama da situação da vigilância socioassistencial no Brasil e dos desafios que se colocam na atualidade, servem de justificativa para a elaboração desta pesquisa a partir do olhar do Serviço Social. Procura-se demonstrar a importância de abordar a vigilância socioassistencial a partir de uma visão científica e de contato direto com a realidade concreta. Traz elementos da etapa do planejamento da pesquisa, tais como o problema, as questões norteadoras e os objetivos. No subcapítulo 1.2 tratou-se a questão metodológica, onde fica bem definida a perspectiva adotada, acompanhada da descrição dos procedimentos metodológicos e o modo como foram operacionalizados no desenrolar das etapas da pesquisa.

No subitem 1.2.1 são apresentadas as características quanti-qualitativas do universo e da amostra de pesquisa, como um exercício de elaboração de diagnóstico socioterritorial com dados disponíveis nos diferentes bancos de dados. Além de situar o leitor no território da pesquisa, esse exercício permitiu uma visão mais ampla da amostra de pesquisa e sua comparação com as informações mais gerais da RMPA e também do estado e do país, como um prelúdio para o debate a que se propõe a própria vigilância socioassistencial.

O Capítulo 2 se inicia com a recuperação de aspectos históricos da constituição da assistência social como política social pública, seu reconhecimento no aparato jurídico-legal brasileiro e, finalmente, a opção por um modelo de gestão descentralizado, participativo e com comando estatal: o SUAS.

Também são dedicados esforços para identificar e caracterizar a vigilância socioassistencial, problematizando os pressupostos teórico-conceituais, metodológicos e ético-políticos que vêm sendo estabelecidos desde a sua inclusão como função da política social pública de assistência social.

No Capítulo 3, apresenta-se como a vigilância socioassistencial vem sendo operacionalizada nos municípios pesquisados, os fundamentos que vêm sendo utilizados e os principais determinantes que condicionam essa operacionalização. A análise da conformação e da fundamentação da vigilância socioassistencial, em seus avanços, suas dificuldades e seus desafios em âmbito municipal, busca contribuir para a qualificação dessa função da política social pública de assistência social, sobretudo em seus aspectos particulares.

No Capítulo 4 os trabalhadores e usuários do SUAS são colocados no centro do debate. No subcapítulo 4.1 são apresentados dados sobre a constituição de equipes técnicas

encarregadas de desenvolver os processos inerentes à função, suas atribuições, a qualificação necessária e as condições de trabalho que lhe são ofertadas. Tratar a categoria trabalho associada à vigilância socioassistencial foi essencial para desvendar os reflexos no desenvolvimento dos processos e dos produtos da vigilância socioassistencial.

O subcapítulo 4.2 busca desvendar se os sujeitos demandatários da assistência social vêm sendo incluídos nesses processos, na busca por compreender se a vigilância socioassistencial pode contribuir, e de que forma, para a democratização dessa política e, mais audaciosamente pensando, com processos sociais emancipatórios.

No capítulo conclusivo, que é onde se encontra depositada de forma mais explicita a tese da tese, faz-se uma retomada dos principais achados da pesquisa, com o intuito de tecer considerações acerca do alcance dos objetivos pretendidos na etapa de planejamento. São feitas ainda algumas prospecções em relação à vigilância socioassistencial no âmbito da assistência social, e das políticas sociais públicas como um todo em meio a um cenário que tem dado sinais claros de aprofundamento do conservadorismo, de diminuição de recursos públicos e de investida feroz do capital por meio do aparelhamento de um Estado burguês e autoritário. Também se debruça sobre o processo de (re)construção do conhecimento, apontando alguns elementos que continuam sendo merecedores de aprofundamento para que contribuam com a qualificação das políticas sociais públicas, sobretudo com a de assistência social.

Por fim constam como apêndices os roteiros utilizados para a realização da análise documental e das entrevistas, além do modelo de termo de consentimento livre e esclarecido que foi assinado pelos trabalhadores do SUAS. A publicização desses materiais é feita no sentido de contribuir com outros pesquisadores que futuramente possam interessar-se pelo tema ou pelos procedimentos metodológicos adotados.

2 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: contextualização histórica e aproximações teóricas

A vigilância socioassistencial está inserida em um complexo de funções que compõem a política social pública de assistência social. Nesse sentido, as análises acerca desse processo precisam articular as relações com a proteção social e com a defesa de direitos, bem como as múltiplas determinações que condicionam a própria política de assistência social. Por isso, apesar de não ser necessário aqui uma retomada aprofundada sobre seus elementos constituintes, esse capítulo ocupa-se primeiramente de reconstituir historicamente o caminho percorrido na constituição das políticas sociais públicas como forma de materialização de direitos sociais, sobretudo a de assistência social, para então discorrer sobre a função específica que é tema central dessa pesquisa.

Nesse interim, a análise documental e as entrevistas com os trabalhadores dos onze municípios da amostra permitem identificar e caracterizar os conceitos que vêm sendo adotados para definir a vigilância socioassistencial e alguns dos principais elementos que a compõe. A partir disso, propõem algumas reflexões que se entende pertinentes para o aprofundamento dos aspectos teórico conceituais, que impactam diretamente na constituição da vigilância socioassistencial como uma função sólida da assistência social.

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E CARACTERIZAÇÃO GERAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ao longo da história, o modo de produção capitalista, a questão social se manifestou de diferentes formas, de acordo com o referencial teórico adotado para responder às crises cíclicas e também de acordo com as particularidades de cada país. O mesmo aconteceu com as tentativas de responder as demandas decorrentes das expressões da questão social. O Estado[21], que é acionado para que assuma a responsabilidade e encontre respostas a estas expressões, consequentemente também está sujeito as mesmas determinações universais e particulares.

Tanto os acontecimentos passados como os atuais apontam que o Estado tem defendido e legitimado os interesses do modo de produção capitalista, garantindo as condições gerais de produção e reprimindo as ameaças a sua manutenção. Porta-se, a vista

[21] Estado é uma categoria complexa, com diversas definições teóricas que este trabalho não tem pretensões de englobar. Por ora importa estabelecer o entendimento de que Estado “não é um fenômeno dado, aistórico, neutro e pacífico, mas um conjunto de relações criado e recriado num processo histórico tenso e conflituoso em que grupos, classes ou frações de classe se confrontam e se digladiam em defesa de seus interesses particulares”. (PEREIRA, 2002a, p. 26).

disso, como aliado da classe dominante, exercendo com disciplina a função de preservar os interesses do capitalismo hegemônico, em sua fase imperialista. No movimento contraditório em que está inserido, serve “amplamente aos interesses da classe dominante, mas a sua própria universalização exige que ele dê atenção à sociedade como um todo. Assim, da mesma forma que ele ajuda a explorar os trabalhadores, tem de atender às suas reivindicações.” (PEREIRA, 2009, p. 123).

Cabe ao Estado atender às demandas da sociedade, com base nas suas modificações, na manifestação da realidade de seu tempo. O que se percebe é que o Estado faz concessões frente ao tensionamento da classe trabalhadora em busca de seus direitos. Porém estas concessões também podem ser questionadas, uma vez que se utiliza de formas distintas de regulação social, aqui traduzidas como “os processos e meios pacíficos de controle e ajustamento social pelos quais o Estado leva os membros da sociedade a adotarem comportamentos, ideias, relações e práticas compatíveis com a lógica do sistema social do qual fazem parte.” (PEREIRA, 2002a, p. 26). As políticas sociais[22] configuram-se, entre outros, como um dos meios bastante eficazes de regulação social, o que leva a crer que não são “uma estratégia exclusivamente econômica, mas também política, no sentido da legitimação e controle dos trabalhadores.” (BEHRING, 1998, p. 169). Novamente, quem sai ganhando é o capital. Contudo, como mencionado anteriormente, por serem contraditórias, instituem espaços de conformação, mas também de resistência e de luta.

A partir destas considerações, interessa aqui delimitar o Brasil como espaço geográfico a ser abordado, ao mesmo passo em que se estabelece um recorte temporal a partir da CF (1988), quando as políticas sociais conquistaram o respaldo de direito do cidadão e dever do Estado. Essa delimitação justifica-se pelo fato de ser “no campo dos direitos sociais que estão contidos os maiores avanços da Constituição de 1988.” (COUTO, 2008, p. 158). Esse momento de transição e de apaziguamento das forças conservadoras por meio da incorporação do jogo democrático, não rompem em definitivo com a ditadura militar ou com os interesses da elite. Mas sem dúvida são resultado do período histórico de luta dos trabalhadores, dos movimentos sociais em busca da democracia e da legitimação de direitos. Confirma que estes são conquistados em períodos determinados, dependendo das determinações culturais, sociais, políticas e econômicas que se fazem presentes. E, conforme essas determinações se modificam, também podem colocar em suspenso esses direitos. É o que os dias atuais amargamente nos provam.

É de suma importância ressaltar que as reivindicações da sociedade brasileira por seus direitos, que culminaram na CF de 1988, se deram no âmago da adoção do referencial

[22] As políticas sociais “se constituem como 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, 2011, p. 16).

teórico neoliberal como resposta encontrada para enfrentar a crise mundial do capital iniciada nos anos 70. O que se percebe é que há um retrocesso já “de início” no campo das políticas sociais públicas, que tratam as expressões da questão social mais de forma moralizante do que como direito.

E é neste cenário contraditório, de avanços e retrocessos que caracterizam as disputas no campo social, que se configura o sistema de proteção social brasileiro, que engloba a Seguridade Social[23], o asseguramento[24] e as políticas sociais. O formato de proteção social no capitalismo tem relação direta com o modo como as expressões da questão social são reconhecidas e diante disso, como ocorre a intervenção do Estado.

Desde suas origens, a assistência social[25] no Brasil esteve relacionada ao clientelismo, ao apadrinhamento, à lógica do favor, do mando e da tutela, “que configurou um padrão arcaico de relações, enraizando na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas sociais.” (COUTO et al, 2010, p. 33). Entre outros motivos que levaram, por muitos anos, a assistência social a não ser reconhecida como política social pública está o fato de que esta era o último recurso a ser acessado pela população, que não via suas demandas atendidas pelas demais políticas sociais, tais como saúde, educação, habitação, trabalho.

Por este viés, o que prevalecia eram ações pontuais e fragmentadas, realizadas por instituições ou organizações da sociedade civil, sob o signo da caridade e compaixão ao próximo. Quando as ações partiam do Estado, quase em sua totalidade eram emergenciais e de atendimento as expressões da questão social mais latentes e extremas. Sua finalidade não consistia em modificar o *status quo* da sociedade, mas somente prover os mínimos sociais de subsistência àqueles que não tinham condições de fazê-lo por conta própria.

Foi somente com a promulgação da CF (1988) que a assistência social foi reconhecida como direito social e constituiu-se legalmente como política social e finalmente elevada ao patamar da Seguridade Social, a partir da aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993[26]. Aborda em seu texto o que se pode chamar de especificidades em torno da assistência social, indicando que será prestada gratuitamente, independente de contribuição à Seguridade Social e caracterizando a população destinatária. Além disso, determina que os objetivos estão voltados para a proteção dos indivíduos e das famílias em

[23] A Seguridade social é considerada aqui como um “sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos”. (PEREIRA, 2011, p. 16).
[24] O asseguramento “identifica-se com as regulações legais que garantem ao cidadão a seguridade social como direito”. (PEREIRA, 2011, p. 16).
[25] Para maior aprofundamento sobre a história da assistência social no Brasil consultar Pereira (1996, 2002b), Sposati (2003, 2009), Couto (2008), entre outros.
[26] As referências feitas à LOAS (1993) contemplam as alterações dispostas na Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.

diferentes ciclos de vida, para o amparo a crianças e adolescentes, para a promoção ao mercado de trabalho, para a habilitação e reabilitação de Pessoas com Deficiência (PCD) e para a garantia do BPC a estes e aos idosos que não tenham condições de sustento próprio. Cabe aqui observar que apesar de prever a garantia de mínimos sociais, a CF (1988) não determina quais são eles.

A LOAS (1993), regulamentou as definições, os objetivos, os princípios, as diretrizes, a organização, a gestão, os benefícios, serviços, programas e projetos e o financiamento da assistência social. A constituição da assistência social como política de proteção social, agregou-lhe algumas características importantes, entre as quais se elenca seu caráter universalizante e intersetorial, não contributivo, com garantia de acesso para quem dela necessitar, a ser implementada pelo Estado em parceria com organizações da sociedade civil, com exigência de controle social nas diferentes instâncias governamentais.

Contudo, seu reconhecimento como direito não faz com quem seja materializado como tal e muito menos é suficiente para que se apague o estigma que acompanhou a assistência social ao longo dos anos. Como já mencionado, a CF (1988) foi aprovada em meio à adoção do referencial teórico neoliberal e as consequências disso para a assistência social foram visíveis nos governos[27] que seguiram a constituição do Estado democrático no Brasil.

Não cabe aqui pormenorizar detalhes de cada um desses governos, mas se sabe, por exemplo, que o governo de Fernando Henrique Cardoso não respeitou as instituições de controle social, priorizando recursos para a execução de iniciativas como o Programa Comunidade Solidária, conflitando com a forma de organização da assistência social como política social pública e desconsiderando as deliberações da I Conferência Nacional de Assistência Social e outras instâncias de pactuação, que pediam a extinção do programa governamental, para dar lugar as ações previstas na LOAS (1993), baseadas na descentralização político-administrativa e na participação[28]. Nos governos Lula e Dilma, mesmo que pese alguns atravessamentos e as diversas dificuldades em exercê-lo, o controle social é alçado ao seu lugar de essência, cumprindo nas três esferas governamentais, o papel deliberativo e fiscalizador da política.

No governo Temer o controle social, e as políticas sociais como um todo, novamente estão ameaçados. A redução de investimentos públicos, decorrente de medidas como a Emenda Constitucional 95/2016 (antes PEC 241/2016), já está se fazendo sentir no âmbito da assistência social. O Ministério do Planejamento fixou limite orçamentário muito abaixo do previsto na proposta aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) por meio

[27] Os governos que seguiram a constituição do Estado democrático no Brasil a partir da instituição de eleições diretas após a CF (1988) tiveram como presidentes: Fernando Collor de Mello (1990-1992); Itamar Franco (1992-1994); Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002); Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010); Dilma Roussef (2011-2014/2015-2016) e Michel Temer (2016 – até os dias atuais).

[28] As deliberações integram o Relatório Final da I Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 1995).

da Resolução nº 12/2017, que inclusive previa parte do orçamento para apoio à vigilância socioassistencial. O orçamento aprovado, ainda abaixo do limite fixado, inviabiliza a ampliação dos serviços e ações da assistência social e talvez não seja nem suficiente para garantir a sua manutenção[29]. O não reconhecimento e desrespeito com as instâncias de controle social significa a ruptura com o modelo de cogestão entre Estado e sociedade civil, aprovado na CF (1988).

A contextualização feita possibilita compreender que, após um período reticente no avanço da implantação da política de assistência social no Brasil, a década de 2000 inaugura uma nova matriz, que apresentou relevantes avanços com a aprovação de leis e normas que regulamentam a PNAS (2004), gestado pelo SUAS. A instituição deste modelo de gestão tem liberado,

> em todo o território nacional, forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar, a partir de profundas alterações que propõe nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle das ações na área. (COUTO et al, 2010, p. 38).

A pressão e a organização da sociedade podem ser apontadas como fatores positivos neste processo, onde algumas conquistas foram possíveis. O entendimento de que a assistência social não deveria ocupar-se exclusivamente com os subsídios dos mínimos sociais à subsistência, mas sim da "efetiva concretização do direito do ser humano à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária saudável, ao desenvolvimento intelectual, às oportunidades de participação e ao usufruto do progresso." (PEREIRA, 2002b, p. 224), foi essencial para avançar na concretização dessa política social pública.

A previsão no aparato jurídico-legal, de ações para atender o direito à assistência social, só foi possível em razão "do movimento de parcela da sociedade civil, de organismos de classe e da ação do Ministério Público, que ameaçava processar a União pelo descuido com a área." (COUTO, 2008, p. 147-148). A participação e o controle social exerceram papel decisivo para que a assistência social fosse agregando conceitos, definições e outros tantos elementos que convergem para a definição da especificidade desta política social pública. Os textos da CF (1988), da LOAS (1993), bem como da PNAS (2004), são fruto da discussão coletiva da sociedade civil e do Estado. Mesmo com severas dificuldades de encaminhamento, as deliberações das conferências fizeram com que se instituíssem os direitos socioassistenciais e se imprimisse a direção a ser dada à assistência social.

Isso comprova que movimentos que buscam a ruptura com a lógica conservadora tornam possível vislumbrar a assistência social como "fenômeno social dotado de

[29] Para maiores informações consultar o documento intitulado Manifesto Nacional contra o golpe do Governo Federal no SUAS (MAIS SUAS, 2017b).

propriedades essenciais, nexos internos, determinações histórico-estruturais, relações de causa e efeito, vínculos orgânicos com fenômenos e processos.” (PEREIRA, 2002b, p. 217).

Recuperando a partir da categoria contradição, reitera-se que as políticas sociais públicas têm

> se mostrado simultaneamente positiva e negativa e beneficiado interesses contrários de acordo com a correlação de forças prevalecente. É isso que torna a política social dialeticamente contraditória. E é essa contradição que permite à classe trabalhadora [...] também utilizá-la a seu favor. (PEREIRA, 2009, p. 16).

Novamente é preciso afirmar a centralidade do trabalho na “conformação da questão social e dos direitos sociais consubstanciados em políticas sociais universais, em contraposição às alternativas focalizadas e fragmentadas de combate à pobreza e à miséria, que trata as maiorias como residuais.” (IAMAMOTO, s/d, p. 8). Isso demonstra que as políticas sociais públicas enquanto resposta do Estado à questão social não são suficientes para suprimi-la, uma vez que sua existência está intimamente ligada ao modo de produção capitalista. O que, de nenhuma maneira invalida a sua existência e justifica a sua necessidade.

Assim, conclui-se assegurando que é inconteste a relevância das políticas sociais públicas como meio de resistência e de luta pelo acesso e garantia de direitos, sobretudo na fase imperialista do capitalismo. Entre estes, destaca-se o direito à assistência social, cuja materialização vem se dando por meio do SUAS, que será abordado a seguir.

2.1.1 Dimensões estruturantes do Sistema Único de Assistência Social

A proposta desta seção é tratar dos elementos que circunscrevem o SUAS como o modelo de gestão da política social pública de assistência social. Por entender que os elementos que circunscrevem essa política são controversos e andam sempre interligados, devendo ser motivo contínuo de estudos, optou-se por apresentá-los de forma genérica, a partir do inscrito no aparato-legal e de algumas fontes bibliográficas complementares. Serão enfatizados, por sua vez, os elementos que servirão de base para adentrar ao tema da vigilância socioassistencial.

A aprovação da PNAS (2004), que continha muitas das reivindicações deliberadas em instâncias de controle social, deu seguimento aos ganhos obtidos com o asseguramento da assistência social como direito previsto na CF (1988) e em sua regulamentação pela LOAS (1993). Foi essencial para demarcar os principais elementos que compõem esta política pública, sobretudo no que se refere aos princípios, diretrizes, objetivos, público usuário, tipos e níveis de proteção, provisão orçamentária necessária, atribuições das esferas governamentais, entre outros. Estabelecer especificidades é essencial para

> dar **sustentação e legitimidade às políticas sociais públicas e por isso, a importância de sua clareza intencional e diretiva**. Assim, a definição do campo de atuação, através das demarcações específicas no aparato-legal e ancorada articuladamente aos determinantes históricos, definições conceituais e responsabilidade estatal, torna mais clara a intencionalidade das ações a serem desenvolvidas em dada política. Logo também, **direcionam os procedimentos básicos à sua operacionalização: como o planejamento, a intervenção e as avaliações das atuações a serem efetuadas no campo das políticas**. (ANUNCIAÇÃO, 2011, p. 41, grifos nossos).

Uma demarcação importante diz respeito aos usuários, uma vez que esta política se propõem a ofertar o direito de atendimento para quem dela necessitar. Assim, são usuários da assistência social os cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco, categorias de análise que serão aprofundadas posteriormente. Por ora, importa revelar que, em relação aos usuários da assistência social, devem ser garantidas uma série de seguranças, estabelecidas na PNAS (2004): segurança de acolhida e convívio ou vivência familiar, comunitária e social; de renda; apoio e auxílio e desenvolvimento da autonomia, como pressupostos da proteção social inserida na Seguridade Social.

É na PNAS (2004) que as seguranças aparecem descritas pela primeira vez em um documento legal. Ao passo que são publicadas as Normas Operacionais Básicas (NOB/SUAS) de 2005 e 2012, verifica-se que, além corroborar o entendimento anterior, há uma ampliação sobre a sua concepção. Por exemplo, há a indicação de instalações físicas e processos de trabalho que devem ser desenvolvidos em busca da concretização das seguranças. Cumprindo com a função de uma norma, as NOB/SUAS determinam e especificam de que forma elas deverão ser ofertadas à população.

O entendimento de que as seguranças sociais são um dos eixos balizadores da proteção social foi inicialmente desenvolvido por Aldaíza Sposati junto ao Núcleo de Estudos e Pesquisa de Seguridade Social do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da PUCSP. No seu entendimento, isso significa a

> presença e garantia de usufruto de seguranças sociais públicas acessadas, individual ou coletivamente, pelos cidadãos e cidadãs, na condição de um direito humano e social, independente da sua idade, sexo, etnia, religião, vida isolada ou partilhada, que proporciona apoio e atenção para enfrentar incertezas, desproteções, fragilidades presentes nas intercorrências da vida que ferem a dignidade humana e o reconhecimento da cidadania. (SPOSATI, 2016, p. 11).

A segurança de acolhida destina-se àqueles indivíduos ou famílias que por motivos como abandono, maus-tratos, rompimento de vínculos familiares ou exposição à situações de risco, entre outros, veem-se necessitados de serviços que lhe ofertem proteção social. Nos casos de acolhimento institucional “opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade.” (BRASIL, 2004, p. 31). Deve ser garantida não apenas na PSE de média e alta complexidade, mas sim em toda a rede de serviços socioassistenciais, levando em conta as

“demandas, interesses, necessidades e possibilidades” presentes na vida dos usuários. (BRASIL, 2009, p. 8).

A segurança de renda, garantida por meio da concessão de benefícios de transferência de recursos financeiros, está voltada para a manutenção da subsistência “para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.” (BRASIL, 2012, art. 4, II).

A segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social marca o contraponto em relação ao isolamento, revelando a importância das relações sociais e familiares que se estabelecem entre os sujeitos como lugar de formação de identidade e de pertencimento, indicando a importância da “construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento (de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários).” (BRASIL, 2005, p. 91).

Por sua vez, o desenvolvimento de autonomia está intrinsecamente ligado ao protagonismo e à participação social nos processos decisórios, tanto no que se refere aos rumos da política de assistência social, como (e principalmente), no que atravessa a própria relação com a família e a sociedade, tendo respeitadas as suas condições e seu modo de vida, em busca de maior liberdade e independência. Já o apoio e auxílio dirigem-se àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco por situações eventuais e transitórias, seja por fragilidade de vínculos familiares ou por calamidades e emergências.

Qualquer menção à assistência social que desconsidere a importância das seguranças sociais e se atenha somente ao modelo de gestão do SUAS, com a apresentação e descrição de suas funções não compreende que é justamente nelas que está a ligação entre as abstrações sobre a especificidade dessa política social pública e a materialização dos direitos socioassistenciais.

Com base nestes pressupostos e nas deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, foi criado o SUAS, um modelo de gestão adotado para operacionalizar a política de assistência social. Foi a publicação da NOB/SUAS (2005) que deu base para sua implantação em todo o território nacional e posteriormente, por meio da Lei nº 12.435/2011, foi incorporado à LOAS (1993).

Nesse aparato jurídico-legal também aparecem aquelas que são consideradas funções da assistência social. Aqui é preciso retomar uma inferência feita em Lazzari (2014): diferente do texto da LOAS (1993), a PNAS (2004) e as NOB/SUAS (2005; 2012) descrevem a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos como funções da assistência social e não como objetivos. Em consulta ao dicionário, encontrou-se como significado da palavra objetivo a seguinte definição: “o que se quer alcançar” (HOUAISS, 2004, p. 526), enquanto função é entendida como “obrigação a cumprir, papel a

desempenhar" (HOUAISS, 2004, p. 357). Estas palavras nem sequer aparecem como sinônimos uma da outra.

Pode ser apenas uma questão de escolha de termos, porém se entende que mesmo esta escolha merece atenção na tentativa de evitar confusões desnecessárias, por exemplo, como ocorre entre as palavras: assistência social, assistencialismo, Serviço Social, serviços sociais e assistente social. Opta-se pela utilização do termo função, com base no entendimento de que ao cumprir as funções de proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos, alcança-se o objetivo maior de garantir as seguranças citadas anteriormente, materializando o direito à assistência social.

Apesar de merecerem problematizações à parte, as duas primeiras funções serão motivo somente de breve apresentação, uma vez que os esforços se concentram para caracterizar a vigilância socioassistencial, tema central desta pesquisa.

Dentro de um sistema de seguridade social a proteção social é definida, de forma geral, "como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais." (JACCOUD, 2009, p. 58). Na assistência social deve ocupar-se da prevenção e redução das situações de vulnerabilidade e risco social, além do atendimento de necessidades decorrentes da presença de tais situações, no sentido de garantir as seguranças descritas anteriormente. É desmembrada em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial – de média e alta complexidade. A PSB

> tem como objetivos **prevenir situações de risco** por meio do **desenvolvimento de potencialidades e aquisições**, e o **fortalecimento de vínculos familiares e comunitários**. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, dentre outras). (BRASIL, 2004, p. 33, grifos nossos).

Já a PSE deve, dentre suas obrigações,

> **desencadear estratégias de atenção sociofamiliar** de visem a **reestruturação do grupo familiar** e a **elaboração de novas referências morais e afetivas**, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista da autonomia [...]. [É] destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (BRASIL, 2004, p. 37, grifos nossos).

Essa hierarquização que define a proteção social "não deve expressar uma cisão programática ou um mero rearranjo organizativo. Ao contrário, poderá ser convertida em estratégia fundamental na articulação com as medidas de proteção localizadas em outras políticas sociais." (BATTINI, 2007, p. 68). Ou seja, permite que os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais sejam organizados para atender as diferentes

necessidades dos usuários, levando em conta as situações de vulnerabilidade e risco a que estão expostos.

Por sua vez, a função de defesa de direitos[30] significa a responsabilidade de garantir "o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais." (BRASIL, 1993a, art. 3, § 3º). Este pleno acesso contempla inclusive o acesso ao conhecimento desses direitos com a organização de

> ouvidorias, centros de referência, centros de apoio sociojurídico, conselhos de direitos, entre outros [...], bem como a elaboração de normas que disponham sobre o funcionamento dos serviços de proteção social e o acesso a seus benefícios, sob a garantia de concretização dos direitos socioassistenciais. (BATTINI, 2007, p. 129).

A defesa de direitos, se considerada uma estratégia que pode contribuir com processos sociais emancipatórios, carrega a possibilidade de construção da cidadania a partir da participação efetiva dos usuários da política, podendo estes manifestar-se livremente, sem receio de terem prejudicado o próprio acesso à rede de serviços socioassistenciais. É um caminho para a superação de comportamentos que ocorrem no sentido inverso aos princípios do SUAS, tais como o reforço da subalternidade, a discriminação e a violação de direitos.

Há uma consideração a ser feita em relação à defesa de direitos enquanto função do SUAS e não como princípio, uma vez que a premissa de garantir o direito à assistência social deve permear a política como um todo, inclusive no que se refere às demais funções de proteção e vigilância socioassistencial. Essa defesa não precisaria ocorrer por meio de projetos ou de entidades que se ocupam exclusivamente dessa finalidade. Contudo, reitera-se que o reconhecimento de um direito não faz com que ele seja materializado como tal. O caráter contraditório e processual que acompanha a assistência social faz com que a eleição da defesa de direitos enquanto sua função seja uma forma de mediar e concretizar sua materialização no acesso à rede socioassistencial e até a outros serviços setoriais, bem como aos sistemas de garantia de direitos. Nos tempos atuais, em que novamente a assistência social se vê na mira de um governo conservador e de forte tendência neoliberal, essa defesa passa a ser indispensável.

A materialização dessas duas funções vem ocorrendo em todo o território nacional, por meio da constituição de redes socioassistenciais[31], sob a coordenação do órgão gestor da política nos devidos entes federados, alicerçado nas diretrizes da territorialização e descentralização político-administrativa. Integram estas redes os CRAS, os CREAS, os

---

[30] Com base na atualização da LOAS (1993), utiliza-se a expressão 'defesa de direitos'. Contudo é necessário apontar que em outros documentos, tais como a PNAS (2004) e na NOB/SUAS (2005), esta função é denominada também de 'defesa social e institucional'.

[31] Rede socioassistencial é aqui definida com o "conjunto de ações unificadas e direcionadas para a construção e concretização dos direitos. Portanto, mesmo as iniciativas realizadas por organizações não governamentais são públicas e determinadas pelos parâmetros e definições do SUAS". (BATTINI, 2007, p. 157).

Centros POP e outros órgãos e unidades públicas estatais. Além destes, é formada por entidades e organizações de assistência social de natureza privada, constituídas sob a forma de associações ou fundações, sem fins lucrativos, cuja vinculação com o SUAS depende de convênios, contratos, acordos ou ajustes. (BRASIL, 1993a, art. 6B, § 3º).

Tanto os órgãos e unidades públicas, como as entidades e organizações de assistência social devem ocupar-se com a prestação de serviços, programas, projetos, benefícios e ações de atendimento[32], de assessoramento[33] e de defesa e garantia de direitos[34]. Com isso, se dá a operacionalização das funções de proteção social e de defesa e garantia de direitos estabelecidas pela LOAS (1993), retroalimentando informações para o desenvolvimento da função de vigilância socioassistencial.

Além das funções, cabe retomar a premissa de que a assistência social se constitui como direito de cidadania e como tal a participação e controle social tornam-se imprescindíveis para tornar as bases democráticas cada vez mais reais e à serviço dos interesses do coletivo. Para tanto requer canais para que a população participe da efetivação da política, desde a eleição das demandas até a avaliação das ações desenvolvidas. As instâncias formais onde esses processos ocorrem são os conselhos, as conferências, os fóruns e as audiências públicas, os quais são espaços privilegiados de construção e defesa da política, que vão da fiscalização à deliberação.

Conclui-se esta seção sem a pretensão de abranger a totalidade dos elementos que constituem o SUAS e muito menos esgotar os debates a respeito dos mesmos, mas sim apresentá-los em linhas gerais para subsidiar a seção a seguir, que trata sobre especificamente da vigilância socioassistencial. Essa empreitada se inicia pela busca de significados conceituais, teóricos, metodológicos e ético-políticos que permeiam o tema de pesquisa.

---

[32] São de atendimento as entidades que "de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal". (BRASIL, 1993a, art. 3, § 1º).

[33] São de assessoramento as entidades que "de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social". (BRASIL, 1993a, art. 3, § 2º). Podem atuar na assessoria política, técnica, administrativa e financeira a movimentos sociais, organizações, grupos populares e de usuários, no fortalecimento de seu protagonismo e na capacitação para a intervenção nas esferas políticas, em particular na PNAS; Sistematização e difusão de projetos inovadores de inclusão cidadã que possam apresentar soluções alternativas a serem incorporadas nas políticas públicas, estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades e à geração de renda e produção e socialização de estudos e pesquisas que ampliem o conhecimento da sociedade e dos cidadãos/ãs sobre os seus direitos de cidadania, bem como dos gestores públicos, subsidiando os na formulação e avaliação de impactos da Política de Assistência Social (BRASIL, 2011b).

[34] São de defesa e garantia de direitos aquelas que "de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social". (BRASIL, 1993a, art. 3, § 3º).

2.2 DESVENDANDO AS DIMENSÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS E ÉTICO-POLÍTICAS DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Retomando o que já foi mencionado anteriormente, foi a aprovação da PNAS (2004) e da NOB/SUAS (2005) que desencadeou a implantação e a implementação do SUAS em todo o território nacional, sendo a concretização da vigilância socioassistencial um desafio durante a primeira década desse processo. Se pensado dentro de um movimento processual e dialético, essa demora inicial tem uma justificativa plausível. Em um primeiro momento priorizou-se a reorganização dos processos capazes de operacionalizar as funções de proteção social e defesa de direitos. Os esforços ficaram concentrados na padronização e tipificação de serviços, na constituição de equipes técnicas, na regulamentação de normas, entre outros, para que então fosse possível dar o segundo passo, que era o de afiançar a vigilância socioassistencial.

É um processo lógico, uma vez que seria inviável realizar diagnósticos territoriais, planejar (concretamente) ações a serem desenvolvidas, monitorar e avaliar a política, sem que primeiro houvesse uma normalização de informações, que se tivesse um mínimo de consenso em relação as fontes que pudessem gerar o mesmo tipo de informação para que pudessem ser comparadas. Isso explica também porque a vigilância socioassistencial não foi prioridade nos textos normativos anteriores à NOB/SUAS (2012). Agora, passadas mais de uma décadas desde a aprovação da PNAS (2004), já é possível traçar considerações analíticas em torno de sua conformação, tal como pretende essa pesquisa.

Inicialmente observa-se que não há uma padronização em relação ao uso do termo que acompanha a vigilância, sendo por vezes “social” e outras “socioassistencial”. Não passa de mera especulação aventar suposições se isso ocorreu despretensiosamente, sendo um mero sinônimo do outro, ou se houve um adensamento no debate sobre os termos que provocaram uma modificação posterior. Independente disso, opta-se pela utilização de “vigilância socioassistencial”, uma vez que, no entendimento da autora, a palavra socioassistencial refere-se à assistência social e não a outro aspecto do que compõe o social em sua vastidão. Isso sem deixar de considerar a intersetorialidade necessária com as demais políticas sociais públicas para o encaminhamento de situações que não dizem respeito diretamente ou somente à assistência social.

Também se concebe que é importante recuperar o significado das palavras separadamente, para então tratar da palavra composta “vigilância socioassistencial”. Não se pretende fazer aqui quaisquer análises de ordem semântica ou linguística da palavra “vigilância”, mas somente apontar algumas considerações a seu respeito. São admissíveis diferentes significados de acordo com o contexto em que se insere, alguns inclusive com sentido pejorativo, sobretudo quando associado ao ato de vigiar, de espreitar, que remete ao

controle, à fiscalização e até mesmo à invasão de privacidade e à punição. E aqui é indispensável argumentar que a vigilância socioassistencial “jamais deve ser compreendida e executada como ferramenta de coerção e controle da população, como instrumento do Estado para vigiar, enquadrar e punir cidadãos.” (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 147).

É uma palavra comumente vinculada à área da segurança (pública e privada), mas também à área da saúde. Aliás, o acúmulo na produção de conhecimento e na operacionalização de ações de vigilância na área da saúde, é apontado por alguns autores[35] como inspiração para sua utilização no SUAS, que carrega inegáveis referências ao Sistema Único de Saúde (SUS). A influência está sobretudo naquilo que aproxima as duas áreas, uma vez que, ao analisar

> o significado de vigilância aplicado ao campo da saúde, percebe-se que o conceito utilizado, na atualidade, apresenta, obrigatoriamente, três componentes: coleta de dados; análise; ampla distribuição das informações analisadas a todos que às geraram e aos que delas necessitam tomar conhecimento. Essa compreensão assemelha-se ao entendimento proposto pela Vigilância Social da Política de Assistência Social. (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 141).

Assim, mais do que uma área dedicada ao desenvolvimento de processos científicos, a vigilância na área da assistência social é considerada uma função do Estado de manter-se alerta e monitorar as situações de vulnerabilidade e risco vivenciadas pelos indivíduos e pelas famílias. Se estende também à rede que oferta serviços socioassistenciais à população, no sentido de verificar se estão aptos para atender a população demandatária. Esse estado de alerta, de zelo constante, faz com que o direito à assistência social possa ser acessado, por adesão ou busca ativa.

É de suma importância esclarecer como surgiu e ao que se destina a vigilância socioassistencial. Foi construída em âmbito ministerial, com a colaboração de profissionais com larga experiência e militância na assistência social. Mas não desvinculada das demandas da sociedade civil organizada, que também já identificava sua necessidade e requisitava ações de gestão da informação sobre as famílias beneficiárias dos programas sociais e dos serviços socioassistenciais existentes. O trabalho minucioso realizado por Amarildo Torres (2015) remonta as deliberações de nove das onze conferências nacionais de assistência social, a partir da sua primeira edição, em 1995, até 2013. Segundo o autor

> nas primeiras edições identificaram-se elementos indiretos, porém, correlacionados como diagnósticos, sistemas de informações, monitoramento, avaliação, e que, nas edições finais, já iam integrando-se enquanto componentes de um novo lugar, uma nova dimensão da Assistência Social, que se solidificou em normativas operacionais e na nova Política de Assistência Social. (TORRES, 2015, p. 86).

[35] Indica-se em particular Rizzotti e Silva (2013), que recupera a concepção de vigilância na área da saúde ao longo de sua constituição como política social pública no Brasil.

Novamente, demonstra-se que a função em questão foi pensada para ser mais do que uma função gerencial, engessada em processos exclusivamente de coleta e organização de dados. Ao contrário, sua gênese contém a potencialidade de que se concretize como estratégia que possibilite agregar cientificidade, denunciando o descompasso existente entre a insegurança social vivida por indivíduos e por famílias e o que vem sendo feito para combatê-la. Evoca-se assim, a indissociabilidade entre as funções da assistência social, destacando o papel estratégico da vigilância socioassistencial

As três funções da assistência social têm uma forte relação entre si, sendo o elo conector as seguranças sociais. Em que pese a afirmação de que a vigilância socioassistencial seja caracterizada como uma "função meio", que provê informações necessárias para o desenvolvimento qualificado das "funções fins" (ou seja, a proteção social e da defesa de direitos). No entanto, ao considerar que a vigilância socioassistencial

> gera produtos específicos e que estes podem ser importantes, para pensar e repensar a gestão e a execução das ações das proteções sociais, além de extrapolar a Assistência Social, por trazer luz a elementos significativos para as demais políticas públicas e para a cidade como um todo, que nos fazem pensar se este aspecto não a qualifica como área-*fim*. (TORRES, 2015, p. 102).

Entendida aqui em nível de igualdade com as demais funções, não é, e nem pode ser, independente dentro da organização da assistência social. Por ser capaz de fornecer tanto as informações que traduzem aspectos gerais de determinada realidade, bem como detalhar e analisar seus aspectos particulares, a vigilância socioassistencial reune condições de subsidiar o planejamento de políticas sociais públicas em nível macrossocial, como também contribuir com o planejamento de um serviço ou atividade em um território específico. A inferência que se faz é que esse debate sobre função fim ou função meio irá depender da direção social que lhe é dada. Ficará restrita à função meio se desvinculada de seu caráter articulador, indicando uma dimensão ético-política.

A PNAS (2004) já decodifica alguns processos inerentes à vigilância socioassistencial, ao afirmar que "refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social. [...] sobre os padrões de serviços de assistência social." (BRASIL, 2004, p. 39). Em análise do aparato-legal percebe-se, contudo, que o documento que mais avançou na caracterização e organização da vigilância socioassistencial foi a NOB/SUAS (2010b), uma versão sistematizada para consulta pública que, no entanto, não está em vigor. O conteúdo ali expresso deu base para a elaboração das Orientações Técnicas da Vigilância Social (OTVS), que foi publicada em 2013, na qual houve uma complementação de informações e a manutenção dos conceitos da NOB/SUAS (2010b).

Por sua vez, na atualização da LOAS, feita pela Lei nº 12.435/2011, a vigilância foi incluída no rol de objetivos da assistência social, com vistas “a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos.” (BRASIL, 1993a, art. 2). Ao analisar criticamente este trecho verifica-se que a forma como uma lei é escrita pode influenciar seu conteúdo. O mesmo conjunto de palavras, com uma redação diferente, poderia indicar que cabe à vigilância socioassistencial “a análise territorial da capacidade protetiva do Estado em relação às famílias dos territórios, o que parece mais correto.” (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p.148). Sinalizam também que é o Estado o responsável por identificar tanto as vulnerabilidades e os riscos das famílias, bem como a cobertura de serviços que dispõe, e que, “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.” (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p.149).

Por conseguinte, o documento em vigor mais atualizado dispõe que a vigilância socioassistencial busca solucionar essa ambiguidade, ao dispor que tal função

> 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**. (BRASIL, 2012, art. 87, grifos nossos).

Desdobrando a citação, observa-se que a primeira parte trata da gestão da informação, com a produção, sistematização, análise e disseminação de informação, ou seja, de conhecimento. Tal conhecimento é apontado na segunda parte da citação, girando em torno das situações de vulnerabilidade e risco, o que lhe dá uma conotação geral, que vai além da assistência social. Já o conhecimento acerca dos padrões e serviços caracteriza-se como algo particular dentro da política.

Afere-se disso que a vigilância socioassistencial organiza-se a partir de dois eixos que compõe a realidade social: o primeiro trata de conhecer – os aspectos quantitativos e qualitativos – as situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas pelos indivíduos e pelas famílias no território onde vivem, respeitando a diversidade e particularidade dos mesmos. O segundo consiste em conhecer – os aspectos quantitativos e qualitativos – a rede socioassistencial disponível nestes territórios, a fim de adequar a demanda e a oferta de serviços.

Em específico, o primeiro eixo, que trata das situações de vulnerabilidade e risco social[36], deve ocupar-se, como o próprio nome já diz, da identificação e monitoramento desse tipo de situações, a que estão expostos os indivíduos e as famílias, considerando tanto os aspectos particulares das relações que se estabelecem nos diferentes territórios, quanto os aspectos de ordem econômica, política, social, entre outras, que situam esses sujeitos no modo de produção capitalista, produtor e reprodutor de desigualdades.

Já o eixo que trata dos padrões e serviços deve abarcar informações acerca da rede socioassistencial, "de forma a contribuir com o aprimoramento da qualidade dos mesmos e com sua necessária adequação ao perfil de demandas do território." (BRASIL, 2013a, p. 12). A vigilância socioassistencial coleta os dados sobre o "tipo, volume, qualidade e distribuição espacial" (BRASIL, 2013a, p. 5), dos prestadores de serviços socioassistenciais.

O tipo refere-se aos componentes da própria rede assistencial contemplando os CRAS, CREAS e outros órgãos e unidades públicas estatais e também as entidades e as organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, que prestam serviços, programas, projetos, benefícios e ações de atendimento, de assessoramento e de defesa e garantia de direitos. A caracterização da rede socioassistencial, a diferenciação entre os tipos de entidades e as ações a serem desenvolvidas são fundamentais neste processo. A padronização dessas informações, disposta no aparato-legal (com destaque para as Resoluções CNAS 109/2009 e 27/2011), permite a criação de indicadores comparativos, indispensáveis para monitorar e avaliar a prestação dos serviços ofertados e, eventualmente, readequar e corrigir lacunas existentes.

O volume refere-se, obviamente, à quantidade de unidades públicas e privadas existentes nos territórios, o que já possibilita também delimitar sua distribuição espacial. Em se tratando de padrões de qualidade, por sua vez, faz-se necessária a criação de indicadores que mensurem eficiência, eficácia, impacto, transparência, participação, entre outros. Nesse sentido, aponta-se algumas informações que devem ser coletadas: *a)* a quantidade e perfil dos recursos humanos; *b)* o tipo e volume dos serviços prestados; *c)* a observância dos procedimentos essenciais vinculados ao conteúdo do serviço e necessários à sua qualidade; *d)* o perfil dos usuários atendidos; *e)* as condições de acesso ao serviço e; *f)* a infraestrutura, os equipamentos e os materiais existentes. (BRASIL, 2013a). A qualidade na prestação dos serviços socioassistenciais reverbera diretamente na defesa e garantia dos direitos.

Também compete a esse segundo eixo a verificação da "adequação entre as necessidades de proteção social da população e a efetiva oferta dos serviços socioassistenciais." (BRASIL, 2013a, p. 5). A premissa que se estabelece é de que não é a população que deve adequar-se aos serviços e sim o contrário. Suas ações precisam estar

[36] Dada a importância que adquirem dentro desta pesquisa, as categorias vulnerabilidade social, risco social e território serão retomadas mais adiante como objetos particulares de reflexão.

pautadas no atendimento as demandas decorrentes das situações de vulnerabilidade e risco presentes no território onde estão inseridas. Ademais, “auxilia a identificação de potencialidades dos territórios e das famílias neles residentes.” (BRASIL, 2013a, p. 5). Também valoriza o território de vivência, ao procurar, neste âmbito, alternativas de resistência e identificação coletiva das famílias.

Sob este prisma, a necessidade de proteção social não se limita àqueles que acessam a rede prestadora de serviços socioassistenciais de maneira espontânea, mas abrange também aqueles considerados “invisíveis”, ou seja, que não acessaram a política voluntariamente, seja por falta de informação ou dificuldade de acesso. Para garantir o acesso destas famílias à assistência social é necessária a organização de serviços de busca ativa, que irão se retroalimentar das informações produzidas pela vigilância socioassistencial. Relaciona-se ainda com a identificação dos vazios de atendimento, da ausência ou incapacidade em efetivar as seguranças sociais, entendidas como “conjunto de ações coletivas financiadas ou administradas pelo Estado para superar desproteções sociais sobretudo em sociedades que se pautam na exploração humana, como a sociedade capitalista.” (SPOSATI, 2016, p. 11). Antes de pensar formas institucionais de superação das desproteções sociais é preciso primeiramente identificá-las.

Uma das consequências que pode derivar deste processo é a otimização dos recursos humanos, financeiros e materiais. Isto porque, ao identificar onde estão as situações de vulnerabilidade e a rede de serviços socioassistenciais, buscando uma aproximação dos mesmos, a política de assistência acabar por promover exatamente aquilo a que se propõe, ou seja, garantir a proteção social e a defesa de direitos. Isso poderia diminuir ou mesmo inibir a utilização de recursos em projetos paralelos, que não respondem as demandas decorrentes das situações de vulnerabilidade e risco social. Em uma perspectiva não tão promissora, mas que diante do cenário atual não se pode descartar é que, ao invés de lançar vistas à rede socioassistencial para qualificá-la, a vigilância socioassistencial “terá como função fazer cortes e contingências no orçamento da política pública da assistência social.” (FRITZEN; MOSER; PEZZO, 2016, p. 29). Apesar de entender que não há função com poder de deliberar isoladamente sobre a gestão, defende-se que pode exercer influência decisiva em relação aos rumos da política. Isso dependerá da direção social que se quer imprimir.

Com o intento de identificar se os fundamentos estabelecidos pelo aparato jurídico-legal fazem parte da concepção dos trabalhadores e se, independente e além desses, poderiam haver outros elementos que fossem capazes de contribuir com o debate sobre a vigilância socioassistencial, questionou-se sobre o seu entendimento em relação ao tema. Relataram que a aproximação com a vigilância socioassistencial se deu gradualmente, sobretudo a partir do momento em que passaram a desenvolver ações vinculadas à mesma. Foi necessário determinado tempo para inteirarem-se dos termos e conceitos que lhe são

atribuídos pelo aparato jurídico-legal, bem como os objetivos que lhe cabe alcançar dentro da assistência social e a forma como deveria ser operacionalizada.

As falas elencadas a seguir demonstram que os entrevistados identificam o núcleo duro do conceito da vigilância socioassistencial, presente em todos os documentos que a regulamentam. Qual seja: o que trata do processo de coleta, organização, sistematização, análise e publicização de informações sobre as situações de vulnerabilidades e riscos e sobre a rede de serviços socioassistenciais presentes nos territórios.

> *Auxilia o alinhamento da política dentro dos serviços onde ela está sendo executada. Acho que auxiliamos as equipes a produzir os dados, porque vem deles. A gente processa e analisa esses dados, depois devolve e acho que, a partir disso vem dando o nosso retorno, a nossa avaliação.* (Trabalhador H).

> *Ela vai organizar e vai sistematizar essas informações pra que tu possa fazer esse trabalho de monitorar e voltar de novo a vigilância. Fazer esse ciclo. Então, eu entendo ela como uma sistematização, uma organização das informações. Elaborar uma metodologia, uma forma de tu organizar essas informações, sistematizar, analisar essas informações e fazer essa ligação das informações com a realidade que tu está trabalhando, pra subsidiar as ações de planejamento, tanto das unidades de atendimento, como da gestão.* (Trabalhador L).

> *Ações que eu estava tentando desenvolver pra produção, sistematização e gerenciamento de informações, com o objetivo de aperfeiçoar a política e, em última instância, universalizar o acesso no âmbito da Seguridade Social, que é pra quem dela necessita a assistência social. E fazendo isso a partir de dois eixos, fazendo bem aquilo que os cadernos me ensinaram. Um eixo de pesquisa, de análise de informação da população, das vulnerabilidades, da violação de direitos e, por outro, do padrão de oferta dos serviços socioassistenciais e, especialmente, da relação entre essas duas coisas pra conseguir entender se a oferta de serviços estava de acordo com as demandas. No sentido de ser capaz de assessorar o planejamento, pra que essa política pudesse responder essas demandas.* (Trabalhador F).

> *Eu explicaria que ela tem dois eixos. Um é o eixo do diagnóstico, de mapear que realidade é essa que eu tenho. E um outro eixo é o que eu tenho pra oferecer, de que forma se dá esse oferecimento.* (Trabalhador E).

Nessas mesmas falas é possível identificar a associação das ações desenvolvidas pela vigilância socioassistencial com a assessoria e supervisão das equipes que operacionalizam a proteção social, com a gestão da informação, com o planejamento, com a pesquisa realizada de forma dialética, em síntese. Todas essas ações estão voltadas para o alcance de uma finalidade específica, que é o atendimento das demandas e a qualificação da assistência social como um todo. Percebe-se que há uma identificação de que a cientificidade que deve ser observada no modo como a vigilância é operacionalizada agrega visibilidade e confiança aos dados.

> *A vigilância está em um lugar de dar um pouco mais de diversidade pra assistência social. Esse lugar de coletar, de produzir informação e de analisar informação é o lugar da vigilância. É um lugar que é difícil pra nós, pois não temos essa cultura, não estamos preparados. No geral, escrevemos pouco sobre o nosso trabalho. No geral, não só na vigilância, nós não sistematizamos as nossas práticas, não temos essa cultura. Então, esse lugar de dar mais cientificidade para a vigilância é bem importante, que pode garantir, poderia ter garantido mais se estivéssemos em outro patamar inclusive menos perdas no SUAS*. (Trabalhador C).

O trecho acima, além de reafirmar a gestão da informação e a pesquisa como forma de legitimação das informações, levanta pontos que serão debatidos ao longo desta produção, tais como a ausência ou insuficiência de capacitação dos trabalhadores e da cultura de não registro de informações. Mas mais valorosa, por ora, é a percepção de que a vigilância socioassistencial possui papel importante para a consolidação do SUAS, ao lhe agregar confiança e visibilidade, por meio de processos e resultados científicos. Mesmo que seja necessário determinar o que significa científico em uma visão dialética e não positivista.

Algumas outras impressões se repetem com maior frequência, como a que percebe a vigilância socioassistencial como área que se relaciona com a gestão e com o planejamento, seja como integrante ativa ou apenas como fornecedora de informações qualificadas. Participa desse terreno de disputa políticas e ideológicas, onde o processo de tomada de decisões acerca da política depende, em parte, do direcionamento que é dado pelos governantes e gestores.

> *Eu vejo o papel da vigilância como fundamental nisso de poder contribuir com o planejamento. Nesse sentido de adequar a demanda à oferta.* (Trabalhador A).

> *Um olhar, um olhar diferenciado considerando todos esses de estrutura, de demanda e de oferta dos serviços por território para que a gente possa então planejar essa política pública de uma forma mais fundamentada, com mais consistência.* (Trabalhador B).

> *[A vigilância socioassistencial] deveria fazer o desenho e deixar claro pra todo mundo o que a gente tem, pra poder pensar o que a gente precisa ou o que está em excesso e podemos substituir.* (Trabalhador I).

> *[A vigilância socioassistencial tem] a capacidade de conseguir mensurar os dados [...]. E devolver isso pro gestor pra que isso se transforme em uma política pública ou um serviço prestado.* (Trabalhador K).

> *A vigilância é um instrumento pra tu poder qualificar o processo de intervenção da política de assistência social. E ela está no âmbito da gestão. Ela tem que ser parte dos núcleos de gestão e tomara que isso possa entrar nas estruturas organizacionais.* (Trabalhador O).

Assim, além das características que lhe foram atribuídas anteriormente, complementa-se a possibilidade de ser reconhecida como um instrumento capaz de contribuir com o planejamento e com a gestão da política de assistência social. No subitem 3.2.4 essa premissa será analisada, buscando identificar como essa relação entre vigilância socioassistencial e planejamento vem se materializando nos municípios pesquisados.

Na tentativa de esclarecer para si e para os outros, os entrevistados descartam a ideia de que a vigilância se relaciona com o controle punitivo, com a fiscalização de trabalhadores ou usuários e muito menos com o beneficiamento de dados para fins político partidários ou econômicos.

> *Se torna tão difícil, porque tu fica pensando que nomenclatura tu vai utilizar pras coisas [...]. Primeira coisa é romper que a vigilância não está no fator de vigiar. Não de fazer controle, de cobrar [...]. Não estamos aqui pra vigiar, nem pra controlar. A gente não faz controle se o colega trabalha ou não trabalha, se está atendendo ou não.* (Trabalhador J).

> *E uma questão que eu sempre trouxe também é em relação à vigilância era de que os dados não eram pra servir pra campanha política, porque a gente já viu isso. Até uma imobiliária entrou em contato comigo pra saber onde era melhor implantar a imobiliária. Acho que pelo público que ele queria não queria colocar em um local de muita vulnerabilidade. Fiquei chocada.* (Trabalhador E).

Os desafios impostos aos trabalhadores vão desde esclarecer o significado semântico das expressões adotadas pela política até garantir que as informações produzidas pela vigilância socioassistencial não sejam apropriadas com finalidades indevidas. É preciso que saibam o lugar estratégico que ocupam e que estejam cientes do poder que a informação possui, já que existem formas diferentes de utilizá-la.

Os trabalhadores entrevistados relacionam a vigilância socioassistencial com a qualidade dos serviços ofertados à população. Entendem que o diagnóstico e o monitoramento são processos que contem em si a intenção de identificar os problemas e de resolver demandas, e não somente para mensurá-las. Compreendem que ao passo em que se agrega cientificidade ao processo não há mais espaço para a neutralidade. O compromisso que assumem para elevar essa qualidade é unânime, cientes de que os maiores beneficiários devem ser os indivíduos e as famílias atendidos pela assistência social.

De forma geral, é possível observar que a maioria dos entrevistados reproduz o que tem sido sistematizado pelo MDS em termos conceituais sobre a vigilância socioassistencial que, como dito, é ainda pouco expressivo. Para alguns, ainda carecem de melhor compreensão, sendo confundida com o controle social ou com os próprios procedimentos e instrumentos metodológicos. Em níveis diferentes de apreensão, o que se percebe é ainda um perfil de trabalhadores que se apega a receituários prescritivos, advindos sobretudo da instância federal.

No debate coletivo sobre vigilância socioassistencial são necessárias mediações entre o já instituído e outras aproximações que sejam capazes de apreender a vigilância socioassistencial em sentido mais amplo, não restrito a uma função formal da política, para além do que diz a “cartilha”. Torna-se inequívoco afirmar que se trata de um movimento processual de apropriação e apreensão, que não pode ser feito de forma acrítica e pragmática.

Contudo, por vezes nem a apropriação da “cartilha” acontece a contento. Em uma publicação[37] do MDS, elaborada para fins de capacitação, percebe-se um aprofundamento no entendimento e no direcionamento a ser dado às ações de vigilância socioassistencial que não é visto em nenhum documento normativo até então. Para exemplificar recuperam-se alguns trechos desse material, que entende que 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, 2013c, p. 22, grifos nossos).

E ainda que possua 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, 2013c, p. 28, grifos nossos).

Em outras palavras, assim como outros documentos posteriores à publicação da NOB/SUAS (2012), esse traz elementos que direcionam o modo com a função deve ser apreendida pelos trabalhadores, tentando antecipar possíveis equívocos de interpretação ou já indicando uma saída para esses. Trata-se de um texto ainda muito técnico (academicista), que talvez não consiga avançar em orientações de como operacionalizar a vigilância socioassistencial, mas busca trazer mais clareza e materialidade ao conteúdo rígido, denso e por vezes até confuso que pauta o aparato jurídico-legal.

A caracterização feita até agora sobre a vigilância socioassistencial baseou-se nos documentos oficiais e na sua interpretação feita pelos trabalhadores. Mas e se houver algo para além disso? O que mais se pode pensar sobre esse tema? Algumas das falas dos entrevistados surgem como uma provocação a esse pensamento instituído.

[37] O Caderno 3: Vigilância socioassistencial (BRASIL, 2013c) do CapacitaSUAS foi produzido pela Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais – CEDEPE/PUCSP, com o envolvimento de pesquisadoras como Mariângela Wanderley, Raquel Raichelis, Carola Carbajal Arregui e Dirce Koga. Contou com a colaboração de profissionais que na época estavam diretamente envolvidos com a vigilância socioassistencial em âmbito ministerial, tais como Denise Colin, Luciana Jaccoud, Luis Otávio Farias, Simone Albuquerque, entre outros.

> *Quando fala em base teórica é engraçado, porque foi a forma como eu me acostumei a trabalhar na universidade. Mas indo pro serviço público tudo o que tinha de base teórica passa por um filtro, que são cadernos de orientação. E isso vira um grande caderno de receitas, onde as vezes fica difícil de entender quais são os paradigmas em jogo.* (Trabalhador F).

> *A vigilância socioassistencial nada mais é do que o empoderamento dos usuários, da população e dos serviços de ter um parâmetro do que eles têm, se é bom ou não é aquele atendimento e o que pode ser melhorado [...]. E também de empoderar os trabalhadores do próprio trabalho deles, de poderem fazer uma reflexão do trabalho deles e verem se realmente é aquilo que a população precisa, se a metodologia de trabalho está acertada ou não, se pode mudar ou não.* (Trabalhador M).

> *A vigilância não tem uma função meramente de coleta de dados, de produção de informação. Ela é uma função política.* (Trabalhador O).

Essas falas conduzem à uma ponderação de suma importância: de que as orientações técnicas se vejam reduzidas a meros procedimentalismos burocráticos se não questionados os seus fundamentos. E, infelizmente, se é fato que a sociedade brasileira contemporânea não abandona os traços conservadores de outrora, isso em um modelo puramente gerencial, aventa lacunas para que as ações desenvolvidas pela assistência social retomem o caráter moralizante. Corre-se o risco dos trabalhadores se tornarem pragmáticos e utilitaristas, cumpridores de tarefas. Essa postura tende a diminuir a potencialidade de mobilização e organização tanto dos trabalhadores da política como de seus usuários. Portanto, é preciso mostrar o contraponto, de que o caráter ético político da vigilância socioassistencial conserva em si a possibilidade de contribuir com o que os entrevistados chamam de empoderamento dos trabalhadores e usuários, mas que poderia ser entendido como a construção de processos sociais emancipatórios.

É esse debate que mais interessa aqui. Mais do que reproduzir um conceito pronto e fechado, é necessário buscar sentidos e aprofundá-los. Acreditando que a gama de informações, provenientes das ações de vigilância socioassistencial, são carregadas de poder é preciso questionar-se: poder para quem? Com que propósitos podem e vêm sendo utilizadas? Quais os paradigmas ideológicos em jogo? Nesta seara de disputas, onde nada ocorre de forma linear e livre de contradições, sobretudo frente ao cenário político, econômico e social que se apresenta atualmente no Brasil, qual é o papel da vigilância socioassistencial?

Não é difícil identificar que a base da vigilância socioassistencial, e do SUAS como um todo, está associada a um modelo de gestão gerencial. Não há, necessariamente, nada de errado em adotar um modelo que congregue processos de planejamento, gestão, execução, monitoramento e avaliação para viabilizar seus objetivos e finalidades. Podem inclusive agregar padrões mínimos de qualidade, garantindo o acesso da população aos serviços socioassistenciais, independente do lugar onde ela se encontre.

O alerta que se faz é no sentido de que a materialização de uma política social pública de tamanha complexidade depende, dentre tantos outros aspectos, do cuidado com reducionismos, com engessamentos e com esvaziamentos que podem ocorrer com a adoção

deste tipo de modelo. Sobretudo quando dissociado de mecanismos que consigam efetivar as bases democráticas de participação popular, que configuram um dos princípios do SUAS. Desde sempre, “propostas homogeneizadoras são a antítese da história e da geografia do país e da trajetória dos que nele vivem em diferentes locais. Tratar igual o diferente implica em correr o risco de desenhar uma atenção no campo do destrato e não, do trato.” (SPOSATI, 2015, p. 51).

Renega-se, portanto, a ideia da vigilância socioassistencial enredada em si mesma em uma espécie de bolha, desconectada da realidade dos serviços e dos usuários, destinada a ser somente um meio para a concretização das demais funções da política de assistência social. Ela é “condição imprescindível para que a Política de Assistência Social formule estratégias de intervenção social, com vistas à prevenção e ao monitoramento de riscos.” (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 145). Deve ser compreendida em sua conexão com as seguranças que a assistência social deve garantir para efetivar a proteção social, que exigiu uma “forte mudança na organização das atenções, pois implica superar a concepção de que se atua nas situações só depois de instaladas, isto é, depois que ocorre uma desproteção.” (SPOSATI, 2009, p. 21).

Faz sentido que, para acompanhar essa mudança, a vigilância socioassistencial se constituía como função capaz de identificar as desproteções já existentes e, a partir dela, pensar em um planejamento que preveja ações preventivas e proativas, sobretudo aquelas que podem fomentar a mobilização dos usuários de maneira coletiva. Assim, além de ocupar-se, por exemplo, do mapeamento da rede de serviços existente, despenderia esforços também para identificar os vazios de atendimento, de desproteção social. Ou, então, em vez de ocupar-se somente com o levantamento da renda familiar, o faria sob a perspectiva do *deficit* de renda que essa mesma família não estaria acessando e que se faria necessário para sua manutenção.

No entanto, de pouco adianta a vigilância socioassistencial fazer “malabarismos” em busca de informações sobre as famílias e os territórios se não houver um posterior investimento na proteção social para garantir as seguranças afiançadas da assistência social. Isso esvaziaria o significado de sua existência. Por isso torna-se cada dia mais indispensável atuar em sua defesa. Não há aqui uma tentativa de romantizar a vigilância socioassistencial, mas de qualificá-la por meio do reconhecimento das fragilidades e equívocos do que se construiu até agora e também da potencialização de seus acertos. E, se já havia dificuldades para a consolidação da vigilância socioassistencial nos governos Lula e Dilma, mesmo com todas as críticas que lhes eram cabíveis, não estavam esgotadas as possibilidades de manutenção e ampliação de direitos.

Adere-se aqui a defesa de que a função vigilância socioassistencial

> não se limita, e não pode se limitar, a medida de institucionalizar mecanismos internos ao órgão de gestão da política de assistência social das três instâncias federativas governamentais. Considera-se que a vigilância socioassistencial sob a égide de ampliação do acesso aos direitos de cidadania tem a exigência em produzir, para a sociedade, informes sobre as múltiplas e reincidentes situações de desproteção social sofridas e impingidas a segmentos da população, e que estas são resultantes também da ausência e/ ou do modo residual e precário de presença das respostas protetivas públicas. (SPOSATI, 2017, p. 3).

A autora sustenta sua argumentação com base em duas afirmações: uma que defende o caráter interno da vigilância socioassistencial, "como força institucional de qualificação dos *lócus* de gestão e dos agentes da política de assistência social tornando-os referência institucional pública em informar a sociedade sobre a presença de desproteções sociais na população." (SPOSATI, 2017, p. 4). E outra que deixa explícito o seu caráter externo, "como força para movimentar o futuro da política e o acesso à justiça para efetivação de direitos a proteção social distributiva." (SPOSATI, 2017, p. 4). O conteúdo dos Capítulos 3 e 4 transita por esses caracteres interno e externo mencionados.

Conclui-se, por ora, que a vigilância socioassistencial possui uma dimensão ético-política em tudo o que lhe permeia, e pode contribuir em muito para a que a assistência social não abandone seus objetivos prioritários. Isso dependerá, prioritariamente, da direção social dada a ela, pois da mesma maneira que "pode contribuir para a superação do caráter emergencial e fragmentado que impregnou historicamente as ações assistenciais [...], pode contribuir para a perpetuação da ordem, do controle e do conhecimento exercido sobre os usuários da política de assistência social." (FRITZEN; MOSER; PEZZO, 2016, p. 30). Por isso é tão importante compreender o papel que a vigilância socioassistencial ocupa em relação às demais funções da assistência social, ao planejamento e à gestão da própria política e, sobretudo em relação aos trabalhadores e usuários.

2.2.1 Base conceitual da vigilância socioassistencial: vulnerabilidade social, risco social e território

Esse subitem é dedicado à reflexão sobre o que se pode chamar de base conceitual ou tripé conceitual da vigilância socioassistencial, que abarca os conceitos de vulnerabilidade social, risco social e território. Tratar deles em separado não é mera coincidência ou preferência da autora, mas reflete a importância que lhes vêm sendo atribuída no âmbito da política. Prova disso é que nos últimos cinco anos houve um aumento significativo de produções científicas dispostas a reconhecer, descrever e exemplificar esses conceitos, predominantemente no contexto da vigilância socioassistencial. Apesar de não lhe serem exclusivos, é a partir dessa função que tomam uma posição de destaque, uma vez que a

maior parte dos processos desenvolvidos pela vigilância socioassistencial giram em torno das situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas pelos indivíduos e pelas famílias, bem como a capacidade de atendimento disponível nos territórios.

No entanto, a mera incorporação desses termos no aparato jurídico-legal e nas orientações acerca da vigilância socioassistencial não significa que sua apreensão tenha se dado de maneira coletiva. Então, afinal, o que caracteriza a vulnerabilidade social e o que caracteriza o risco social? Como podem ser definidas as situações de vulnerabilidade e risco social? O que diferencia uma da outra? O que significa a incorporação da categoria território na política? Qual é o entendimento adotado para definir território? Que relação há entre esses conceitos e a assistência social? Essas são perguntas essenciais para não incorrer em sua banalização e reprodução acrítica.

Esses dois primeiros conceitos são utilizados como forma de adjetivar os usuários da assistência social. Ou seja, são considerados usuários aqueles cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social e que demandam atenção desta política social pública. A PNAS (2004) cita algumas dessas situações:

> famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (BRASIL, 2004, p. 34).

Contudo, entende-se que é preciso mais do que exemplos de situações que possam ser vivenciadas pelos usuários para caracterizar substancialmente a vulnerabilidade e risco social. É imprescindível estabelecer conceitos básicos que possam contribuir para que ocorra uma apropriação, evitando o uso indiscriminado dos mesmos. Assim, será possível vislumbrar situações que, mesmo não tendo sido mencionadas no aparato-legal, devam ser atendidas pela assistência social. Isso impede que se reduza a política a uma gama de situações pré-estabelecidas, que podem ter sido incorporadas sem maiores discussões e problematizações.

De forma geral, os termos vulnerabilidade e risco social são mencionados no conjunto do aparato-legal analisado, mas somente estariam acompanhados de definição na NOB/SUAS (2010b), que se constituiu como uma versão para consulta pública e não está mais em vigor, e nas OTVS (2013). Ambas trazem a mesma definição sobre os temas, sendo vulnerabilidade definida como:

> situações ou ainda em identidades que podem levar a exclusão social dos sujeitos. Estas situações se originam no **processo de produção e reprodução de desigualdades sociais**, nos processos discriminatórios, segregacionais engendrados nas construções socio-históricas que privilegiam alguns pertencimentos em relação a outros. (BRASIL, 2013a, p. 7, grifo nosso).

Entende-se que as OTVS (2013) avançam significativamente na explicitação do conceito, inclusive amparado em uma perspectiva crítica, que reconhece e vincula a vulnerabilidade social à desigualdade imposta pelo modo de produção capitalista. No intento de estabelecer qual a especificidade no âmbito da assistência social, as OTVS (2013) passaram a mensagem de que se deve compreender os múltiplos fatores que incidem sobre os indivíduos e as famílias para que uma situação de vulnerabilidade social se estabeleça. Assim, incluem uma explicação, atentando para que o conceito não se restrinja a percepção da pobreza em sentido estrito, mesmo que a insuficiência ou ausência de renda sejam inegavelmente seus indicadores. Se assume que a vulnerabilidade está ligada a diversos fatores, o que demanda a ação de outras políticas sociais públicas, para além da assistência social. Isso não elimina a necessidade de que se tenham claras quais as situações de vulnerabilidade que demandam sua intervenção. Nesse sentido, apontam que

> se faz necessário distinguir as informações (ou fatores de vulnerabilidade) que caracterizam o contexto mais amplo de vulnerabilidades das populações e territórios e aquelas informações (ou fatores de vulnerabilidade) que dialogam de forma mais direta com a ação específica da assistência social. (BRASIL, 2013a, p. 7).

Por sua vez, o conceito de risco social é utilizado na assistência social para definir um "conjunto de eventos em relação aos quais lhe compete diretamente desenvolver esforços de prevenção ou de enfrentamento para redução de seus agravos." (BRASIL, 2013a, p. 6). Apesar do risco social ser de mais fácil identificação, justamente por transmitir uma noção de ameaça ou de perigo, também prevalece o uso de exemplos na sua descrição.

No aparato jurídico-legal da política e nas OTVS (2013) que regem a vigilância socioassistencial, caracterizam-se como situações de risco aquelas em que há incidência ou probabilidade de:

> - situações de violência intrafamiliar; negligência; maus tratos; violência, abuso ou exploração sexual; trabalho infantil; discriminação por gênero, etnia ou qualquer outra condição ou identidade;
> - situações que denotam a fragilização ou rompimento de vínculos familiares ou comunitários, tais como: vivência em situação de rua; afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar em decorrência de medidas protetivas; atos infracionais de adolescentes com consequente aplicação de medidas socioeducativas; privação do convívio familiar ou comunitário de idosos, crianças ou pessoas com deficiência em instituições de acolhimento; qualquer outra privação do convívio comunitário vivenciada por pessoas dependentes (crianças, idosos, pessoas com deficiência), ainda que residindo com a própria família. (BRASIL, 2013a, p. 6).

Na busca por identificar qual a percepção dos trabalhadores, os mesmos foram questionados sobre seu entendimento em relação aos conceitos de vulnerabilidade e risco social e quais as formas como se manifestavam na realidade de seus municípios.

Com poucas exceções, o que se percebe é a reprodução, com diferentes níveis de apropriação, do que as normatizações oficiais consideram ser vulnerabilidade e risco social. Predomina a explicação por meio de exemplos do que pode ser considerado um ou outro, ou mesmo uma confusão entre ambos. Quer dizer, o que para um trabalhador pode ser considerada uma situação de vulnerabilidade social, para outro é exatamente o que vai ser considerado uma situação de risco social. Essa separação realmente não é tão simples e objetiva, uma vez que são processos interligados, o que faz com que sua problematização seja essencial.

Em específico, ficou clara a necessidade dos entrevistados de sinalizar que não consideravam a vulnerabilidade social somente a partir do aspecto econômico, ou seja, do acesso à renda. Pontuam que as situações vivenciadas pelos indivíduos e por suas famílias são compostas por elementos multifatoriais, que por vezes, ultrapassam a especificidade da assistência social.

> *A vulnerabilidade é multifatorial. Não posso considerar a vulnerabilidade somente a questão econômica. Eu posso ter uma situação de vulnerabilidade que é vulnerabilidade de vínculos [...]. Então, acho que ela é multifatorial, pode ser social, econômica, material. Acho tão difícil conceituar vulnerabilidade.* (Trabalhador B).

> *Existe uma questão multidimensional da vulnerabilidade. A vulnerabilidade não é só a questão monetária, mas existem também, por exemplo, fornecimento de energia elétrica inadequado, saneamento básico inadequado, a questão do analfabetismo ou a oferta de serviços na educação. A questão da saúde também entra como questão de vulnerabilidade. Ao mesmo tempo que a gente tem um entendimento mais amplo, acaba sendo mais complexo da gente chegar a um indicador único de vulnerabilidade. Se a gente fosse falar só da questão monetária, é procurar no IBGE onde tem as pessoas que recebem até ¼ do salário mínimo, ou 1/8 do salário mínimo e a gente vai achar a vulnerabilidade.* (Trabalhador D).

> *A vulnerabilidade não está associada só à questão da renda [...]. É a escassez de algo básico, que pra mim pode ser casa, comida e pra outra pessoa pode ser o afeto, a segurança. Como são seres humanos as pessoas podem ser vulneráveis em vários aspectos [...]. Dentro da assistência acho que o foco seria as questões, não digo básicas, mas mínimas pra se ter um pouco de dignidade, que fica um pouco associado às questões básicas de sobrevivência, como a medicação, a saúde, a segurança na casa, na escola.* (Trabalhador E).

Os exemplos citados para ilustrar as várias dimensões e fatores que compõem a vulnerabilidade social e a forma como se manifestam nos municípios pesquisados corroboram com o que vem sendo apresentado pelas normatizações e orientações ministeriais. A fragilidade de vínculos familiares e comunitários ou a ausência desses foram apontados como o principal elemento relacionado à vulnerabilidade social, seguido por questões relacionadas pela ausência ou pelo acesso precário a direitos, tais como moradia, saneamento básico, saúde, educação, trabalho, alimentação. A mobilidade urbana também figura entre esses

elementos, sobretudo pela ausência ou insuficiência de transporte público em determinados territórios. O *deficit* em relação à segurança pública também é apontado como exemplo, percebido pela violência, pelo tráfico e consumo de drogas e pelo aumento no número de homicídios.

Essa ênfase em apresentar o conceito de vulnerabilidade como multifatorial e não somente como o acesso precário ou ausência de renda tem suas raízes na história da assistência social, que desde sua origem esteve associada ao atendimento aos pobres e incapacitados para o trabalho. Cabe observar, inclusive, o fato de que os entrevistados mencionam renda sem mencionar pobreza ou miséria.

A associação da pobreza com a assistência social também fez (e ainda faz) com que seja vista como um recurso a qual ninguém quer ter acesso, pois, em uma conotação negativa, acessá-lo significa um atestado de fracasso, de desqualificação, que cria identidades estigmatizadas. Há uma tentativa de "negação subjetiva da pobreza por parte dos pobres: na medida do possível, eles preferem não se reconhecer como tais." (MARTINS, 2003, p. 18).

Muitas vezes os próprios usuários reproduzem elementos conservadores em seus comportamentos e falas, sobretudo por não compreenderem o seu status de sujeitos de direitos. Acabam por acreditar que a necessidade de acessar benefícios ou serviços socioassistenciais os tornam fracassados, inferiores, igualmente subalternos. Isso porque

> a identificação da assistência recebida com a noção de ajuda expressa [...], um dos sentimentos ambíguos em relação à condição de assistido. Para receber "ajuda", é preciso pedir essa "ajuda", situação que é experienciada como humilhante e difícil, pois devem comprovar suas necessidades e carências. (YAZBEK, 2006, p. 134).

Mas, mais grave do que a negação da pobreza pelos usuários da assistência social, é saber que essa negação ocorre entre trabalhadores que os atendem. Ainda existem profissionais, entre os quais figuram também assistentes sociais, que desempenham o papel de fiscalizadores e gestores da pobreza. Atribuem valor exacerbado a questões como o cumprimento das condicionalidades de acesso e permanência em programas sociais, quando deveriam estar preocupados em contribuir para a efetivação de processos sociais emancipatórios das pessoas que atendem. Isso ocorre quando não se considera o acesso aos direitos sociais, tendo como consequência a reafirmação

> não apenas a naturalidade da pobreza como fenômeno social permanente, mas também a sua manutenção como fato que escapa ao contexto das relações sociais historicamente construídas [...]. Se dissocia do debate sobre organização das relações de trabalho ou estruturação das hierarquias sociais. (JACCOUD, 2009, p. 67).

No contraponto, não passa desapercebida a letra de um rap que fala "pobreza não é derrota." (CRIOLO, 2016). Acredita-se que, em vez da identificação com a pobreza ou o

controle da mesma, é mais fecundo que aja um reconhecimento dessa condição e ao mesmo tempo do direito de acessar os serviços disponíveis, de participar de processos decisórios, de exercício da cidadania, independente de classe social ou rendimentos.

A renda, em uma sociedade capitalista que não dispõe de políticas sociais públicas com coberturas mais amplas, acaba por ter um papel central, pois embora a concepção de vulnerabilidade social não se deva limitar ao acesso à renda, este é um condicionante fundamental para o atendimento das necessidades da população. A luta pela “grosseira necessidade” – para usar uma expressão de Marx – rouba energia e condiciona o investimento nos vínculos afetivos. Esses elementos são interconectados quando se reconhece os sujeitos – individuais e coletivos – como unidades dialéticas.

Ao mesmo tempo em que dar ênfase à pobreza distancia a assistência social de sua especificidade como hoje é entendida, é essencial não a excluir da equação. Apesar de defender que não é somente o acesso à renda que irá elevar os sujeitos à condição de cidadãos, a sua ausência ou insuficiência como um dos fatores de vulnerabilidade social não pode ser desconsiderada ou menosprezada, pois é inclusive um fator de seu agravo. Mesmo acreditando que “a concessão de benefícios ainda traz [a] marca de seleção do acesso pela renda, em vez da necessidade ou da segurança a ser alcançada.” (SPOSATI, 2009, p. 23), o investimento direcionado para a erradicação da pobreza extrema, promovido nas últimas décadas não pode ser ignorado. Sobretudo quando as forças políticas e econômicas atuais demostram interesses contrários aos da classe trabalhadora. As famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e do BPC correm o risco de não ter mais acesso ao seu direito à renda e de entrar novamente para a triste estatística dos que passam fome. E, nessa linha tênue que separa os dois conceitos, não ter acesso à renda que permita as famílias proverem as necessidades humanas básicas de seus membros não as deixa somente em situação de vulnerabilidade, mas sim as expõem a uma situação de risco, inclusive de vida.

Com o intento de problematizá-lo, para além da insuficiência de renda, retoma-se um dos fatores que são utilizados para exemplificar a vivência de uma situação de vulnerabilidade social, qual seja, a perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade pelos indivíduos e suas famílias. Houve uma mudança de foco, que historicamente concentrou-se nas capacidades e responsabilidades do indivíduo isolado, para colocar a família no seu lugar, exigindo sua participação ativa nos serviços socioassistenciais, tais como Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), SCFV e atividades de capacitação, cuja finalidade seja a geração de trabalho e renda.

Apesar de não ser uma novidade, e mesmo o próprio conceito de família ter se modificado ao longo dos anos, é inegável o esforço para recolocá-la como “objeto, sujeito e instrumento” (TEIXEIRA, 2015, p. 211) das ações desenvolvidas pelas políticas sociais

públicas. Prova disso é a inclusão da matricialidade sociofamiliar como uma das diretrizes do SUAS, podendo ser vista como uma de suas inovações como modelo de gestão.

Mesmo que fosse apreendida pelos trabalhadores do SUAS tal qual o aparato jurídico-legal instrui, ainda assim não bastaria para compreendê-la por completo, uma vez que a diretriz em si "está imersa no campo teórico funcionalista, estranho ao universo teórico do campo crítico, aquele que se volta para a transformação social." (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2014, p. 37). A forma indicada para que o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários aconteçam, responsabiliza a família, ao mesmo tempo em que nela projeta uma carga de valores éticos e morais, em detrimento das responsabilidades que devem ser assumidas pelo Estado. Em uma crítica concisa, aponta-se que

> as orientações emanadas dos programas governamentais lançados, parecem indicar, por um lado, o aprofundamento do caráter familiarista que marca historicamente a política social brasileira. Familismo entendido como perspectiva em que a política pública considera – na verdade insiste – que as unidades familiares devem assumir a principal responsabilidade pelo bem-estar de seus membros (Esping-Andersen, 2000). Isso corresponde a uma menor provisão de bem-estar por parte do estado e uma forte presença do mercado. (MIOTO; DAL PRÁ, 2015, p. 171).

Por este viés, o fracasso ou sucesso das políticas sociais públicas, em particular da assistência social, depende necessariamente do empenho das famílias em cumprir as condicionalidades estabelecidas para o seu ingresso junto as mesmas, assim como o rompimento com ciclos de conflitos, de violência e a construção de laços de cuidado e afeto. Nessas condições a função dos trabalhadores do SUAS consistiria em despertar e habilitar as famílias para que sejam capazes de cumprir este papel.

O que se pretende aqui não é negar a importância do papel da família nas políticas sociais, mas sim alertar para o modo como isso ocorre. Em vez de reforçar estereótipos conservadores e moralizantes, é preciso desresponsabilizar "o grupo familiar da função de principal responsável pela provisão de bem-estar dos seus. Isso implica a oferta universal de serviços dirigidos à família." (TEIXEIRA, 2015, p. 218). Além disso, a visão assumida em relação a família e as situações de vulnerabilidade social a que está exposta irá influenciar nas análises feitas pela vigilância socioassistencial e, consequentemente, na direção social que será dada ao desenvolvimento das ações de proteção social e defesa de direitos como um todo. Portanto, é imprescindível não "negligenciar os indivíduos em sua inserção classista, nem muito menos adotar a estratégia de propor um sujeito oculto e incorpóreo na construção da cidadania – a família – sob pena de termos, o trabalho socioassistencial, esterilizado na mera manutenção do *status quo.*" (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2014, p. 37).

Isso remete a outro elemento utilizado por alguns entrevistados para caracterizar a vulnerabilidade social e que merece ser destacado e melhor esclarecido. É o que a associa com a fragilidade psicológica e emocional, atribuindo-lhe um caráter mais subjetivo.

> *O que deixa uma pessoa vulnerável? O que é ser vulnerável? É uma coisa subjetiva. Acho que estar vulnerável é subjetivo, eu posso estar vulnerável emocionalmente. Vulnerável, frágil, e acho que o frágil te impede. Aquela vulnerabilidade te impedir o teu desenvolvimento profissional, o teu desenvolvimento pessoal, o teu desenvolvimento social. Acho que estar vulnerável te impede de alguma coisa de tu criar muitas vezes um projeto de vida.* (Trabalhador B).

> *Vulnerável é um momento que cada um pode passar, independente da sua faixa etária, cor, religião, renda [...]. Está no fator emocional.* (Trabalhador J).

Sem desconsiderar as dimensões psicológica, emocional, sensitiva, que influenciam no modo como os sujeitos reagem diante da realidade que se apresenta, considera-se necessário fazer uma separação do que pode deixar um sujeito vulnerável enquanto indivíduo particular, e o que, para além disso, o torna socialmente vulnerável. É preciso ter muito cuidado para não voltar ao equívoco do passado, de psicologizar a questão social e reforçar estigmas relacionados a características psicossociais negativas aos usuários, tachando-os de dependentes, sem vontade, ignorantes e interesseiros. Essa é mais uma das formas de expressão do pensamento conservador, que infelizmente se renova sob o ideário do capitalismo monopolista e

> ultrapassa de longe a imputação do indivíduo da responsabilidade de seu destino social, bem mais do que este efeito, por si só relevante, implica um tipo novo de relacionamento 'personalizado' entre ele e as instituições próprias da ordem monopólica que, se não se mostram aptas para solucionar as refrações da 'questão social' que o afetam, são suficientemente hábeis para entrelaçar, nos 'serviços' que oferecem e executam, desde a indução comportamental até os conteúdos econômico sociais mais salientes da ordem monopólica — num exercício que se constitui em verdadeira 'pedagogia' psicossocial voltada para sincronizar as impulsões individuais e os papéis sociais aos protagonistas. (NETTO, 1996, p. 38).

Ou seja, se a vulnerabilidade for compreendida como subjetiva e individual, incorre-se no erro de planejar e executar ações dando o enfoque a estes elementos, novamente culpabilizando o sujeito e reafirmando sua condição de subalternidade. Tal comportamento desvia a atenção do Estado para o que realmente importa, que é perceber que o que torna os indivíduos ou famílias vulneráveis socialmente é a desproteção social a que estão expostos em função da ausência ou precariedade dos serviços públicos. Esta premissa será retomada posteriormente. Por sua vez, no que se refere ao risco social, as falas dos entrevistados deixam a impressão de algo vago, mais fácil de ser explicado em comparação com a vulnerabilidade social do que em relação ao próprio conceito.

> *A gente trabalha a vulnerabilidade na PSB, tu tens que estar atuando na PSB para que a situação de risco não aconteça.* (Trabalhador B).

> *O risco acho que mais nessas situações de proximidade com as questões do tráfico, de violência que vemos que está sempre presente e que perpassa todas essas comunidades, dentro do próprio território. Elas estão inseridas nesses espaços estando mais desprotegidas estão mais suscetíveis a esse risco.* (Trabalhador H).

> *Eu vejo risco de uma forma mais permanente e o vulnerável mais como uma situação de momento que eu posso trabalhar e tentar romper. O risco depende de uma atuação mais abrangente dos serviços [...]. Fica mais definido dentro dos setores. A própria palavra já diz, tu consegue visualizar o que seria mais riscos.* (Trabalhador J).

> *Risco é quando já extrapolou algumas situações e aí tu tem que entrar com uma análise e avaliar até que ponto isso saiu de uma vulnerabilidade pra entrar em uma situação de risco.* (Trabalhador K).

Conseguem explicar melhor citando exemplos de como o risco manifesta-se na realidade social. O associam a situações de violência, abandono, maus-tratos, consumo e tráfico de drogas, exploração de trabalho infantil, abuso e exploração sexual, gravidez na adolescência, entre outros. Citam a fragilidade e/ou a eminência de perda de vínculos familiares. Ainda fazem associações com a ausência ou precariedade de políticas sociais relacionadas ao acesso a direitos de moradia, trabalho, renda, alimentação. Retomando a caracterização de vulnerabilidade social realizada anteriormente, pode-se perceber que em verdade, muitos dos exemplos citados lá, caberiam muito melhor aqui.

A maioria dos entrevistados diz perceber as diferenças existentes entre vulnerabilidade e risco, apesar de terem sido identificadas algumas confusões nos exemplos utilizados para caracterizar um ou outro. Em alguns relatos, tais conceitos foram atrelados aos níveis de complexidade em que se divide a proteção social, ou seja, básica e especial (aqui mais relacionada à média complexidade). Além de demonstrar níveis diferentes de abstração em relação aos conceitos apresentados na normatização da política.

> *Eu as vezes me sinto muito burocrática. Eu leio, chego pro pessoal, o conceito é esse. O ministério estabeleceu que o conceito é esse, não muda em nada, dá briga. Os técnicos não conseguem aceitar os conceitos de vulnerabilidade, as questões de risco social e também a alta complexidade [...]. A questão de que o CRAS, independente se for vulnerabilidade ou risco, ele é a porta de entrada. Mas alguns não entendem que tem que ser direto no CREAS, que não é a porta de entrada, é onde se tem um encaminhamento, alguma coisa, uma avaliação prévia de entendimento do que está acontecendo. Eles entram em choque, em função muito de demanda, essas demandas são grandes.* (Trabalhador K).

> *Essa ideia de vulnerabilidade e risco é um pouco difusa, porque não tem um limite, é pouco claro, até a própria política é pouco clara em relação a isso. Se a gente for pensar essa estruturação em termos de níveis de complexidade, e o diagnóstico esse de atendimentos às famílias que a gente produziu, o que as equipes diziam? Que estavam na PSB atendendo situações de PSE de média e alta complexidade, esse era o discurso. Porque a política traz uma ideia de vulnerabilidade e risco como coisas separadas, coisas que de certa forma estariam em níveis, um nível um pouco melhor e outro um pouco pior e que tu teria uma rede que daria conta disso. O que a gente tem visto é que a questão da vulnerabilidade e risco são conceitos que estão muito conectados entre si.* (Trabalhador O).

Essas falas transmitem uma ideia de que a diferenciação entre vulnerabilidade e risco social serve como balizador para o encaminhamento e atendimento dos usuários junto aos serviços socioassistenciais, no desenho hierarquizado como se constituiu entre PSB e PSE. De fato, a concepção de níveis de proteção social previa uma organicidade, capaz de "combinar as velhas iniciativas que atuavam após a ocorrência de riscos, agressões, distinções com um novo campo que se propõe preventivo de ocorrências e/ou de seu agravamento." (SPOSATI, 2009, p. 40). A ênfase estaria na prevenção do risco ou de seu agravamento, por isso a obrigatoriedade da existência de CRAS em municípios de todos os portes e por isso a sua distribuição nos territórios de concentração do público-alvo da assistência social.

Mas, mesmo que esse modelo hierarquizado tenha sido concebido para diferenciar diferentes graus de vulnerabilidade e risco social e consequentemente, diferentes encaminhamentos, o que se percebe é que a realidade social dos sujeitos não se movimenta de forma tão objetiva e linear. E mais, o agravamento das expressões da questão social impulsiona cada vez mais o acesso à PSE, cujos serviços são em menor número, quase nunca dentro do território onde vivem os sujeitos demandatários e com o desenvolvimento de processos de trabalho mais complexificados.

Esses elementos contribuem para aumentar a confusão existente entre os níveis de proteção social, chegando ao extremo de causar conflitos entre as equipes, ainda mais quando não se desfruta de clareza sobre o que significa vulnerabilidade social e risco social e a relação entre estes. Isso não quer dizer que esse desenho hierarquizado deva ser abandonado, mas é necessário apontar que está longe de constituir-se como modelo ideal e livre de falhas.

Importante retomar que um dos objetivos da pesquisa não é criticar os trabalhadores por suas respostas, mas sim analisar suas concepções e percepções em relação a vigilância socioassistencial e os conceitos afetos a ela, para problematizar os pressupostos que vêm sendo estabelecidos desde a sua inclusão como função da política social pública. E uma dessas problematizações diz respeito à banalização e à reprodução acrítica dos conceitos abordados até aqui, que também apareceu em algumas falas.

> *Eu tenho dificuldade de ler e reproduzir o que está escrito [nas OTVS]. Eu falo com as minhas palavras, eu tenho dificuldade... eu leio muito e não consigo expressar da forma como está escrito ali.* (Trabalhador B).

> *Nós não temos dentro de bibliografias, de referenciais teóricos uma definição. Cada autor também vai ter uma visão do que é vulnerabilidade [...]. Quando a gente entra nessas discussões parece que eu estou voltando no tempo da faculdade em que a gente discutia questão social da Iamamoto. Será que eu só não troquei as nomenclaturas? Por que qual é a diferença entre vulnerabilidade e risco e questão social. Estou falando de vulnerabilidade e risco também, só que com outros nomezinhos da época, as vezes no modismo. Ou então, simplesmente pra justificar o meu parecer. A família encontra-se em risco e vulnerabilidade social, pronto. Alguém disse que fica bonitinho e vamos usar. E vai de cada profissional na sua ação, com a sua autonomia, entrar nos parâmetros do que aquela família passou pra ele, a partir da compreensão dele. Isso é um risco porque tu pode compreender completamente diferente de mim e estar deixando de atender e beneficiar uma família que está dentro de um perfil social pra acompanhamento.* (Trabalhador J).

Esses aspectos mencionados pelos entrevistados comprovam que a mera reprodução, desvinculada da apreensão dos conceitos e de uma reflexão crítica sobre os mesmos, afasta os trabalhadores, gestores e até mesmo usuários do SUAS do cerne da assistência social, que é a garantia das seguranças sociais. Felizmente também é possível perceber reflexões um pouco mais densas acerca dos conceitos de vulnerabilidade e risco social e de sua incorporação pela política de assistência social.

> *Vulnerabilidade e risco são conceitos que estão muito conectados entre si. Servem como balizadores pra pensar as ações da vigilância, porque tu vai [...] buscar identificar situações que torna o sujeito que demanda as ações da política, no sentido de pensar ações [...]. A partir dessa definição conceitual tu vai te organizar metodologicamente. Então, se eu tenho uma questão de vulnerabilidade e risco, o que a vigilância diz? Quais são as questões centrais que eu tenho que trabalhar? Vulnerabilidade, risco e território. A partir dessas dimensões tu vai organizar metodologicamente o trabalho das equipes de vigilância. A mesma lógica dos serviços.* (Trabalhador O).

> *Eu vou tentar te responder aquilo que eu acho que é e que adentra um pouco isso dos conceitos banalizados. Eu gosto da ideia de pensar a vulnerabilidade como efeito, como algo intrínseco à insegurança no sentido amplo. Insegurança e limitação das seguridades, de uma ideia de cidadania. Isso envolve desde a pobreza, e o termo vulnerabilidade está engolindo algumas coisas que envolvem pobreza e classe, alguns debates que eu acho que estão ficando de lado [...]. Mas eu gosto de pensar nesses termos, como algo intrínseco às inseguranças e limitações que são sociais [...]. As pessoas estão vulneráveis a não receber o PBF, a se submeter ao clientelismo porque as políticas públicas não são capazes de, de fato, mexer na estrutura da desigualdade social.* (Trabalhador F).

A partir dessas ponderações e da exploração do conteúdo expresso nas normas e orientações legais chega-se a um desfecho inevitável: levando em consideração os diferentes níveis de apreensão e abstração desses conceitos, há ainda que aprofundá-los e sobretudo, problematizá-los, tomando como ponto de partida o que já vem sendo apontado em produções bibliográficas ao longo das últimas duas décadas.

O primeiro passo foi fazer uma aproximação com as principais vertentes teóricas que pretendem explicar a vulnerabilidade social. A vertente norte americana, que se alimenta do pensamento dos liberais e dos conservadores. Para os liberais, cuja hegemonia percorre as

décadas de 1960-1970, a vulnerabilidade não se explica a partir do indivíduo, mas nos "processos estruturais amplos, na desindustrialização de determinadas regiões, nas transformações tecnológicas e gerenciais, nas mudanças no perfil da mão-de-obra, nas transformações sociais e urbanas das grandes cidades ou no secular preconceito racial." (KOWARICK, 2003, p. 62). Totalmente contrária, que se evidencia a partir dos anos 1980, a visão conservadora insiste no equívoco já mencionado de culpabilização dos sujeitos por sua condição de vulnerável, onde "políticas públicas só serviriam para reproduzir ou aumentar a anomia, a ociosidade e a indolência, a desestruturação familiar, o consumo de drogas e as várias formas de criminalidade." (KOWARICK, 2003, p. 62). A partir de 1990 essas vertentes se unem em torno da ideia de que os sujeitos são responsáveis por seu próprio fracasso e que acabaram por formar uma classe inferior, que vive à margem da sociedade.

A vertente francesa[38], entende que a questão social é "marcada por um processo em massa de desenraizamento e vulnerabilidade social e econômica". (KOWARICK, 2003, p. 71), que podem ser compreendidos a partir de dois eixos, o econômico – vinculado ao trabalho – e o social – vinculado às relações familiares, sociais e comunitárias. Assim sendo, compreende-se que a vulnerabilidade é derivada da questão social, cuja responsabilidade é do Estado, que deveria "fornecer os recursos materiais e culturais que promovam a (re)inserção social e econômica dos grupos marginalizados." (KOWARICK, 2003, p. 62).

Analisando as duas vertentes afirma-se que em nada interessa aprofundar ou utilizar a vertente norte americana de culpabilização dos sujeitos para explicar a vulnerabilidade social. Já a vertente francesa, que explica a vulnerabilidade em relação ao modo de produção capitalista e atribui obrigações ao Estado, é capaz de contribuir em parte. No entanto, nenhuma delas parece ser suficiente para dar conta da realidade brasileira, que em sua história e organização societária viveu processos completamente diferentes, sobretudo na configuração da questão social.

Para compreender a vulnerabilidade na particularidade brasileira, uma primeira associação a ser feita é a que a coloca como decorrente das relações de trabalho no modo de produção capitalista, sob o ideário do neoliberalismo. Com a reestruturação do processo de produção que se deu a partir dos anos 70, o que se observa é a reinauguração de "um novo patamar de intensificação do trabalho, combinando fortemente as formas relativa e absoluta de extração da mais-valia." (ANTUNES, 2001, p. 56). Uma superexploração do trabalho, que nega aos trabalhadores as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho, causando seu esgotamento prematuro e, inclusive diminuindo a vida útil deste trabalhador. Assim, ao violar nesse passo o valor da força de trabalho, o capital atenta

[38] Para maior aprofundamento sobre o tema consultar Castel (2008), Paugan (2003), entre outros.

contra o modo de vida e de consumo da classe trabalhadora, agravando ainda mais as expressões da questão social.

Como consequência dessa reestruturação o mundo do trabalho sofre mudanças que se expressam no crescimento acentuado do desemprego estrutural, na ascensão de diferentes formas de precarização do trabalho, no desmonte da Seguridade Social e da Proteção Social, no agravamento da questão social, no crescimento acirrado da pobreza e das desigualdades sociais e na regressão das políticas sociais públicas num todo. Exemplo disso é o aumento da produção sem aumento do contingente de trabalhadores por meio da intensificação do ritmo produtivo no tempo de trabalho igual ou reduzido. Também se cita a redução de postos e vagas, o aumento da jornada, a fragmentação do trabalho e da classe trabalhadora, a subcontratação, contratação temporária e terceirização. Além da insegurança, pressentida, “no mercado de trabalho, no emprego, na renda, na contratação e na representação.” (ALVES, 2011, p. 21).

O desmonte da seguridade social e da proteção social do trabalhador é percebido por meio da desregulamentação das condições de trabalho em relação às normas legais, ocasionando a regressão dos direitos trabalhistas, na regulação dos salários com base na concorrência, no enfraquecimento e criminalização dos movimentos sindicais e de trabalhadores, no embate contra sua organização e luta; entre outros.

O fato de não ter experimentado, nem de longe, a plenitude dos direitos sociais constitucionalmente garantidos e a adoção, com maior ou menor ênfase, do referencial teórico neoliberal delineiam as particularidades do Estado brasileiro. As tentativas de minimizar suas responsabilidades no enfrentamento da questão social e, no caso da assistência social, na garantia das seguranças sociais que poderiam prevenir ou agir de maneira proativa em relação às vulnerabilidades sociais são prontamente percebidas na ausência ou precariedade de acesso aos serviços públicos. Ou seja, diante da vulnerabilidade social experimentada pela população brasileira, o Estado, ao invés de garantir a proteção, entregou a desproteção social.

Como se não fosse suficiente, outra característica acentua a vulnerabilidade social brasileira, que é a transferência das responsabilidades estatais para o “Terceiro Setor”, que se apresenta com a promessa de agregar modernidade à gestão da questão social, mas o que entrega de fato são “focalizadas práticas filantrópicas que descaracterizam direitos, despolitizam os conflitos sociais e desmontam a universalidade das políticas sociais públicas.” (COUTO et al, 2010, p. 36). Importa dizer que as ações realizadas por instituições da sociedade civil organizada não são o problema em si, pois contribuem em muito para o alcance de resultados efetivos. No entanto, é preciso ter claro que escapam à determinação de prioridades mais amplas, pactuadas por todos os segmentos da sociedade em espaços de controle e participação social.

Pelo exposto que se torna fundamental recuperar a premissa de que a falta de clareza em relação a esses conceitos pode desencadear interpretações equivocadas. Exemplo claro disso é a adoção da categoria vulnerabilidade como se fosse um substituto mais adequado para expressões atualmente considerada pejorativas, como carente, pobre, etc. Reitera-se o que já foi exposto anteriormente, de que isso só vem para mascarar antigos preconceitos sob uma nova roupagem. Sob uma ótica diferente, é preciso compreender que a vulnerabilidade não está no sujeito, não é de sua responsabilidade e muito menos sua culpa, pois ninguém é vulnerável por si só. Sempre se está vulnerável em relação a alguém ou alguma coisa. No caso essa vulnerabilidade é em relação a "um agravamento na forma de ocorrência de um risco social." (SPOSATI, 2009, p. 35). O risco aqui é categoria central, pois a vulnerabilidade ocorre em relação a ele.

Tem-se a impressão de que o risco social enquanto categoria teórica vem sendo invisibilizado no aparato jurídico-legal, nas capacitações, na apresentação mais genérica sobre a assistência social. É utilizado como sinônimo ou complemento da vulnerabilidade, subordinado à esta e muitas vezes esquecido. Contraditoriamente, é a partir do entendimento dessa categoria que se pode compreender melhor a vulnerabilidade social como também a especificidades das seguranças sociais no âmbito da assistência social. É preciso estar atento para não cair em armadilhas.

Risco é uma categoria que vem sendo pesquisada e analisada por diferentes vieses, sobretudo no âmbito do modo de produção capitalista. Não interessa aqui associar essa categoria ao debate que lança a modernidade no conceito de "sociedade de risco"[39] que desconsidera a noção de classe social na sua definição. Sua adjetivação já faz com que possa ser entendido a partir de diferentes áreas do conhecimento e também de uma variedade de situações, tais como

> os riscos naturais (como terremotos e demais cataclismos), os riscos de saúde (doenças, acidentes, epidemias, deficiências), os riscos ligados ao ciclo de vida (nascimento, maternidade, velhice, morte, ruptura familiar), os riscos sociais (crime, violência doméstica, terrorismo, gangues, exclusão social), os riscos econômicos (choques de mercado, riscos financeiros), os riscos ambientais (poluição, desmatamento, desastre nuclear), os riscos políticos (discriminação, golpes de estado, revoltas). (CARNEIRO, 2005, p. 173).

E mesmo dentro de uma expressão, como é o caso de risco social, os entendimentos podem ser variados e conflitantes. Segundo a própria autora, os exemplos elencados na citação baseiam-se na sistematização feita pelo Banco Mundial (BM), que apesar de abarcar importantes elementos, não é capaz de contemplar a totalidade do termo. Novamente é o pensamento francês que irá balizar o conceito que mais parece se adaptar à uma leitura

[39] Para maior aprofundamento sobre o tema consultar Beck (2010) e Giddens (1990).

crítica, condizente com a perspectiva adotada nesta pesquisa, indicando que risco é a possibilidade iminente de que algo possa acontecer àquele que se encontra em situação de vulnerabilidade social, agravando ainda mais sua condição de vida. Isso pode ocorrer de diferentes maneiras, seja pela perda do emprego, mesmo que esse fosse informal e mal remunerado, ou então, pelo rompimento das relações de solidariedade familiar, acabando um dos seus membros tendo que morar na rua.

Não existe uma linha divisória clara entre vulnerabilidade e risco social, mas também não se trata de uma loteria baseada em probabilidades, ou então, em situações que não possam ser previstas, mas sim do risco real e objetivo a que estão expostos aqueles "que se encontram fora do alcance da 'rede de segurança' propiciada pela proteção social pública." (COUTO et al, 2010, p. 53). Essa rede de segurança mencionada na citação envolve diferentes políticas setoriais, que podem envolver desde a segurança alimentar até mobilidade urbana e trabalho. No caso específico da assistência social, as situações de risco social, bem como as de vulnerabilidade, se evidenciam quando as seguranças sociais de acolhida, de renda, convívio ou vivência familiar, social e comunitária, de desenvolvimento da autonomia e de apoio e auxílio não se concretizam ou estão ameaçadas. É preciso fazer um esforço para identificar e analisar, a partir de uma perspectiva crítica, quais são estas situações e quem as vivencia.

É fundamental esclarecer que esta expressão não é utilizada para caracterizar a população usuária da assistência social como perigosa ou que os territórios onde vivem são considerados de risco em função da violência e insegurança. A partir dessa leitura "a ideia de risco se coaduna com práticas sociais e institucionais de controle dos pobres, muitas vezes associadas ao discurso da proteção dos sujeitos em relação aos riscos que eles próprios representariam para si e para a sociedade." (AGUINSKY; TEJADAS; FERNANDES, 2009, p. 69). A visão que se aproxima do entendimento da autora é o que trata como risco social as situações decorrentes

> do convívio conflituoso de formas de pensar diversas bem como das ofensas, da presença de desigualdade, do desrespeito à equidade e das violações das integridades física e psíquica. São os riscos que surgem das relações e que levam, como já indicado, à apartação, ao isolamento, ao abandono, à exclusão. Ainda podem ser incluídos os riscos relacionados à violência física e sexual nas formas de convívio. (SPOSATI, 2009, p. 29).

Mesmo que as situações descritas não sejam exclusividade de um ou outro ciclo de vida, podendo atingir desde crianças até idosos, cada vez mais se encaminha para um entendimento de que as famílias jovens possam ser as mais afetadas. Isso baseado no argumento de que

> embora riscos e contingências sociais afetem, ou possam afetar todos os cidadãos, as condições que caracterizam o padrão de vulnerabilidade social para enfrentá-los e superá-los são diferenciadas entre esses cidadãos, por decorrência da sua condição de vida e da ocorrência da cidadania precária, que lhes retira condições de enfrentamento a tais riscos com seus próprios recursos. Assim as sequelas da vivência desses riscos e as vulnerabilidades em enfrentá-los e superá-los podem ser mais ampliadas para uns do que para outros. (SPOSATI, 2009, p. 32).

As elucubrações feitas até aqui, levam à relacionar a vulnerabilidade social, o risco social e mesmo a noção de território dentro do modelo de produção capitalista. Vive-se em uma sociedade em que, em termos globais e locais, os aspectos sociais estão subordinados aos econômicos. As relações sociais são determinadas por interesses de exploração e expropriação. A riqueza é alcançada por meio da pobreza o que as torna indissociáveis.

Este modelo prevê a aquisição e acumulação de bens, de mercadorias como elemento condicionante para a participação ativa na sociedade. Aqueles que não conseguem, por meio da venda de sua força de trabalho, alcançar uma determinada possibilidade de aquisição de bens, mesmo aqueles necessários para a manutenção de sua força de trabalho, se veem em situação vulnerável, em relação ao aspecto econômico. No entanto, para estes, a vulnerabilidade se estende, na maioria das vezes, também ao acesso aos direitos sociais, os colocando em uma situação de desproteção social.

Com isso, o que se quer dizer é que vulnerabilidade e risco social

> não são adjetivos da condição do usuário. A produção da desigualdade é inerente ao sistema capitalista, ao (re)produzi-la produz e reproduz vulnerabilidades e riscos sociais. Essas vulnerabilidades e riscos sociais devem ser enfrentados como produtos dessa desigualdade, e portanto, requerem uma intervenção para além do campo das políticas sociais. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2011, p. 50).

Neste sentido, atina-se que os conceitos de vulnerabilidade e risco devem abarcar a concepção de que são desigualdades produzidas e reproduzidas pelo modo de produção capitalista. E mais, é preciso ter clareza que a sua multidimensionalidade deriva da

> condição de classe que está na gênese da experiência da pobreza, da exclusão e da subalternidade que marca a vida dos usuários da Assistência Social. Ou seja, é preciso situar os riscos e vulnerabilidades como indicadores que ocultam/revelam o lugar social que ocupam na teia constitutiva das relações sociais que caracterizam a sociedade capitalista contemporânea. (COUTO et al, 2010, p. 40-41).

A adoção destes termos não pode esconder a luta de classes, bem como não pode negar que esse conflito é permeado por questões de cor, etnia e gênero e tantos outros atravessamentos que permeiam a realidade contemporânea e contribuem para uma maior exposição ao risco. Infelizmente a identidade que constitui um sujeito como homossexual, como negro, como índio, como mulher, entre outros, é o suficiente para expô-lo à uma situação de risco.

Ao contrário do que vem sendo defendido por alguns autores e pelo próprio Banco Mundial, é indispensável compreender que

> não se trata de “equipar” os sujeitos, nem de descobrir suas “potencialidades” [...]. Trata-se de reconhecer essa desigualdade, de identificar que há um campo de atuação importante que atende as necessidades sociais da população e que trabalhá-las como direitos de cidadania rompe com a lógica de responsabilizar o sujeito pelas vicissitudes e mazelas que o capitalismo produz. (COUTO et al, 2010, p. 50).

Torna-se imperioso apreender os usuários da assistência social para além da situação de vulnerabilidade e risco social a que estão expostos. Esta não pode se tornar uma prisão, como se fosse a única característica que os definisse, e pior, fosse uma herança eterna da qual não se pode livrar. Ao contrário, é essencial apreendê-los como sujeitos de direitos, capazes de se rebelar, resistir e reinventar a própria vida. Este entendimento trata da questão social relacionada à exploração do trabalho humano e também como possibilidade de resistência, ou seja, reconhecer nos sujeitos individuais e coletivos e nos processos sociais a existência da contradição como elemento inclusivo ou ontológico.

Entendidos como desproteção ou como ausência de seguranças, a vulnerabilidade e o risco social não destoam do pretendido pelo capitalismo. São consequências, cujas causas já foram descobertas, descritas e analisadas. Mas não deve tornar-se natural a ideia de que algumas pessoas se encontram em situação de vulnerabilidade e risco, enquanto outras, mais afortunadas não. Assim como não deve ser natural a primazia do lucro sobre a vida humana, a violência do Estado para proteger o capital privado, o ódio incontido daqueles que creem que investir recursos em políticas sociais é um desperdício.

Independentemente da revisão do aparato jurídico-legal em relação ao uso dos conceitos de vulnerabilidade e risco social, o que se pode fazer, já de imediato, é incorporar esse entendimento à sua concepção.

Adentrando o outro conceito que completa o tripé da vigilância socioassistencial, é de suma relevância apontar já de início que é no território que a questão social se materializa em suas diferentes expressões e possibilidades de resistência. Por estarem enraizadas em problemas estruturais, a desigualdade e a desproteção social carregam semelhanças em sua materialização do sul e no norte do país. Mas o modo como se apresentam em cada município, para cada família é diferente. Descobrir e respeitar essas particularidades tornou-se essencial para agregar qualidade e impacto efetivo das ações do Estado por meio das políticas sociais públicas.

Território é um conceito advindo do “núcleo duro” da Geografia, comumente utilizado para designar espaços territoriais ou geográficos. É “um nome político para o espaço de um país.” (SANTOS; SILVEIRA, 2006, p. 19). Pressupõem-se que para que haja um Estado, este precisa ser composto por um ou mais territórios. Isso se confirma, por exemplo, na CF (1988),

onde o uso do termo território está associado à delimitação das fronteiras nacionais e, dentro delas, da demarcação de regiões, de estados e de municípios que compõem a República Federativa do Brasil.

Atualmente o Brasil possui em extensão territorial 8.515.767,049 km[240], dividido em cinco grandes regiões, da qual fazem parte vinte e seis estados, além do DF. Em termos de divisão municipal conta com 5.570 cidades. E, para além desta divisão formal de territórios, outras distinções podem ser agregadas em sua caracterização, tais como clima, relevo, vegetação e hidrografia. Os aspectos demográficos e populacionais detalhados na introdução desta pesquisa ilustram a grandeza do território brasileiro, em particular no que se refere às cidades da RMPA, mas também evidenciam que essas "são conhecidas pelas suas médias e não pelas suas diferenças e desigualdades internas." (KOGA, 2011).

A verdade é que esse conceito de território, que se restringe ao espaço geográfico, não dá conta de expressar todos os outros elementos presentes na realidade cotidiana de um determinado lugar ou nação. O território

> não é apenas o conjunto de sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (SANTOS et al, 2011, p.14).

Em uma aproximação com a geografia crítica, acredita-se que o que há de mais importante em um território são as pessoas que o habitam e as formas como o fazem, o que se expressa em aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais. Isso torna essencial a associação entre a extensão territorial e a projeção de mais de 206.000.000 pessoas (IBGE, 2017) que nela habitam em suas diferentes formas de vivência.

Foi apropriando-se destes elementos que a assistência social passou a incorporar o debate sobre território na construção da PNAS (2004). Na introdução do documento fica evidente que a incorporação da territorialidade, que é a forma de apropriação do território, entre suas diretrizes, juntamente com a descentralização político-administrativa e o princípio da intersetorialidade, assim expresso: "o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração." (BRASIL, 2004, p. 15). Ou seja, no momento em que a centralidade passa da União para os estados e municípios, compreende-se que não se pode fazê-lo desconsiderando sua complexidade e diversidade.

Se a vida cotidiana daqueles que necessitam de proteção do Estado acontece nos territórios, são estes, e não as instituições, os espaços legítimos de intervenção da assistência

[40] As áreas territoriais brasileiras encontram-se expressas na Resolução nº 07, de 4 de dezembro de 2015.

social. Cabendo a esta “reconhecer a dinâmica demográfica e socioeconômica associadas aos processos de exclusão/inclusão social, vulnerabilidade aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil, em seus diferentes territórios.” (BRASIL, 2004, p. 17).

A ideia de descentralização, embora apresente um discurso associado à democratização, e a necessidade já destacada de aproximar a população dos serviços que lhes são ofertados, ocorreu sob a lógica de desmonte do Estado. O entrelaçamento dos interesses políticos e econômicos, típicos do referencial teórico neoliberal, soma-se à reprodução de culturas autoritárias, do apadrinhamento e da subordinação, marcantes características das relações municipais ao longo da história brasileira.

O reflexo do direcionamento dado à assistência social em esfera federal e estadual certamente pode ser sentido em termos municipais, tanto na sua materialização como nas tentativas de desmonte. Foi o que aconteceu, por exemplo, no governo de Fernando Henrique Cardoso, que se ignorou as deliberações da conferência nacional de assistência social, abriu espaço para que os municípios não assumissem o compromisso com a implementação do SUAS de forma descentralizada. O que se viu foi uma

> municipalização dirigida, e muitas vezes usada como forma de deslocamento de responsabilidades, com uma visível indefinição de competências, inexistência de orçamentos, desarticulação dos gestores, precariedade de estruturas públicas, poucos êxitos no que se refere ao diagnóstico e planejamento, materialização da concepção conservadora da assistência social e prevalência da rede filantrópica sobre a rede pública de serviços. (LOPES, 2006, p. 78).

Não por acaso que em 2016 observa-se a retomada (via golpe) do governo por um partido de tendências conservadoras que toma como referência o modelo econômico neoliberal, sobretudo a ideia de uma rede filantrópica forte, que substitui serviços públicos ressurge como a maneira ideal de atender a população demandatária de serviços socioassistenciais. Nesse árido terreno de disputas, a descentralização político-administrativa

> pode associar-se a perspectivas totalmente distintas, podendo adensar o processo de democratização da gestão pública através da efetiva participação popular no controle das ações e do financiamento público, ou configurar-se totalmente funcional à lógica do capital, consolidando, no âmbito local, a perspectiva gerencial do Estado voltado aos interesses do mercado, constituindo, desde o “espaço local”, um Estado social mínimo na produção de respostas públicas frente à questão social. (ANDRADE, 2012, p. 108).

Mesmo assim, apesar dessas contradições que precisam ser destacadas, a descentralização não deixa de ser uma possibilidade efetiva para a materialização das políticas sociais públicas, desde que não perca a relação com a totalidade.

Com o intuito de pensar a espacialidade é que a PNAS (2004) traz uma análise situacional baseada na premissa do território, categorizando os municípios por porte, de acordo com o número de habitantes. É um primeiro diagnóstico geral sobre o país, que

caracteriza e analisa os aspectos demográficos, os indivíduos e a família, a proteção integral – relacionada às crianças e adolescentes, trabalho infantil e gravidez na adolescência –, a equidade relacionada aos idosos – e as pessoas com deficiência. Esta avaliação inicial não alcança todos os indicadores e variáveis que poderiam refletir essa nova cara da assistência social no Brasil, mas com certeza inaugura uma nova matriz interpretativa nessa área.

A importância da incorporação do conceito de território para a organização e operacionalização do SUAS é reafirmada ao longo de todo o documento, da onde destaca-se a referência ao pensamento de Milton Santos, Dirce Koga e Menicucci como base teórica. A premissa que se estabelece é a de que "o objeto da ação pública, buscando garantir a qualidade de vida da população, extravasa os recortes setoriais em que tradicionalmente se fragmentaram as políticas sociais e em especial a política de assistência social." (BRASIL, 2004, p. 44).

A NOB/SUAS (2012), sem destoar de seu propósito, atem-se à regulamentação da política, abstendo-se de adentrar na alçada conceitual. Já as OTVS (2013) resgatam a incorporação dessa categoria na LOAS (1993), indicando que o território deve ser considerado como objeto de intervenção. Nesses termos,

> a atuação sobre o território significa a atuação no plano coletivo, que passa, por um lado, pelo compromisso do poder público com estruturação da oferta de serviços socioassistenciais compatíveis com as necessidades do território, e por outro lado, pelo estabelecimento de vínculos reais entre as equipes de referência dos serviços e os territórios, de forma a desenvolver intervenções que possibilitem a promover na população a "coletivização" na reflexão sobre os problemas, assim como construção das estratégias igualmente coletivas para o enfrentamento ou superação dos mesmos. (BRASIL, 2013a, p. 12).

Os trabalhadores entrevistados apresentam diferentes níveis de apropriação sobre território. Enquanto alguns citam autores – Milton Santos e Dirce Koga – aos quais se filiam para falar sobre o tema, outros se referenciam a estes mesmo sem saber. Mas, em sua totalidade, os entrevistados tecem concepções que refutam a ideia de território restrito à delimitação simples de espaços geográficos. Levanta-se a hipótese de que isso seja decorrente de uma aproximação que ocorreu a partir de um viés mais crítico, sem tantos vícios e equívocos interpretativos pretéritos.

> *O território é fundamental para entender a vida daquele sujeito. Território é uma palavra chave na política, em qualquer política, não só da assistência social. Agora vai vir a nova gestão, sugerir pra que eles trabalhem território em todas as políticas. Estou pensando em fazer um projeto bem simples, com as ideias, e apresentar pra eles, pra que possam conhecer aquele território [...]. que a gente possa fazer um retrato dos territórios. Tem* deficit *habitacional? Como está o saneamento básico daquele território? O acesso às políticas públicas naquele território? Que ele possa então pegar o plano de governo dele, mas executar um plano que seja real, dentro da realidade das pessoas.* (Trabalhador B).

> *Não conseguiria te dizer um conceito formado de território, mas entendo o território como um espaço vivo. E é por isso que é importante da gente entender esse espaço, porque é ali que as pessoas estabelecem as suas relações. E também não só entender o território, mas também entender o significado que o território tem pras pessoas, que é esse trabalho qualitativo que tu te referia antes, que isso ainda não conseguimos fazer. Acho que o território é esse espaço vivo, temos que analisar o território pra poder entender como as pessoas constroem os significados a partir dele, como elas vivem naquele território. Então, eu vejo como uma unidade importante a ser analisada pelos serviços, pelo trabalho da assistência social.* (Trabalhador L).

Essas falas são um contraponto importante à tentativa de homogeneização das situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas pelos usuários da assistência social e as formas preestabelecidas de como atendê-las. Esta homogeneização desconsidera a diversidade e a complexidade das relações, desconsidera que "a vida da população se dá em condições concretas, especializadas, peculiares, nas quais o território e suas condições são determinantes." (KOGA, 2011, p. 20). A compreensão sobre território deixa de ser abstrata quando sua incorporação às políticas sociais públicas, além de perceber a particularidade do modo de vida dos sujeitos, também agrega objetividade e racionalidade ao planejamento governamental.

Outra inferência em relação ao conteúdo das entrevistas trata da relação entre território e a divisão e subdivisão da extensão territorial do município, que corresponde ao princípio de territorialização estipulado pela PNAS (2004).

> *As nossas regiões são divididas por unidades territoriais. Já existia enquanto prefeitura, ainda há um ajuste, os postos de saúde se organizam de uma maneira, nós nos organizamos conforme o planejamento urbano. Temos 15 unidades territoriais, em 5 regiões.* (Trabalhador A).

> *A gente usa uma que foi criada pelo orçamento participativo, quando tinha. Agora, depois que elaboraram o plano diretor, eles elaboraram também uma lei de bairros, que vai unificar algumas vilas, vai transformar em regiões. A partir disso aí a gente vai ter que rever a nossa territorialização dos CRAS. Mas a princípio é uma divisão antiga, já de muitos anos, baseada nas regiões do orçamento participativo.* (Trabalhador L).

> *A territorialização do município tinha que ser unificada porque a assistência social tem uma, a saúde tem outra, a educação e a habitação tem outra.* (Trabalhador M).

Como apontado pelos trabalhadores entrevistados, tem sido prática comum o aproveitamento de divisões feitas por outras políticas sociais públicas e até mesmo a adoção do mapa comercial da cidade. Mesmo que isso tenha sido feito no sentido de agilizar processos ou mesmo garantir algum tipo de divisão, é prudente levantar a hipótese de que nem toda a divisão seja feita a partir de critérios e objetivos, capazes de atender as premissas de territorialização da assistência social.

Algumas falas também servem para ilustrar que o modo como o conceito é apreendido interfere nas ações de vigilância socioassistencial que vêm sendo desenvolvidas nos municípios pesquisados. Exemplo disso é a divisão dos municípios em regiões da

assistência, que nem sempre consegue expressar todo o conteúdo simbólico e identitário daquele território.

> *A gente tem isso de a lei cria um quadrante, a lei determina a divisão geográfica de um bairro, mas na cabeça da população o território é muito maior ou é mais aquilo que pertence a ele do que aquilo que a gente está falando. Existem localidades aqui que através de muita luta as pessoas conseguiram se assentar naquele território e pra elas tem um outro significado, muito maior do que dizer que mora no bairro tal. [...] O território deveria ser do indivíduo ou da sociedade para a gestão pública e não da gestão pública para a sociedade.* (Trabalhador D).

> *As vezes uma rua define como funciona pra cá e como funciona pra lá. Acho que isso é uma coisa da humanidade, de se agregar, de criar as suas regras.* (Trabalhador E).

> *Acho que talvez a gente fique um pouco no físico quando queremos saber as fronteiras, mas acho que ultrapassa no sentido de ampliar para as relações, de como aquelas pessoas estão se comunicando naquele espaço, como se estabelecem as lideranças, quais são as potencialidades daquele espaço, as fragilidades*. (Trabalhador H).

Assim como na narrativa do veneziano Marco Polo ao contar histórias sobre as cidades que visitou ao imperador mongol Kublai Khan (CALVINO, 2003), mais do que uma descrição do espaço geográfico, é essencial a percepção do território como espaço orgânico onde acontecem relações humanas, que conta histórias e que pode ser visto e vivenciado por diferentes perspectivas. Uma divisão imaginária, muitas vezes feita para cumprir com orientações formais e abstratas da política não pode se transformar em aspecto dificultador para a inserção do usuário nos serviços da rede socioassistencial. As relações sociais não se estabelecem em função da área de abrangência de uma política social.

> *Eu entendo o território como um espaço de pertencimento. Tenho muita dificuldade de quando os serviços questionam... se eu não me entendo como parte daquilo... mas acho que a assistência nos leva sim, acho que em algumas coisas ela é um pouco dura ao pensar nessa coisa bem geográfica quando fala de território dentro da política. Porque a gente explica, o SCFV só posso ir dentro do meu território. Eu posso até gostar mais daquele que tem lá e porque meus colegas de escola estão lá, mas se esse é o meu território tenho que ficar aqui pra mim a política ainda engessa um pouco a noção de território*. (Trabalhador I).

Esse engessamento ao qual o trabalhador entrevistado se refere abre espaço para clarear um atributo importante na noção de território que a assistência social adota. Este não deve servir para aprisionar os usuários ao lugar onde vivem, negando-lhes a possibilidade de ter vivências diferentes das que experimentam. Serve para balizar a organização dos serviços, pensados a partir do lugar onde se fazem imprescindíveis, como exemplifica o trecho a seguir:

> *A gente tem lá um projeto pra dar conta da violência, mas não dá por que? Porque está no lugar errado. Tinha que estar no meio da onde acontece a violência. É esse entendimento e essa reflexão que a gente tem que fazer com os dados e a vigilância ela força a gente a fazer. Por que a gente não dá conta da demanda, por que não consegue resolver? Porque daqui a pouco o local, só não está localizado onde deveria estar. As pessoas têm como chegar lá? E pras pessoas que estão nessa situação é muito mais difícil chegar, admitir que precisa de ajuda e ainda é distante, dificulta mais.* (Trabalhador M).

Por proporcionar reflexões como essa que o conceito de território adquire tamanha relevância em relação à vigilância socioassistencial. Um outro bom exemplo da apreensão do conceito de território e sua aplicabilidade na vigilância socioassistencial é descrito a seguir.

> *O território, pensando em termos de vigilância, ajuda organizar espacialmente pra pensar que tem uma política pública, tem recurso, tem uma administração burocrática. Então, o território ele te orienta pensar ações tanto do ponto de vista de recursos, inclusive financeiros, recursos humanos, tudo o que é necessário, quanto pra mensurar esses territórios mais vulneráveis ou com situações que demandam ações da política de assistência. Então, essa lógica de territórios e territórios vulneráveis ou de risco, eles são importantes pra estrutural a política.* (Trabalhador O).

Deve-se admitir que o período histórico atual traz em si uma possibilidade nunca antes experimentada: a de conhecer o mundo em seus detalhes. Isso se deve, principalmente, pela internet. A ideia criada de que o acesso à informação por meio da internet é algo global e que une as pessoas, as torna homogêneas e partícipes é um engodo.

Isso pode ser desmistificado de várias formas. Em primeiro lugar é inverossímil que todas as pessoas têm acesso à informação ao mesmo tempo, independente do espaço. Em segundo lugar, aqueles que de fato usufruem de condições para acessar as informações sobre o mundo em tempo real não necessariamente irão apropriar-se do mesmo jeito, a partir do mesmo ponto de vista, apoiando ou criticando determinada situação. Milton Santos trata como fábula a ideia de que a mundo está inteiramente interligado quando afirma que “a informação instantânea é globalizada por enquanto não é generalizada e veraz porque atualmente intermediada pelas grandes empresas de informação.” (SANTOS, 2012, p. 28).

A ideia da globalização passa a mensagem de homogeneização dos lugares. De fato, não é difícil encontrar as mesmas redes de restaurantes, de lojas de roupas, de consumo de arte nos lugares mais variados do mapa. No entanto, o que se busca é sempre por mais experiências singulares, que se reflete na procura massiva pelo consumo dos lugares. Viajar hoje é sinônimo de requinte, de aventura, de conhecimento. O turismo tornou-se muito mais o consumo dos lugares, a quantidade de carimbos em um passaporte do que realmente a vivência, a experiência, o contato direto com os habitantes de um território. Exemplo: visita guiada às favelas do Rio, passeio pelos manguezais em Pernambuco ou um final de semana na serra gaúcha. Se cria uma estrutura para que os turistas vejam como é, por dentro, a vida nesses espaços: suas casas, suas ruas, suas comidas, sua música e até mesmo os habitantes, desde que esses correspondam ao estereótipo do morador daquele “habitat”. Essa

visão romantizada ignora a vida cotidiana do morador da favela que precisa negociar com o traficante para se sentir protegido e amparado, já que o Estado não o faz. Ignora também a existência sofrida do homem gabiru, que pra não morrer de fome, vive no lixo. Também cria cenários bucólicos, que escondem a pobreza latente nesse pedacinho da Europa no Brasil.

A ideia do mundo como um lugar acessível a todos esconde que na verdade somente aqueles com poder aquisitivo podem conhecer outros continentes, países, estados, cidades, bairros. Ou como explicar que para a maioria da população é oneroso e precário locomover-se por meio do transporte público, mesmo que o objetivo seja chegar ao local de trabalho? O próprio processo de globalização que advoga a superação de barreiras territoriais demarca de modo mais significativo o não lugar de países subdesenvolvidos e de populações pobres.

Aqui entra a questão da alienação, mas também do conservadorismo latente em todos os continentes. A primeira separação que o capitalismo realiza para impingir o processo de alienação é territorial. Separa o campo da cidade, que gerou um deslocamento territorial do primeiro para o segundo acabou por constituir concentrações urbanas, que são os primeiros movimentos no desenvolvimento do capitalismo industrial e potenciais geradores de desigualdades e vulnerabilidades em sentido material e simbólico. O trabalho, a exploração, a pobreza e a desigualdade não são fenômenos restritos a um ou outro território. São decorrentes do mesmo modelo econômico que domina o globo. O que diferencia os países é o grau de industrialização, a riqueza acumulada, história de colonização, sistemas de proteção social, além do modo como se vive e sente as diferenças culturais, políticas, religiosas, sociais, entre outros.

O conservadorismo, que por vezes se apresenta em trajes fascistas, nos dá mostras de como a questão das imigrações vêm sendo tratadas Imigrantes estrangeiros, que deixam seus países de origem em função da pobreza, da fome e das guerras têm sido tratados de maneira preconceituosa e pouco solidária. Fato que ocorre atualmente de forma massiva na Europa e na Ásia, mas que também pode ser visto pelas ruas dos municípios que compõem a RMPA, onde acabam por submeter-se a postos de trabalho degradantes ou ao trabalho informal, independentemente de sua formação ou capacidade.

A conjugação desses elementos faz desencadear o debate sobre a desigualdade territorial, pois “à medida que vão sendo considerados os territórios locais, as desigualdades internas se tornam visíveis e gritantes.” (KOGA, 2011, p. 79). As “quebradas”, os “guetos”, a rua, espaços estigmatizados onde as situações de desproteção social deixam de ser abstratas ao materializar-se na vida dos sujeitos que sofrem com o desemprego ou com o único patrão que lhe sobra, que é o tráfico, que sofrem com a fome e com a sede da água que é desviada para que não falte à indústria. Sofrem com as dificuldades de locomoção e com a impossibilidade de ocupar espaços públicos sem serem abordados em razão de sua cor.

Sofrem os efeitos da especulação imobiliária aqueles que vivem nas ruas e aqueles que lutam pelo direito à moradia.

Ao passar da universalidade para a singularidade e particularidade de territórios mais específicos é possível revelar diferenças qualitativas importantes, que devem ser consideradas nos processos inerentes à vigilância socioassistencial, sobretudo nos diagnósticos socioterritoriais. Mas,

> conhecer a particularidade de um território não significa extraí-lo ou apartá-lo da totalidade. Não significa exortá-lo da relação da classe social que vive do trabalho, pelo contrário, significa inserir, concretamente, o cotidiano do homem ou da mulher que vive do trabalho e o que este/a oferece, enquanto padrão de dignidade e condição humana de viver. (SPOSATI, 2013, p. 9).

Não quer dizer que as pessoas que moram em territórios considerados de vulnerabilidade ou de risco queiram sair da condição de pobreza pra sair do seu local de identidade, para reproduzir o gosto pelos bens materiais e culturais da elite branca de classe média. O pensamento que melhor traduz esse desejo é a fala de Amparo Garcia, uma líder comunitária de Porto Rico, captada por um músico: "*No es que queremos vivir así, es que queremos vivir aqui*." (CABRA; PÈREZ, 2010). O caráter dialético do território é por excelência *lócus* de disputas ideológicas e luta de classes.

Claro que, contraditoriamente, há uma captura da subjetividade que faz parecer que somente a conquista por carros e mansões que refletem o sucesso. Essa desfetichização é o desafio. E, assim como isso refere-se aos bens materiais também pode-se referir às relações: não é por querer uma família que esta precisa necessariamente ser nuclear, monogâmica e restrita aos laços consanguíneos. Não é porque se apaixonam que as pessoas devem admitir a violência, não é por ser mulher, negro, gordo, gay, religioso ou ateu que deve se naturalizar o machismo, o preconceito e o ódio. O que se quer é que, independente da classe social, estas pessoas possam ganhar visibilidade, voz e legitimidade em suas histórias de vida, que sejam respeitados os seus modos de ser, agir, pensar, sentir e resistir. Que sejam respeitadas também sua cultura, sua diversidade e seu território.

As formas de mensuração da desigualdade nos permitem dizer que na atualidade este descompasso entre a desigualdade que caracteriza a formação social do Brasil e sua inserção no mercado mundial como economia emergente se renova, onde “a modernidade das forças produtivas do trabalho social convive com padrões retrógrados nas relações do trabalho.” (IAMAMOTO, 2010, p. 129). Tal descompasso afeta a economia, a política, as formas culturais, artísticas, jurídicas, enfim “revela-se como reprodução ampliada da riqueza e das desigualdades sociais [...] atualiza fetichismos e mistificações que acobertam as desigualdades e sua reprodução social.” (IAMAMOTO, 2010, p. 129). A consequência é a formação de uma grande parcela da população que vive no limite da necessidade.

A comparação entre o PIB[41] e o IDH demonstra em números essa desigualdade. Para isso foram eleitos os anos dos últimos três censos demográficos do IBGE, ou seja, 1991, 2000 e 2010.

O quadro abaixo apresenta os dados relativos ao PIB no que concerne à sua variação real anual, acompanhado de seu valor em reais e do seu valor *per capita* no Brasil.

Quadro 11 – PIB do Brasil com variação real anual, em valores totais e *per capita* (2013)

	1991	**2000**	**2010**
PIB – variação real anual (% a.a.)	1,03	4,31	7,53
PIB (R$ milhões)	60,2860	1.179.482,0000	3.770.084,8720
PIB per capita (R$ mil)	0,0004	6,8863	19,5086

Fonte: Ipeadata (2013). Elaboração da autora (2018).

Observa-se que há um crescimento econômico nos anos apresentados, chegando o PIB a atingir 7,5% no ano de 2010. Isso representa aproximadamente R$ 19,000 *per capita*. Contudo não significa que esse crescimento seja distribuído igualmente entre a população, garantindo-lhe acesso aos seus direitos sociais, traduzidos em saúde, educação, renda, enfim, qualidade de vida como um todo.

Por isso torna-se necessária a confrontação entre o PIB e o IDH, que mede, como o nome já diz, o desenvolvimento humano de uma determinada região. É considerado como "processo de ampliação das liberdades das pessoas, no que tange suas capacidades e as oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter." (PNUD; IPEA; FJP, 2013). No quadro a seguir seguem os dados relacionados ao IDH do Brasil:

Quadro 12 – IDH do Brasil total e por dimensões (2013)

	1991	**2000**	**2010**
IDH	0,493	0,612	0.727
IDH Renda	0,647	0,692	0.739
IDH Longevidade	0,662	0,727	0.816
IDH Educação	0,279	0,456	0.637

Fonte: PNUD; IPEA; FJP (2013). Elaboração da autora (2018).

Alguns dados sobre o IDH já foram apresentados na caracterização do universo e da amostra de pesquisa, mas em termos nacionais e comparativos, é correto afirmar que o IDH do Brasil cresceu o equivalente à 47,5% no período de 1991 e 2010. Apesar de ser considerado alto, este índice não acompanha o crescimento econômico do país no mesmo período.

[41] O PIB corresponde "ao valor monetário de todos os produtos finais [serviços e bens produzidos] gerados em um período de tempo específico [...], internamente dentro das fronteiras de uma região (país, estado, município ou grupos de estados ou municípios)". (CASTRO; GONTIJO; AMABILE, 2012, p. 397).

Outra maneira de verificar a desigualdade é calculada pelo Índice de Gini[42], que nos anos de 1991, 200 e 2010 foi de 0,6366, 0,597 e 0,526 respectivamente.

Os dados apresentados auxiliam na explicação de porque ainda há uma parcela considerável da população que vive em situação de pobreza, que é uma das expressões da questão social que acompanham o sistema capitalista desde sua origem. Confirmam que a apropriação privada dos bens produzidos coletivamente, que expressam os dados de concentração de renda, de propriedade e de poder, gera, essencialmente, desigualdades sociais. Essa aproximação por meio de índices com a realidade pode ser feita em relação a cada região, estado ou município do país. Outros indicadores sociais vêm sendo desenvolvidos para subsidiar a gestão e o planejamento das políticas sociais públicas e podem ser adaptados para cada território. Mas conforme afirmação feita anteriormente, ao tratarem essas questões somente a partir da universalidade tendem a homogeneizá-las, não permitem conhecer as particularidades dos diferentes territórios, as histórias e as pessoas que vivenciam a desigualdade social na própria carne.

Sem desconsiderar a importância da abordagem quantitativa, existem alternativas que permitem a aproximação com esses territórios de maneira mais coletiva e participativa. Boas experiências envolvendo a linguagem cartográfica, tais como o georreferenciamento e mapas falados vêm sendo adotadas na realização de diagnósticos que compreendem o território como elemento essencial para a efetivação da proteção social derivada da assistência social.

Mas o fato é que, independente da abordagem ser quantitativa ou qualitativa, ou, no melhor dos cenários, uma junção de ambas,

> medidas territoriais no âmbito das políticas públicas são importantes não somente para definir áreas prioritárias para execução de programas e projetos predefinidos, mas também para redefinir as próprias diretrizes e ações das áreas de intervenção. O conhecimento do território nas suas medidas intraurbanas possibilita levantar, além das carências também as potencialidades do lugar, do fomento de estratégias específicas da ação pública. (KOGA, 2011, p. 258).

O desvendar dessas potencialidades passa, obrigatoriamente, pela participação dos sujeitos que constroem no cotidiano das relações que estabelecem formas de resistência e de luta. É na materialidade da vida concreta que se deve buscar formas de afiançar as seguranças sociais específicas da assistência social, sem esquecer da intersetorialidade com as demais políticas sociais públicas.

Isso porque a mera existência de um aparelho, seja público ou privado, não garante a materialização da proteção social por meio da oferta de serviços socioassistenciais. Como

[42] O Índice (ou Coeficiente) de Gini é uma ”medida que determina quantitativamente o nível de concentração de distribuição de valores de determinada variável”. (CASTRO; GONTIJO; AMABILE, 2012, p. 74). Neste caso é utilizado para medir a desigualdade na distribuição de renda do Brasil.

também a gestão e o planejamento não poderiam acontecer sem a participação dos usuários que vivem no território onde está localizado determinado serviço, pois acabariam por reproduzir “as relações de colonizadores, que, direcionados por interesses exógenos, não levam em conta as relações do lugar de vivência ou atuam de forma a travar a possibilidade de participação e influência nas decisões, por parte dos moradores do lugar.” (SPOSATI, 2013, p. 13).

Retomando o território como uma das bases conceituais da vigilância socioassistencial e do próprio SUAS torna-se indispensável mencionar que a distribuição dos serviços públicos, entre eles os socioassistenciais são importantes por uma série de motivos, entre os quais cita-se: facilidade de acesso à população demandatária, possibilidade de acompanhamento sistemático e monitoramento das situações de vulnerabilidade e risco, realização de pesquisas qualitativas, conhecimento aprofundado das particularidades de cada território, construção de vínculo com usuários, reconhecimento e formação de alianças com atores e lideranças, construção de uma identidade comunitária, possivelmente o mais importante, organização e mobilização de movimentos sociais em torno de demandas e comum.

Ao finalizar este item que trata do tripé conceitual da vigilância socioassistencial, importa dizer que a vulnerabilidade social, o risco social e o território são temas extremamente complexos, que têm sido abordados por diferentes perspectivas teóricas e com diferentes objetivos. O intento aqui era relacioná-los com a assistência social e compreender como vêm sendo incorporados na operacionalização dessa política pública, em especial na função de vigilância socioassistencial. Sabendo das limitações que o próprio objeto impõe, uma vez que a vulnerabilidade e o risco são sociais, mas a forma de alcançar à população para garantir sua proteção social se restringe à rede de serviços de uma política social pública específica, no caso a assistência social.

Ao encerrar este capítulo a reflexão que se faz é a de que apesar da importância de atribuir conceitos que ajudem a compreender a vigilância socioassistencial, a vulnerabilidade e o risco social a que estão expostos os usuários da assistência social e outros termos relacionados, isto não deve ser feito de maneira leviana e superficial. Ao mesmo tempo em que se citam determinadas situações para exemplificar o que é uma situação de vulnerabilidade, aquelas não mencionadas podem deixar de serem consideradas como tal. Conceitos podem servir tanto para definir como para excluir determinados aspectos.

Contraditoriamente, talvez sejam inevitáveis para uma primeira aproximação com os temas que se quer conceituar. O materialismo histórico dialético aporta elementos para compreender que é partindo da materialidade da vida concreta que se pode, gradualmente, conhecer a realidade. São necessárias sucessivas aproximações para que se estabeleçam as condições para a elaboração de um conceito com base teórica que o fundamente. E, em

uma perspectiva crítica, essa elaboração conceitual está entre as formas de compreender o mundo para transformá-lo.

3 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO CENÁRIO ATUAL: as contradições da operacionalização

Este capítulo condensa um conteúdo mais voltado à caracterização e análise de como vem ocorrendo a operacionalização da vigilância socioassistencial em âmbito municipal, sempre buscando identificar os principais determinantes que condicionam sua materialização. É uma maneira de estabelecer um contraponto em relação à homogeneização capturada nos relatórios e indicadores majoritariamente quantitativos que vêm sendo utilizados para desenhar a assistência social de modo geral.

O primeiro subcapítulo busca retratar as condições objetivas da vigilância socioassistencial particularizadas na amostra de pesquisa e em comparação com cenários mais generalizantes, como o RS e o Brasil, reconstruindo o percurso desde o início de sua implantação até sua configuração atual, os incentivos e os entraves encontrados no caminho.

O segundo subcapítulo, em suas várias divisões, procura elencar detalhes de como são percebidos alguns dos processos mais importantes da vigilância socioassistencial, tais como a coleta de dados, a construção de indicadores, o uso da tecnologia associado à gestão da informação, o planejamento, as relações institucionais, a elaboração de diagnósticos, o monitoramento e avaliação.

Foi dada maior ênfase às falas dos trabalhadores entrevistados, pois se trata da contraprova histórica, que além de ser a fonte de pesquisa fundante desta produção, ajudam a contar a história da vigilância socioassistencial em determinado tempo histórico, a retratar os primeiros anos de uma função que pode se fortalecer e se qualificar, mas que também corre o risco de estagnar-se ou mesmo ser desmontada nos próximos anos. Seu futuro está atrelado à direção social que será imposta pelos próximos governantes, onde as disputas nas três esferas terão impactos diferentes em âmbito municipal. O registro das concepções e percepções dos trabalhadores do SUAS nos processos de trabalho nos quais se inserem representa também a valorização da contribuição de cada um para a materialização da vigilância socioassistencial.

3.1 PANORAMA DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO BRASIL

A implantação e a implementação da vigilância socioassistencial no Brasil vem ocorrendo de forma gradativa e crescente ao longo de um pouco mais de uma década desde a constituição do SUAS. Em âmbito federal constitui-se como um setor específico dentro da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que é o órgão que centraliza as ações da política de assistência social junto ao MDS. Tem na SAGI uma unidade de apoio, “responsável

pelas ações de gestão da informação, monitoramento, avaliação e capacitação de agentes sociais.” (MDS, 2017).

Nas demais esferas governamentais esse crescimento se confirma pelos dados do Censo SUAS, que desde 2010 questiona estados e municípios sobre a constituição de área específica da vigilância socioassistencial em suas estruturas administrativas. No quadro a seguir apresenta-se a evolução desse crescimento de 2010 a 2015.

Quadro 13 – Vigilância socioassistencial constituída como área nas estruturas administrativas estaduais (2010 e 2015)

	2010	**2015**
Sim, na estrutura formal do órgão gestor	4	11
Sim, de maneira informal	4	14
Não constituída	19	1
Total	**27**	**26**

Fonte: Censo SUAS 2010 e Censo SUAS 2015 (MDS/SAGI, 2011; MDS/SAGI, 2016). Elaboração da autora (2018).
Notas:
(1): Essa questão foi suprimida do questionário do Censo SUAS 2016 (MDS, 2017).
(2): O DF não foi considerado entre os estados na formatação do Censo SUAS em 2015.

Em termos percentuais, isso significa que entre 2010 e 2015 houve um crescimento de 175% no número de estados que apresentaram a vigilância socioassistencial como uma área formalmente constituída em suas estruturas administrativas. Ainda mais expressivo é o aumento de 250% no número de estados que informaram que a mesma existe, mas de maneira informal, entre os quais o RS. Consequentemente, houve uma queda de 94% no número de estados que informaram não possuir uma área especificamente constituída para este fim no período entre 2010 e 2015.

Em se tratando da gestão estadual, observa-se que houve ao longo dos anos um expressivo aumento na constituição de áreas específicas de vigilância socioassistencial. Mas, no que se refere à forma como isso vem ocorrendo, prevalece a informalidade. Mesmo desconhecendo a particularidade de cada caso, levanta-se a hipótese de que primeiro a vigilância socioassistencial possa ter de se constituir de maneira informal para depois modificar seu status dentro da estrutura formal dos órgãos gestores da assistência social.

No quadro a seguir apresenta-se os dados referentes à gestão municipal do Brasil, do RS, da RMPA e da amostra.

Quadro 14 – Vigilância socioassistencial constituída como área nas estruturas administrativas municipais, particularizada em diferentes divisões territoriais (2010 e 2016)

	Brasil		**RS**		**RMPA**		**Amostra**	
	2010	**2016**	**2010**	**2016**	**2010**	**2016**	**2010**	**2016**
Sim, na estrutura formal do órgão gestor	1.521	1.704	162	151	2	7	0	6
Sim, de maneira informal	1.478	2.024	107	141	8	11	2	5
Não constituída	2.489	1.753	205	191	11	15	4	0
Total	**5.489**	**5.481**	**474**	**483**	**21**	**33**	**6**	**11**

Fonte: Censo SUAS 2010 (MDS/SAGI, 2011) e 2016 (MDS/SAGI, 2017). Elaboração da autora (2018).
Notas:
(1): Informações fornecidas por 5.489 dos 5.565 municípios brasileiros da época (MDS, 2011).
(2): Informações fornecidas por 5.481 dos 5.570 municípios brasileiros (MDS, 2017).
(3): Informações fornecidas por 474 dos 496 municípios do RS da época (MDS, 2011).
(4): Informações fornecidas por 483 dos 497 municípios do RS (MDS, 2017).
(5): Informações fornecidas por 21 dos 31 municípios da RMPA da época (MDS, 2011).
(6): Informações fornecidas por 33 dos 34 municípios da RMPA. (MDS, 2017).
(7): Informações fornecidas por 6 dos 11 municípios da amostra (MDS, 2011).
(8): Informações fornecidas por 11 dos 11 municípios da amostra. (MDS, 2017).

O primeiro levantamento feito pelo Censo Suas 2010 (MDS, 2011) já surpreende, pois 54% dos municípios brasileiros afirmam possuir, formalmente constituída ou não, área de vigilância socioassistencial em suas estruturas administrativas. Em 2016, com um aumento de 729 municípios que passaram a desenvolver essa função da assistência social, já representavam 68% do total. Esses números ilustram uma vontade política, mesmo que muitas vezes induzida pela pactuação de metas a serem alcançadas pelos municípios e estados, de que a vigilância socioassistencial se materialize em todas as esferas. Apesar da diferença em relação à 2010, não pode passar despercebido o fato de que em 2016, mais de uma década após a aprovação do SUAS, 32% dos municípios brasileiros ainda informaram não ter a vigilância socioassistencial constituída em suas áreas administrativas.

Em 2010, 56% dos municípios gaúchos afirmam possuir, formalmente constituída ou não, área de vigilância socioassistencial em suas estruturas administrativas. Em 2016, apesar de continuar aumentando, o percentual não ultrapassa os 60%, muito aquém do crescimento nacional.

É preciso atentar que em 2010, treze dos trinta e quatro municípios da RMPA e cinco dos onze da amostra não responderam ao questionário SUAS, o que dificulta inclusive a comparação objetiva dos dados. Mas, conforme já mencionado na introdução, em 2016, dezoito municípios da RMPA, ou seja 54% do total, informaram possuir em suas estruturas administrativas uma área constituída de vigilância socioassistencial. Isso ocorre em 100% dos municípios que compõem a amostra. Nas entrevistas esse dado se confirma, sendo que a formalização dos setores de vigilância socioassistencial passa a ocorrer a partir de 2010. Nos casos em que não está constituída formalmente, ou seja, em cinco municípios, nem mesmo

há previsão concreta de quando isso virá a ser feito, podendo permanecer vinculada diretamente ao órgão gestor ou setor de apoio à mesma.

Em 2015 somente três estados, entre os quais não consta o RS, afirmaram contemplar as funções da assistência social – entre elas a vigilância socioassistencial - na lei estadual de regulamentação do SUAS. No mesmo ano, 1.131 municípios brasileiros, 124 gaúchos, 6 da RMPA e somente um da amostra afirmaram contemplar as mesmas funções na lei municipal de regulamentação do SUAS.

Apesar da incontestável relevância e pioneirismo que representou a implementação de um instrumento de monitoramento da dimensão do Censo SUAS e não caber aqui adentrar nesta seara delicada de atravessamentos, é prudente considerar que o Censo SUAS atem-se à coleta de dados quantitativos, nem sempre acompanhados da contraprova documental. Isso dificulta uma averiguação mais profunda sobre a veracidade das informações fornecidas pelos municípios. São muitos os motivos para que o dado preenchido não seja condizente com a realidade local, que podem ir desde à não compreensão do questionário até a má fé de gestores, mesmo que visando aumentar índices de qualidade, aos quais estão vinculados os repasses de recurso. Do mesmo modo que é preocupante que uma parcela significativa dos municípios declare não possuir área de vigilância socioassistencial, pois deixa indícios da fragilidade e a precariedade do SUAS ou pior, do desconhecimento ou da adoção de uma direção social contrária ao acesso e garantia do direito à assistência social em sua plenitude.

A vigilância socioassistencial ocupa – ou deveria ocupar – um lugar, um espaço formal e legítimo no organograma dos órgãos gestores. Sua constituição como área específica conta inclusive com incentivos como a destinação de recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD)[43] do SUAS, que podem ser utilizados para: a) aquisição de equipamentos eletrônicos, de mobiliário, de *softwares* e de materiais de consumo; b) contratação temporária de pessoa física ou jurídica para capacitação, para realização de diagnósticos e estudos avaliativos, para definição de processos relacionados à gestão da informação e de consultores na implantação da função; c) locação de espaço físico e logística destinados à realização de eventos e capacitações referentes à função; d) custeio para participação em eventos e capacitações referentes à função e; e) contratação de provedores de internet. (BRASIL, 2013a).

Outro meio de incentivo está nos Pactos de Aprimoramento do SUAS[44], onde a estruturação da vigilância socioassistencial aparece entre as metas a serem alcançadas. No

[43] O IGD/SUAS "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, 2013a, p. 43).

[44] O Pacto de Aprimoramento do SUAS é um instrumento firmado entre as três esferas governamentais na CIT e nas CIBs, com a finalidade de materializar as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, e se constitui enquanto mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. É elaborado a cada quatro anos e em suas metas e prioridades revisadas anualmente. (BRASIL, 2012, art. 23).

Pacto de Aprimoramento 2014-2017 figura entre as metas a serem alcançadas pelos municípios de pequeno porte I, II e médio porte, em termos de gestão, a estruturação de secretarias municipais de assistência social que contenham subdivisões administrativas específicas de vigilância socioassistencial (BRASIL, 2013b, art. 2, III, *b*). Já no pacto referente ao quadriênio 2016-2019, a menção é mais genérica (uma vez que cada CIB o estado e os municípios devem elaborar seu próprio pacto de aprimoramento), ligada à prioridade de aperfeiçoamento institucional, cuja meta é "estruturar e consolidar a Vigilância Socioassistencial, conforme normativas e orientações técnicas do [ministério], e por meio dela, produzir diagnósticos socioterritoriais do estado." (BRASIL, 2017b, art. 3, II, *a*). Ficará exclusivamente a cargo desta área realizar uma série de processos e procedimentos e a ausência desta compromete a materialização do SUAS nos municípios e estados.

Acompanhando os encaminhamentos nacionais, o Pacto de Aprimoramento 2014-2017 firmado entre as instâncias estadual e municipal do SUAS no RS instituiu como meta a estruturação da área de vigilância socioassistencial em 100% dos municípios, independentemente do porte (MDS, 2018).

No entanto, a formalização de uma área ou setor específico não é necessariamente obrigatória e, segundo as OTVS "mais importante que um nome especificado, ou o tamanho da equipe, ou ainda, infra-estrutura de computadores, é importante que as funções específicas da Vigilância Socioassistencial sejam cumpridas de forma homogênea, qualitativa e adequada." (BRASIL, 2013a, p. 39). Parece que o MDS se equivoca ao colocar em segundo plano as condições de trabalho e a formalização da vigilância socioassistencial, considerando que essas condições incluem a estrutura, são essenciais para consecução. Cita-se algumas consequências resultantes disso: não garantia de recursos financeiros que possam ser investidos na compra de equipamentos de informática, *softwares*, materiais de expediente; locais de trabalho incondizentes com as necessidades do setor, ou seja, qualquer lugar serve; dificuldade na constituição de equipes permanentes, capacitadas e em quantidade suficiente para dar conta dos processos de trabalho que lhe são inerentes, entre outras.

Algumas falas dos trabalhadores entrevistados confirmam o impacto dessa orientação pouco precisa que acaba gerando condições mais precárias para a materialização da função de vigilância socioassistencial nos municípios.

> *Existe de fato, mas não existe no organograma da secretaria. Na verdade, todos nós somos pessoas de algum lugar colocadas, fizemos uma equipe, mas não existem nossos cargos, não existe na administração. Na legislação, legalmente a gente não existe.* (Trabalhador C).
>
> *A gente tem o setor da vigilância aqui, em termos de organograma, nosso organograma está bem defasado oficialmente falando. Extraoficial, que são as coisas como as coisas funcionam, ele existe, porque passou um governo e eles não reestruturaram a secretaria, não modificaram as estruturas.* (Trabalhador K).
>
> *Apesar da gente estar dentro da gestão a gente não tem nenhum coordenador no setor. Não que os colegas não nos reconheçam por causa disso, mas quando existe a reunião de gestores, coordenadores, a gente não participa da reunião de coordenadores, porque nós não temos coordenador nesse setor.* (Trabalhador I).
>
> *Iniciou a organização na verdade em 2011, e se iniciou a área de monitoramento e avaliação e em 2013 se criou essa área de vigilância socioassistencial de fato, mas não de direito. Ela não existe no organograma do órgão gestor da política. Isso é um problema, porque te deixa muito instável do ponto de vista do reconhecimento do setor, do gestor. Do ponto de vista que depende de uma série de recursos, de recursos humanos, de estrutura. E quando tu não existe na estrutura organizacional isso se torna bastante difícil pra se efetivar.* (Trabalhador O).

As falas dos trabalhadores evidenciam que a criação de uma área ou setor de vigilância socioassistencial, mesmo que de maneira formal, dentro das estruturas administrativas municipais não são suficientes para garantir sua legitimação. Ao tornar público o fato de que essa função não compõe o organograma ou não está prevista na lei do SUAS municipal o que se quer não é dar maior ênfase ao aspecto burocrático, mas elucidar como isso poderá interferir nas atividades desenvolvidas pela área. O que parece ser mais impactante é o fato de que o não reconhecimento da vigilância socioassistencial na estrutura formal e legal da assistência social pode influenciar diretamente na sua inserção nos espaços decisórios da política, retirando sua substância política.

Ainda mais alarmante é o fato de que ela pode nem fazer parte dessas instâncias, acionada somente para realizar o levantamento de dados acerca da realidade local, reduzindo sua função ao fornecimento de informações. O mesmo ocorre quando, ao não ser designado um trabalhador que coordene as ações de vigilância socioassistencial, pois este deixa de ocupar espaços de planejamento e gestão. Em decorrência disso a operacionalização da vigilância socioassistencial pode sofrer consequências indesejadas, deixando de cumprir o papel de suporte, essencial para a efetivação das demais funções da política e, consequentemente, das seguranças sociais.

Retomando a premissa estabelecida no capítulo anterior, afirma-se que a vigilância socioassistencial tem uma dimensão ético-política em tudo o que lhe permeia, e pode contribuir em muito para a que a assistência social não abandone seus objetivos prioritários. Isso irá depender prioritariamente da direção social dada a ela. Um dos aspectos que pode contribuir para que isso ocorra é o compromisso dos órgãos gestores da política de assistência social, nas diferentes esferas governamentais, no que diz respeito ao cumprimento integral

de suas responsabilidades. A seguir são citadas as atribuições comuns aos três entes federados:

- Elaborar e atualizar periodicamente diagnósticos socioterritoriais que devem ser compatíveis com os limites territoriais dos respectivos entes federados e devem conter as informações espaciais referentes:
  – às vulnerabilidades e aos riscos dos territórios e da consequente demanda por serviços socioassistenciais de proteção social básica e proteção social especial e de benefícios;
  – ao tipo, ao volume e à qualidade das ofertas disponíveis e efetivas à população.
- Contribuir com as áreas de gestão e de proteção social básica e especial na elaboração de diagnósticos, planos e outros;
- Utilizar a base de dados do Cadastro Único como ferramenta para construção de mapas de vulnerabilidade social dos territórios, para traçar o perfil de populações vulneráveis e estimar a demanda potencial dos serviços de Proteção Social Básica e Especial e sua distribuição no território;
- Utilizar a base de dados do Cadastro Único como instrumento permanente de identificação das famílias que apresentam características de potenciais demandantes dos distintos serviços socioassistenciais e, com base em tais informações, planejar, orientar e coordenar ações de busca ativa a serem executas pelas equipes dos CRAS e CREAS;
- Implementar o sistema de notificação compulsória contemplando o registro e a notificação ao Sistema de Garantia de Direitos sobre as situações de violência intrafamiliar, abuso ou exploração sexual de crianças e adolescentes e trabalho infantil, além de outras que venham a ser pactuadas e deliberadas;
- Utilizar os dados provenientes do Sistema de Notificação das Violações de Direitos para monitorar a incidência e o atendimento das situações de risco pessoal e social pertinentes à assistência social;
- Orientar quanto aos procedimentos de registro das informações referentes aos atendimentos realizados pelas unidades da rede socioassistencial, zelando pela padronização e qualidade dos mesmos;
- Coordenar e acompanhar a alimentação dos sistemas de informação que provêm dados sobre a rede socioassistencial e sobre os atendimentos por ela realizados, mantendo diálogo permanente com as áreas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, que são diretamente responsáveis pela provisão dos dados necessários à alimentação dos sistemas específicos ao seu âmbito de atuação;
- Realizar a gestão do cadastro de unidades da rede socioassistencial pública no CadSUAS;
- Responsabilizar-se pela gestão e alimentação de outros sistemas de informação que provêm dados sobre a rede socioassistencial e sobre os atendimentos por ela realizados, quando estes não forem específicos de um programa, serviço ou benefício;
- Analisar periodicamente os dados dos sistemas de informação do SUAS, utilizando-os como base para a produção de estudos e indicadores;
- Coordenar o processo de realização anual do Censo SUAS, zelando pela qualidade das informações coletadas;
- Estabelecer, com base nas normativas existentes e no diálogo com as demais áreas técnicas, padrões de referência para avaliação da qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial e monitorá-los por meio de indicadores;
- Coordenar, de forma articulada com as áreas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, as atividades de monitoramento da rede socioassistencial, de forma a avaliar periodicamente a observância dos padrões de referência relativos à qualidade dos serviços ofertados;
- Estabelecer articulações intersetoriais de forma a ampliar o conhecimento sobre os riscos e as vulnerabilidades que afetam as famílias e os indivíduos em um dado território, colaborando para o aprimoramento das intervenções realizadas. (BRASIL, 2012, art. 91).

Observa-se que está presente nas três esferas a responsabilidade de “estruturar, implantar e implementar”. (BRASIL, 2012, art. 12). Ou seja, a vigilância deverá ocorrer tanto nos microterritórios como no macro território. Isso exige uma responsabilidade compartilhada entre as esferas, onde cada um tem papéis distintos e complementares a desempenhar. Percebe-se a relação indissociável com o planejamento, pois para estruturar a vigilância socioassistencial é preciso confiar em diagnósticos, bem como para implantar e implementar é indispensável basear-se em planos.

Elenca-se as responsabilidades exclusivas da União, de acordo com o estabelecido na NOB/SUAS (2012):

> - Apoiar tecnicamente a estruturação da Vigilância Socioassistencial nos estados, DF e municípios;
> - Organizar, normatizar e gerir nacionalmente, no âmbito da Política de Assistência Social, o sistema de notificações para eventos de violência e violação de direitos, estabelecendo instrumentos e fluxos necessários à sua implementação e ao seu funcionamento;
> - Planejar e coordenar, em âmbito nacional, o processo de realização anual do Censo SUAS, zelando pela qualidade das informações coletadas;
> - Propor parâmetros nacionais para os registros de informações no âmbito do SUAS;
> - Propor indicadores nacionais para o monitoramento no âmbito do SUAS. (BRASIL, 2012, art. 92).

Verifica-se que as responsabilidades específicas da União giram em torno de orientações aos estados e municípios na coleta e organização de informações, criação de instrumentos e técnicas de uso comum, bem como estabelecer indicadores que expressem a realidade da assistência social no nível macro. Assim, o apoio técnico que deve ser dado pela União pode ser visualizado, por exemplo, na construção e disponibilização de ferramentas de gestão da informação. O apoio financeiro se dá pelo repasse de recursos específicos, já mencionados anteriormente, para a constituição dos setores de vigilância socioassistencial nos estado e municípios.

Nos onze municípios pesquisados, sem exceção, a relação com a União existe e ocorre de diferentes maneiras. As mais recorrentes são contatos telefônicos e troca de e-mails, participação em eventos e cursos promovidos pelo MDS, entre os quais se destacam os Encontros Nacionais de Vigilância Socioassistencial e reuniões do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), visitas e contato direito com profissionais do setor específico que funciona na SNAS/MDS.

No que se refere aos estados, seguem as responsabilidades que devem cumprir, expressas na normatização:

> - Desenvolver estudos para subsidiar a regionalização dos serviços de proteção social especial no âmbito do estado;
> - Apoiar tecnicamente a estruturação da vigilância socioassistencial nos municípios do estado;
> - Coordenar, em âmbito estadual, o processo de realização anual do censo suas, apoiando tecnicamente os municípios para o preenchimento dos questionários e zelando pela qualidade das informações coletadas. (BRASIL, 2012, art. 92).

Os estados, que durante muito tempo exerceram papel secundário (por vezes nulo) na gestão e operacionalização da assistência social, passam a ter funções específicas, entre as quais destaca-se a responsabilidade de concretizar a regionalização dos serviços socioassistenciais, sobretudo os de PSE. A vigilância socioassistencial dos estados, deve então, subsidiar este processo por meio do desenvolvimento de estudos, além de apoiar os municípios na realização do Censo SUAS.

Infelizmente parece que essa ausência histórica do estado ainda persiste, reforçando ainda mais a cultura de dependência dos municípios em relação à União, que há muito se constituiu como referência. Dos onze municípios somente três tiveram algum contato esporádico para tratar questões relacionadas à vigilância socioassistencial, que se deu por meio de contato telefônico ou por visitas do trabalhador do município ao Departamento de Assistência Social (DAS) da Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos (SDSTJDH).

As consequências desse não comparecimento são visíveis, posto que uma quantidade significativa de municípios, possivelmente uma maioria de pequeno porte I, não vem realizando a vigilância socioassistencial, ou pelo menos não a tem estruturada, ainda que informalmente. Nesses casos específicos, que conforme demostrado no Quadro 14 representam 191 municípios dos 483 que responderam ao Censo SUAS 2016 (MDS, 2017), o estado poderia ser indutor, ou mesmo propositor de ações integradas entre os municípios, a exemplo dos consórcios firmados para dar conta da PSE.

Algumas falas apontam a diferença que existe em termos de relações institucionais que os municípios conseguem estabelecer tanto como a União como com o estado para tratar da vigilância socioassistencial.

> *Estado tem pouco treinamento, acho que nunca teve [...]. Especificamente da vigilância não. Eles não estão dando nem suporte técnico, nunca mais vieram. Mas estava com dificuldades também, porque não adianta ter pessoas que não entendem. Tem que saber mais do que a gente. Ela perguntava pra nós o que fazer. Tem que ser suprassumo sobre nós. Isso o MDS é. Eles se comunicam tudo por e-mail conosco. Pede uma coisa eles mandam e-mail. Com a União é mais fácil de se comunicar do que com o estado. Tudo por e-mail, e telefone eles atendem. No estado tu liga pra um não sabe, liga pra outro não sabe, nem ligo mais, acho que ninguém mais liga.* (Trabalhador G).

> *O estado em termos de vigilância, até em termos de assessoria ao município está pecando muito. Acho que a união consegue mais do que o estado, porque eles têm um sistema que acaba resolvendo a tua vida. Eles respondem, eles fazem, eles*

> *indicam. Sempre que precisa eles respondem. Se está com dificuldade no sistema já faz um* print *da tela e manda e eles respondem.* (Trabalhador K).
>
> *No estado não existe nenhuma relação. Eu conheci uma pessoa que seria responsável pela vigilância no estado no encontro de vigilância. Só a encontrei lá e depois nunca mais a vi. Até acho que ela nem está mais porque era daquelas pessoas contratadas do estado. Disse que achava interessante, que iria chamar uma reunião, mas isso nunca aconteceu. No governo federal existe uma certa disponibilidade dos trabalhadores. Fizemos dois seminários aqui na região [...]. E as pessoas da vigilância vieram. O primeiro seminário foi o pessoal da vigilância nacional, foi a Dirce Koga quem fez e o segundo foi uma pessoa aqui do estado.* (Trabalhador C).

A inferência inevitável que deve ser feita é que, mesmo que não consiga abranger a totalidade dos municípios brasileiros, a União se faz mais presente e mais ativa no cumprimento de suas responsabilidades para com os municípios, enquanto o estado do RS, por meio da DAS/SDSTJDH, deixa de cumprir suas atribuições, sobrecarregando os municípios.

Por fim, a NOB/SUAS (2012) indica as responsabilidades dos municípios:

> - Elaborar e atualizar, em conjunto com as áreas de proteção social básica e especial, os diagnósticos circunscritos aos territórios de abrangência dos CRAS e CREAS.
> - Colaborar com o planejamento das atividades pertinentes ao cadastramento e à atualização cadastral do Cadastro Único em âmbito municipal.
> - Fornecer sistematicamente às unidades da rede socioassistencial, especialmente aos CRAS e CREAS, informações e indicadores territorializados, extraídos do Cadastro Único, que possam auxiliar as ações de busca ativa e subsidiar as atividades de planejamento e avaliação dos próprios serviços.
> - Fornecer sistematicamente aos CRAS e CREAS listagens territorializadas das famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, com bloqueio ou suspensão do benefício, e monitorar a realização da busca ativa destas famílias pelas referidas unidades e o registro do acompanhamento que possibilita a interrupção dos efeitos do descumprimento sobre o benefício das famílias.
> - Fornecer sistematicamente aos CRAS e CREAS listagens territorializadas das famílias beneficiárias do BPC e dos benefícios eventuais e monitorar a realização da busca ativa destas famílias pelas referidas unidades para inserção nos respectivos serviços.
> - Realizar a gestão do cadastro de unidades da rede socioassistencial privada no CadSUAS, quando não houver na estrutura do órgão gestor área administrativa específica responsável pela relação com a rede socioassistencial privada.
> - Coordenar, em âmbito municipal ou do Distrito Federal, o processo de preenchimento dos questionários do Censo SUAS, zelando pela qualidade das informações coletadas. (BRASIL, 2012, art. 94).

Nota-se que apesar do avanço concreto em listar uma série de responsabilidades específicas a cargo do município, algumas ações ainda não ficaram claras, sobretudo em relação à forma como devem ser feitas. Também se repara que algumas responsabilidades já vinham sendo desenvolvidas pelos municípios, mas não vinculadas ao setor de vigilância socioassistencial. Portanto, foi preciso identificá-las e reordená-las perante essa nova formatação, sem que se perdesse o que foi produzido anteriormente. O próximo subcapítulo

se dedica a identificar e compreender como vem ocorrendo a operacionalização da vigilância socioassistencial em âmbito municipal.

3.2 ASPECTOS FUNDAMENTAIS PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

O aparato jurídico-legal e as OTVS (2013) não trazem uma proposta metodológica fechada, a ser cumprida pelos municípios, estados e União indistintamente. Isso corrobora os princípios do SUAS de equidade e respeito à diversidade, pois fazê-lo seria negar todo o direcionamento que lhe vem sendo dado desde os debates iniciais sobre sua constituição.

Cabe aos municípios elaborarem processos próprios para o desenvolvimento de processos de vigilância socioassistencial. O ponto positivo está no fato de que cada um poderá identificar suas próprias particularidades, deslocar recursos e pensar estratégias para atender as demandas mais latentes da população. O ponto negativo é que essa relativa autonomia pode incorrer na ausência de perspectiva metodológica. Ou pior, corre-se o risco da adoção de uma perspectiva conservadora, subalternizante, contrárias aos princípios do próprio SUAS. Esse aspecto merece preocupação, ainda mais se levado em conta os processos históricos da política de assistência social no Brasil, e mais recentemente, a retomada do conservadorismo de maneira tão aguda no cenário brasileiro.

Assim, não há dúvidas de que quaisquer metodologias que venham a ser adotadas pelos municípios devem atender aos pressupostos teórico-metodológicos da pesquisa científica, aliada a pressupostos ético-políticos que sejam condizentes com os princípios democráticos que levem à materialização do direito à assistência social. Não há como construir diagnósticos sem eleger indicadores, não há como coletar dados sem instrumentos e técnicas, não há como analisar esses dados a não ser pela luz de uma perspectiva teórica, não há como materializar direitos sociais se não for por meio de uma direção social emancipatória, que por sua vez exige processos participativos. Assim como não se pode desenvolver os processos inerentes à vigilância socioassistencial separados da proteção social e da defesa de direitos.

Para além da organização nos eixos caracterizados anteriormente e das responsabilidades de cada esfera para a materialização da vigilância socioassistencial, as OTVS trazem uma divisão até então desconhecida, do que denomina serem suas macroatividades, quais sejam: 1) Organização, estrutura e padronização de informações; 2) Gerenciamento e consulta de sistemas informacionais; 3) Elaboração de diagnósticos e estudos; 4) Monitoramento e avaliação; 5) Planejamento e organizações de busca ativa e; 6) Notificação de violências e violações de direitos. (BRASIL, 2013a)

A subdivisão desse capítulo, foi realizada tomando como referência categorias de análise amplas, que contemplam quase que a totalidade das macroatividades atribuídas à vigilância socioassistencial, sendo que algumas foram delimitadas *a priori* e outras emergiram dos dados coletados nas entrevistas. Isso foi feito com o intuito de apresentar a forma como a função vem sendo operacionalizada nos municípios pesquisados, quais são os fundamentos e processos desenvolvidos e quais os principais determinantes que condicionam essa operacionalização. Pretende-se que a análise da conformação e da fundamentação da vigilância socioassistencial, em seus avanços, suas dificuldades e seus desafios em âmbito municipal, possa contribuir para a qualificação dessa função da política social pública de assistência social, sobretudo em seus aspectos particulares.

3.2.1 Diagnósticos socioterritoriais, monitoramento e avaliação

Em um quadro geral, pode-se perceber que a vigilância socioassistencial deve ser organizada como uma área específica nos municípios, estados e União, vinculada ao órgão gestor da política de assistência social, onde devem ser agrupadas a identificação, organização, sistematização e análise das informações sobre as situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas pelos indivíduos e pelas famílias e sobre a rede prestadora de serviços socioassistenciais disponíveis nos territórios. Dispõe de caráter contínuo e permanente, que se retroalimenta e que se organiza em processos de: *a)* elaboração de diagnósticos socioterritoriais; *b)* monitoramento e; *c)* avaliação. A seguir são abordados alguns dos elementos que caracterizam estes processos no âmbito da vigilância socioassistencial, sobretudo no que se refere ao tipo de informação que devem abranger.

Parte-se da premissa já estabelecida de que o diagnóstico socioterritorial deve abranger informações sobre as situações de desproteção e risco social da população e sobre a rede prestadora de serviços socioassistenciais presentes nos territórios, ou a ausência desta. Sua realização projeta como resultado o conhecimento da realidade social nos seus diferentes aspectos, englobando informações de cunho econômico, social, político, cultural, histórico dos municípios, estados e União, em suas diferentes nuances e particularidades. Assim sendo, a elaboração de diagnósticos socioterritoriais figura entre as mais importantes e necessárias atribuições da vigilância socioassistencial.

Estas informações, por sua vez, precisam ser apresentadas de forma minimamente padronizada e organizada. E, apesar da elaboração de diagnósticos socioterritoriais ser mencionada na maioria do aparato-legal analisado, somente nas OTVS (2013), é que são indicadas algumas variáveis e indicadores que devem ser pesquisados. Na intenção de construir um instrumento que seja dinâmico e participativo, o documento indica que estes

diagnósticos devem buscar informações sobre as situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas por indivíduos e por famílias, sem desconsiderar as potencialidades que se apresentam nos territórios. Além disso, deve realizar um mapeamento da rede de proteção social existente e de sua capacidade de atendimento, o que abarca tanto os serviços que ofertam serviços socioassistenciais (tanto de natureza pública como privada), como os que ofertam serviços referenciados às demais políticas sociais públicas. Além disso deve apontar os vazios de atendimento, que contribuem para a permanência das situações de desproteção social.

Em virtude da ampla possibilidade de dados que podem ser apresentados, são feitas algumas sugestões:

Quadro 15 – Variáveis e indicadores a serem considerados na elaboração de diagnósticos socioterritoriais (2013)

Tipos de variáveis e indicadores	Objetivos
Variáveis e indicadores de contexto	Apresentar as condições gerais de desenvolvimento econômico e social dos municípios, microrregiões e estados [...]. Devem abordar de forma muito sintética as informações essenciais das seguintes áreas: demografia, educação, saúde, trabalho, infraestrutura urbana, economia e meio ambiente.
Variáveis e indicadores de caracterização da demanda potencial para os serviços e benefícios da Assistência Social	Apresentar uma referência numérica que possa ser utilizada como proxi da demanda potencial, ou como dimensionamento do público alvo, para cada um dos serviços e benefícios do SUAS em um dado território. Devem considerar os serviços socioassistenciais tipificados, os benefícios eventuais, o BPC e o PBF.
Variáveis e indicadores relativos à estrutura de oferta dos serviços e benefícios da Assistência Social	Apresentar, por meio de dados quantitativos, informações sobre a existência, ou não, de oferta de cada um dos serviços tipificados e benefícios do SUAS em um dado território, bem como a caracterização do volume de oferta e/ou da capacidade instalada, [incluindo] indicadores relativos à qualidade da oferta instalada e à existência e volume de financiamento federal para os referidos serviços e benefícios.
Variáveis e indicadores relativos à estrutura de oferta das demais políticas públicas e a complementariedade entre estas e a Assistência Social	Apresentar, por meio de dados numéricos e de dados categóricos, informações sobre a existência, ou não, de outras ofertas que, embora não integrem as ações de assistência social, constituem “retaguardas” ou pontos de apoio indispensáveis à dimensão intersetorial da atenção aos usuários da política de assistência. Nesse sentido, se destacam estruturas de ofertas, relacionadas à Justiça, aos serviços de saúde mental, Equipes/Unidades de Saúde da Família, Programas de Educação em horário integral.
Indicadores que correlacionem demanda e oferta, segundo os Serviços Socioassistenciais Tipificados e, eventualmente, públicos específicos	Apresentar indicadores que permitam analisar, direta ou indiretamente, a cobertura dos serviços e benefícios em um determinado território. A análise da cobertura ocorrerá de forma direta quando for possível estimar com razoável precisão o volume da demanda efetiva e da oferta existente, podendo então a relação ser expressa em um percentual de cobertura. A análise da cobertura ocorrerá de forma indireta nas situações em que se tem apenas o dimensionamento genérico do público alvo de um serviço, mas não é possível obter dados mais precisos sobre o volume efetivo da demanda e, por consequência, do nível ótimo da oferta. Neste caso, pode-se trabalhar com taxas ou razões que permitam analisar um território comparativamente a outros territórios ou à média do estado, ainda que não seja possível aferir o percentual de cobertura do serviço.

Fonte: BRASIL (2013a, p. 26-27). Elaboração da autora, 2018.

Muitos destes dados estão disponíveis nas ferramentas da SAGI/MDS, organizados em tabelas, gráficos ou mapas, que por si só já são informações de suma importância para a consulta. Os municípios e estados podem ampliar essa gama de indicadores na expectativa de que consigam refletir sobre a sua realidade social, já que "possuem estruturas, realidades, dimensões territoriais e populacionais bem distintas, 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, 2013a, p. 25).

Compreende-se que a construção de indicadores não caracteriza um diagnóstico socioassistencial. É preciso mediá-los com teorias explicativas, o estabelecimento de relações, comparações, destaques realizados nos processos de interpretação e análise é que irão produzir conhecimento que subsidiarão o planejamento e gestão. Esse processo de interpretação e análise é, nos estudos fundamentados no marxismo, uma explicação, pois busca evidenciar múltiplas determinações que conformam um fenômeno e as perspectivas de transformação, abarcando causas interconectadas e múltiplos impactos delas decorrentes, processo só possível via pesquisa. A coleta de dados e sua organização também é parte da pesquisa, mas sem dúvida, a análise é o seu ápice.

O diagnóstico socioterritorial, realizado no âmbito da vigilância socioassistencial, é um dos subsídios para o planejamento e gestão da política de assistência social, uma vez que é utilizado na composição dos planos e relatórios de assistência social, orçamento e financiamento e também para os processos de monitoramento e avaliação. Destaca-se que a elaboração dos planos de assistência social, nas três esferas de governo é instrumento fundamental para adequar a oferta de serviços socioassistenciais às demandas decorrentes das expressões da questão social presentes nos diferentes territórios. Sua elaboração é fundamental para garantir recursos no orçamento, devendo estar em consonância com as peças orçamentárias[45] do ente federado.

De suma importância frisar que apesar de tratar de informações gerais sobre determinado território, a priorização e aprofundamento deve ser feito sobretudo no que se trata especificamente da assistência social, tanto em termos de identificação de demandas quanto de capacidade e oferta de atendimentos. As fontes de informação podem ser secundárias, e para isso são indicadas inclusive as ferramentas disponibilizadas pelo MDS, ou primárias, onde exalta-se a contribuição do olhar das equipes e dos próprios usuários em relação ao território.

O Censo SUAS 2015 (MDS, 2016) perguntou aos órgãos gestores municipais se possuíam diagnósticos socioterritoriais, os quais responderam positivamente 2.001 dos 5.570 municípios do território nacional, o que corresponde a somente 35,92% do total. O baixo

[45] Cita-se como peças orçamentárias o Plano Plurianual (PPA), com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

número de municípios respondentes também é observado no RS, com 133 dos 497 municípios, ou seja 26,76%, 8 dos 34 municípios da RMPA, em um percentual de 23,52% e quatro dos onze municípios da amostra. O quadro a seguir apresenta algumas das informações que compõem tais diagnósticos[46].

Quadro 16 – Dados que compõem os diagnósticos socioterritoriais, particularizados em diferentes divisões territoriais (2015)

	Brasil	**RS**	**RMPA**	**Amostra**
Quantidade de famílias vulneráveis no território	1.687	102	5	3
Perfil da população (composição etária, perfil socioeconômico, etc)	1.775	117	8	4
Indicadores relativos à demanda da população aos serviços sociais	1.410	79	6	4
Mapeamento das unidades de atendimento socioassistencial	1.592	90	8	4
Mapeamento de unidades de outras políticas públicas	1.406	77	6	2
Informações sobre o território de abrangência dos CRAS	1.731	110	7	4

Fonte: Censo SUAS 2015 (MDS/SAGI, 2016). Elaboração da autora (2018).

Os números mostram que a grande maioria dos municípios não dispõe de diagnósticos socioterritoriais. E se isso por si só já é preocupante, as informações do Quadro 16 revelam que é ainda mais alarmante o fato de que, quando são feitos, deixam de considerar informações essenciais, como a quantidade e o perfil das famílias em situação de desproteção ou risco social e nem mesmo conhecem a própria rede de serviços socioassistenciais. Isso leva a alguns questionamentos: Que tipo de diagnóstico se vem produzindo e com quais objetivos? Como pode-se planejar se não há dados sobre a realidade? Qual o impacto das ações que vêm sendo executadas se nem ao menos se conhece as demandas da população demandatária dos serviços? Como estabelecer ou cumprir metas se não se conhece nem a rede de serviços que deveria estar atendendo a população? Que direção social está sendo dada às ações desenvolvidas?

No que diz respeito à amostra, reitera-se que somente quatro dos onze municípios afirmaram possuir diagnóstico socioterritorial. No entanto, para além de sua existência, é preciso considerar outros elementos no processo de elaboração dos mesmos. Alguns municípios estão em fase de construção de um diagnóstico socioterritorial que seja capaz de representar a realidade do município como um todo, enquanto outros concentram-se em elaborar diagnósticos parciais, que justifiquem, por exemplo, a implantação de serviços públicos como CRAS e CREAS. Outros possuem as informações, mas por diferentes razões, ainda não foram sistematizadas em um relatório. As falas transcritas a seguir corroboram com essa afirmativa.

[46] O Censo SUAS acrescentou ainda questões sobre a existência de levantamentos ou pesquisas que mensurassem o número de pessoas em situação de rua, a existência de locais de exploração sexual de crianças e adolescentes, a incidência de trabalho infantil, cujos resultados podem ser consultados nos relatórios produzidos pelo MDS.

> *A questão dos dados, estou com todos eles mapeados pro diagnóstico, mas não consigo fazer a parte de traduzir esses dados, de passar para as equipes que situações temos no município [...]. E até reelaborar o plano municipal também que está desatualizado, agora temos muito mais dados.* (Trabalhador E).

> *Eu tenho várias informações quanto ao município, porém não estão sistematizadas pra ter um diagnóstico enquanto município, não o que o MDS me traz e o estado me traz. Quais são os planos agora? É conseguir fazer esse diagnóstico. De poder pegar mais amplo, não só a área da assistência. Territorializar bem o município na área urbana e depois nas áreas rurais.* (Trabalhador J).

> *Sabemos quantos idosos, quantas crianças, temos isso, mas não conseguimos fazer, que era tanto objetivo do fórum quanto da vigilância de pegar o mapa de Município 1 e colocar todas as informações. Só de uma região que temos o diagnóstico [...]. Ele foi feito em parceria com a Região K, que foi na verdade um projeto piloto de diagnóstico porque tínhamos inclusive uma meta na época do governo, porque como vamos inaugurar o 3º CRAS e é na região 3, tinha-se esse objetivo de ter um diagnóstico daquela região.* (Trabalhador A).

Como já destacado anteriormente, a coleta de dados, ou mesmo sua organização em bancos de dados não são suficientes para a produção de diagnósticos. É preciso trabalhar os dados, conectá-los e mediá-los com teorias explicativas com teorias, realizando sínteses e interpretações. Questiona-se se os trabalhadores do SUAS estão capacitados para realizar processos dessa ordem, que exigem conhecimentos das áreas de pesquisa e do planejamento, articulados aos conteúdos da assistência social. A própria coleta, a escolha adequada de fontes fidedignas, o cuidado com o registro e o sigilo exige o desenvolvimento de competências para dar conta do processo com mais qualidade. As parcerias entre os municípios e instituições de ensino e pesquisa e assessorias de profissionais com reconhecida competência nas áreas já referidas podem contribuir nessa direção.

As falas que seguem, permitem compreender melhor como se deu o processo de elaboração dos diagnósticos.

> *Nós começamos fazendo coleta de dados do IBGE, FEE. Mas vimos que somos muito frágeis na análise. Então, fomos pedir ajuda pra universidade. Fizemos uma parceria com a Unisinos [...]. Conseguimos que metade nós pagássemos e outra metade a Unisinos pagasse pra que a Dirce Koga viesse fazer assessoria [...] E dessa assessoria surgiu a ideia de fazer mapa falado. Me perguntei como fazer o diagnóstico e a população se envolva? Que não seja só uma coisa de ela produzir pra nós. Construímos, a partir da sugestão dela, fizemos a nossa versão do mapa falado. Fomos mobilizando a população nos 4 quadrantes com oficinas, com um mapa de verdade na mão. A pessoas pontuavam o que existia de proteção e de desproteção no lugar onde elas moram. Usuário do PAIF, PAEFI, SCFV e trabalhadores da saúde, da educação. Nós não conseguimos trazer os usuários do albergue e do Centro POP que a gente queria muito, só em uma oficina que eles foram, não se espalharam pelos quadrantes. Lideranças comunitárias, justiça restaurativa. Os pontinhos vermelhos são desproteção e os pontinhos azuis é proteção [...]. Isso daqui é uma versão popular do diagnóstico que quando fomos para os quadrantes, nos comprometemos em devolver para a população. Primeira de recolher, depois que estava coletado nós voltamos e validamos os dados com a população. Se era aquilo mesmo, se queriam acrescentar. Dissemos que iriamos registrar isso e iriamos devolver. Está em fase de gráfica pra fazer. Isso vai ser assim, abre em quatro, cada quadrante vai aparecer tudo aquilo que foi coletado. Vai ser tipo de bolso pra entregar para os usuários, pras lideranças, nas UBS. Pra eles se enxergarem. E aqui tem tudo, está completo, tem dados, tem história de cada bairro e o mapa falado. O mapa falado na verdade deu a cara para os números e tem coisas que os números não dizem.* (Trabalhador C).

Alguns indicadores privilegiam a condição de vida, que sem dúvida é um aspecto fundamental, mas o modo de vida também precisa ser contemplado. Na análise de contexto, informações breves acerca dos aspectos históricos, políticos e culturais do território são fundamentais. Por exemplo, é de suma relevância saber se o território em questão foi ocupado e de que maneira, os fluxos migratórios existentes, a existência de comunidades tradicionais, o nível de organização, se o território é organizado ou subjugado por grupos de tráfico, entre outros aspectos.

> *A gente enxerga que o diagnóstico pode nos dar mais informações. Por exemplo, o bairro Z1, as vulnerabilidades e os riscos, a gama de serviços que o poder público tem lá hoje, as entidades que tem lá fazendo atendimento. Por faixa etária, por gênero [...].[Fizemos os mapas falados] pra começar um pré-diagnóstico. Quando a gente fez os mapas falados eu fui lá na secretaria de desenvolvimento urbano pedir mapas por bairro, não pedi o mapa geral da cidade, pras pessoas poderem se enxergar mesmo. Nos reunimos tanto com as pessoas que tem atendimento no CRAS como também fizemos reuniões em associações de bairro, fizemos reuniões em escola. Fizemos reuniões com a rede socioassistencial do município, mas sempre procurando ter a visão do usuário. Isso é uma coisa que a gente tem bem clara: que o usuário não faz nem ideia dos serviços que ele tem, ele não consegue nem entender o serviço que ele é entendido. Ele não enxerga, acha que a assistência social serve pra dar rancho e pra liberar para o PBF. Não consegue enxergar que o atendimento no CRAS é pra que se ele está em um lugar vulnerável à uma situação social, o CRAS serve pra prevenir aquilo, pra que não chegue às vias de fato.* (Trabalhador M).

Este recorte traz elementos deveras relevantes em relação ao planejamento e desenvolvimento de um diagnóstico socioterritorial. O primeiro deles trata de compreender que as limitações da equipe da vigilância socioassistencial não precisam ser necessariamente impeditivos para que o diagnóstico ocorra. Buscar parcerias com instituições de ensino superior ou outras que sejam capazes de subsidiar este processo pode ser uma saída tanto para que se tenha um produto quanto para que se capacite os trabalhadores do setor para que deem continuidade ao processo.

A utilização de instrumentos e técnicas que contemplem o olhar dos trabalhadores e dos indivíduos e das famílias destinatárias das ações da política também merece destaque. Nessa experiência o mapa falado foi essencial para agregar aspectos qualitativos ao diagnóstico. Esse envolvimento inicial abre oportunidades para que os sujeitos também passem a se interessar por outros espaços de participação e deliberação da assistência social. O uso de técnicas inovadoras pode acabar gerando novas demandas, como por exemplo a sensibilização da população sobre os serviços públicos existentes e os que deveriam existir.

A pertinência de se trabalhar com mapas é mencionada por outros trabalhadores, mas dessa vez ligadas ao georreferenciamento da rede de serviços socioassistenciais existente.

> *Eu trabalhei com a base de dados do CadÚnico [...]. Usei dados do Censo demográfico de 2010. Construí esse diagnóstico no eixo da vigilância de tentar identificar as vulnerabilidades da população, por território [...]. Mas o que acontece? Como o diagnóstico foi baseado no CadÚnico, censo demográfico pra saber sobre as vulnerabilidades da população, faltava eu ter mais informações sobre a rede socioassistencial, a capacidade de proteção do município. Foi pra onde eu fui, comecei a construir um mapa, achei umas ferramentas no MyMaps do Google. Coisas que eu fui mexendo por conta e fui achando, construindo a minha ideia de unidade territorial a partir de algumas coisas que eu li, mas muito solitário. E hoje eu acho que está um pouco isso, assim. Estou dando conta de fazer uma coisa georreferenciada. Temos hoje um mapa da assistência social com marcadores onde estão todos as entidades. Eu assumi o diagnóstico territorial, como uma das partes que compõem o plano [...]. Fiz o que foi possível, falta muita coisa no diagnóstico que está público. Na introdução e na conclusão eu aponto as lacunas inclusive, pra que se eu não ficar lá ou pra um próximo período quem olhar vai poder ver o que na minha avaliação tem de relevante pra se fazer.* (Trabalhador F).

É preciso estar atento que a elaboração de um diagnóstico socioterritorial lida com situações de desproteção social que se deseja alterar em determinado território, e por isso a importância de "conhecer os fatos e os fatores do real que podem fragilizá-lo, isto é, que retiram a força dos fatores que estrategicamente o fortalecem". (SPOSATI, 2009, p. 16). É preciso conhecer a realidade para poder transformá-la.

A elaboração do diagnóstico socioterritorial, o planejamento de ações e estratégias sistematizadas no plano de assistência social e a operacionalização das mesmas com o intuito de modificar a realidade social demandam a realização do monitoramento. Este se constitui como uma "função inerente à gestão e ao controle social, e consiste no acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas". (BRASIL, 2012, art. 99).

Nas OTVS (2013) o monitoramento é definido como uma atividade "por meio da qual procura-se levantar continuamente informações sobre os serviços ofertados à população, particularmente no que diz respeito a aspectos de sua qualidade e de sua adequação quanto ao tipo e volume da oferta". Para tanto podem ser organizadas atividades que envolvam monitoramento *in loco*, visitas e encontros, além do registro de informações em relatórios periódicos.

Entre suas principais ações está o monitoramento, por meio de indicadores, da rede socioassistencial, composta por instituições públicas e privadas, no que se refere ao atendimento de padrões de referência relativos à qualidade dos serviços ofertados. Observou-se que mesmo presente no conjunto do aparato-legal analisado, somente na NOB/SUAS (2012) é que são definidos alguns indicadores de monitoramento. São eles: *a)* "estrutura ou insumos"; *b)* "processos ou atividades" e; *c)* "produtos ou resultados". (BRASIL, 2012, art. 100).

O Censo SUAS pode ser considerado o mais abrangente instrumento de monitoramento dentro do modelo de gestão da assistência social. Foi instituído pelo Decreto

nº 7.334/2010 visando monitorar dados referentes aos indicadores anteriormente mencionados. A partir dos dados coletados “é possível definir indicadores dimensionais, índices de desenvolvimento e patamares mínimos anuais para as unidades públicas que ofertam serviços de proteção social básica e de proteção social especial, assim como para as unidades de gestão e de controle social”. (BRASIL, 2013a, p. 34).

Outra importante ferramenta é o RMA, que tem se configurado como uma das principais ferramentas de monitoramento à disposição dos municípios, estados e União. Por meio da Resolução CIT nº 4/2011 é que foram instituídos

> parâmetros nacionais para o registro das informações relativas aos serviços ofertados [...], e definiu o conjunto de informações que devem ser coletadas, organizadas e armazenadas pelas referidas unidades, em todo o território nacional [...]. É o principal instrumento de aferição da demanda assistida nos CRAS e CREAS, na medida em que a análise das suas informações permite dimensionar/quantificar o tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. (BRASIL, 2013a, p. 35).

Deve ser preenchido pelos serviços socioassistenciais e organizados pelo setor de vigilância, que é o responsável pelo gerenciamento das informações. Para dar conta tonto do eixo que trata das situações de vulnerabilidade e risco social e como do que trata do padrão de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial O RMA se divide em dois tipos de registros distintos: RMA-Unidade e o RMA-Família.

O MDS disponibiliza modelos para CRAS, CREAS e Centro POP, onde solicita informações sobre a quantidade e o tipo de atendimento prestado, perfil dos usuários atendidos, entre outros. Com o intuito de complementar o modelo de RMA sugerido pelo MDS e ainda coletar dados de outros serviços, os setores de vigilância socioassistencial dos municípios têm desenvolvido modelos próprios de relatórios, apesar dessa ser uma prática insipiente tanto nacionalmente como no RS, na RMPA e na amostra pesquisada.

Na tentativa de identificar de que forma vem sendo desenvolvido o monitoramento, o próprio Censo SUAS questionou estados e municípios. Em termos estaduais em 2015, 20 estados afirmaram possuir planejamento anual das atividades de monitoramento, entre eles o RS. Em termos municipais, algumas atividades aparecem especificadas em relação ao monitoramento da qualidade de serviços da rede socioassistencial, conforme especificado no quadro a seguir.

Quadro 17 – Atividades de monitoramento da qualidade dos serviços prestados pela rede socioassistencial, particularizados em diferentes divisões territoriais (2016)

	Brasil	RS	RMPA	Amostra
Realiza visitas técnicas à rede socioassistencial	4.590	347	19	6
Realiza a gestão/validação das informações prestadas sobre as unidades, como o preenchimento do RMA, Censo SUAS e demais instrumentais nacionais, estaduais ou municipais	4.800	396	22	6
Possui instrumentos de coleta de dados próprios para levantamento de informações junto aos serviços	2.088	164	11	6
Produção de Indicadores próprios para aferição volume e qualidade dos serviços socioassistenciais	1.090	75	4	2

Fonte: Censo SUAS 2015 (MDS/SAGI, 2016). Elaboração da autora (2018).

Esse levantamento confirma, em todas as divisões territoriais, que a principal atividade da vigilância socioassistencial relacionada ao monitoramento é a gestão/validação dos dados informados no Censo SUAS, nos RMAs e em outros instrumentos que são de preenchimento obrigatório.

Nos dados coletados por meio das entrevistas o cenário que se apresenta é bastante diversificado no que se refere às atividades de monitoramento desenvolvidas pelos onze municípios que compõem a amostra. Encontra seu ponto de convergência no RMA, considerado o principal instrumento de monitoramento, o que condiz com o levantamento apresentado no Quadro 17. Abrange principalmente os aparelhos públicos como CRAS, CREAS e Centro POP, dada a exigência do encaminhamento dos dados do RMA para o MDS, o que indica uma aproximação muito maior com o eixo que trata dos padrões e serviços. Para além disso, não compreende necessariamente toda a rede socioassistencial dos municípios. A escolha do que é monitorado é aleatória, de acordo com a disponibilidade das equipes, do conhecimento dos trabalhadores do setor de vigilância socioassistencial, da facilidade de obter os dados, da orientação dos gestores.

Uma das formas de monitoramento identificadas nas entrevistas é feita em comparação com as metas do Pacto de Aprimoramento e em função da elevação de índices de qualidade. Nesse sentido, o monitoramento serve para medir o quão perto ou longe se está de um objetivo pré-estabelecido e/ou do recurso financeiro como recompensa pelo seu atendimento, independente de abarcar a totalidade da realidade local.

> *Vamos acompanhando com os planos de ação e com os resultados que estão no RMA [...]. Conseguimos fazer um comparativo entre o que tínhamos em 2015 e como estamos em 2016. Agora estamos apresentando o parcial de 2016 com as metas que não alcançamos ainda, que precisamos alcançar [...]. Decidimos monitorar as metas do SUAS, mas é muito pouco porque temos muitos dados.* (Trabalhador A).

> *Outra coisa que temos que implementar também é a questão do monitoramento, da qualidade dos padrões de serviços e a partir daí também montar alguns indicadores. Mas tudo isso está por fazer ainda [...]. Porque precisamos do padrão de qualidade pra aumentar o IGD [...].Pra manter a questão de cofinanciamento, de várias questões, tu tem que fazer os apontamentos. Mostrar no Censo como estão as unidades, se estão conseguindo atingir metas, se não estão conseguindo atingir metas.* (Trabalhador K).

A estratégia do MDS de induzir o monitoramento por meio do acompanhamento das metas dos pactos de aprimoramento e do atendimento de padrões de qualidade exigidos para o repasse de recursos financeiros parece surtir efeito. Infelizmente a preocupação com esses mecanismos parece desviar os esforços de análises mais aprofundadas, diminuindo horizontes, sobretudo no que se refere ao olhar sobre os vazios de atendimento e sobre as situações de desproteção social.

A qualidade e fidedignidade no registro de dados é vista como imprescindível para sua padronização e caracterização. Apesar disso, algumas trazem indicativos de que as equipes que preenchem relatórios, tais como o RMA, são resistentes tanto no que se refere ao registro quanto ao repasse de informações aos setores de vigilância socioassistencial.

> *Temos que ir muito devagar porque as pessoas sentem como o lugar de cobrança [...]. Nós levamos de 2013 até agora pra entrar na questão do RMA. Vamos fazer devolutivas em que as pessoas dizem que é um saco preencher RMA, que os números não fecham. Por outro lado, com as avaliações depois nas devolutivas as pessoas disseram que é ótimo, que é bom ver o seu trabalho [...]. O produto da vigilância é importante, eu vejo que eles valorizam isso. O processo de trabalho pra chegar nisso é que ainda não cabe... De preencher o RMA com tranquilidade. Eu me incomodo muito ainda, apesar de fazer o exercício da paciência histórica, ouvir as pessoas dizer que isso é administrativo, que isso tira tempo, burocrático. Ainda é sempre esse é o discurso.* (Trabalhador C).
>
> *A dificuldade de querer te repassar as informações, "Ah, mas isso cabe à vigilância levantar"[...]. Imagina se cada atendimento que o serviço fizer a vigilância tiver que ir atrás daquele usuário [...]. E pros gestores isso também é muito novo. Se pegar a parte da administração da prefeitura, ela também ainda não tem consciência do que ela pode usufruir e da importância de ela fazer com que todos os serviços alimentem a vigilância, ela validar isso. Então, na hora de buscar essas informações é que dá o entrave, concreto.* (Trabalhador J).
>
> *Nós fizemos um formulário, um manual de orientações. As pessoas não leem, mudam os profissionais, então tu tens que estar sempre retomando. Por exemplo, agora sentei com a coordenadora do CRAS pra pensar como poderia atualizar aquele formulário de RMA. Ela perguntou para o que queríamos aqueles dados. Eu? Somos nós que queremos. Então é uma dificuldade do próprio enunciado que a gente vai ter que trabalhar. Talvez eles não coloquem de má fé, mas não entendem.* (Trabalhador B)

A assistência social não tem uma tradição no que se refere ao planejamento e gestão da política, e uma das consequências disso é que durante muitos anos não eram feitos registros dos atendimentos ou as pessoas atendidas, dificultando um acompanhamento das situações vivenciadas pelas famílias, os atendimentos realizados ou o acompanhamento dos encaminhamentos feitos. Isso se estende para o controle de custos, despesas e receitas e para a justificativa da ampliação de recursos materiais e das equipes técnicas.

Diante dessa relutância é importante pensar que uma das funções da vigilância socioassistencial é sensibilizar e capacitar os trabalhadores. Em verdade, quando esses trabalhadores e gestores compreendem que os dados que fornecem irão contribuir com o planejamento, gestão e operacionalização da política e que terá impacto sobre o próprio

trabalho o que ocorre uma identificação com o processo e, a partir disso, um compromisso com o registro das informações, nos termos propostos pelos sistemas de informação.

Alguns entrevistados conseguem perceber as limitações do próprio trabalho, ponderando que o monitoramento deveria ir além do que é feito no município. Essas limitações são de origem interna, uma vez que estão condicionadas à falta de tempo, de recursos, de conhecimentos e de profissionais para fazê-lo. Mas também sofre interferências externas, já que o órgão que orienta a realização do monitoramento não deixa claro de que forma isso deve ser feito.

> *Procuramos fazer devolutivas dos serviços, mas na verdade devolvemos só os números que a gente recebe de acordo com o RMA. A gente não consegue aprofundar a qualidade do serviço naquele equipamento. Fica muito na questão do número em si. Agora, se a população ou se os usuários estão plenamente contemplados com a política, de acordo com o que deveria ser, a gente ainda não consegue fazer esse tipo de monitoramento. Acho que seria o principal dever de um monitoramento, apesar de que é bem complexa essa questão. O MDS não define muito bem como que tem que ser feito. Na verdade, existem conceitos, a avaliação, o monitoramento, mas na verdade não fala como fazer isso [...]. Acho que o monitoramento é muito inicial ainda. Porque se é uma ferramenta só administrativa é só colocar um sistema pra saber quantas pessoas foram. A visão da assistência própria é mais profunda do que só o número, o indicador. Existe uma ação mais complexa pra ser realizada que a gente ainda não consegue aprofundar.* (Trabalhador D).

> *O pessoal antes falava que o problema do monitoramento é que ele está sempre começando. Produz alguma coisa legal, mas troca. E quem vem não consegue dar continuidade ao que estava sendo feito porque normalmente a troca é muito abrupta e aí começa a fazer outra coisa.* (Trabalhador I).

> *Eu faço uma avaliação de que a maioria ainda não entende isso. Pra eles é mais uma coisa que eles tem pra fazer, como se não fizesse parte da atividade. É mais um serviço que eles têm. E outra coisa que é visível, que mostra um pouco essa falta de compreensão é que muitas vezes esses dados eles não sejam tão fidedignos assim, porque notamos algumas discrepâncias nas informações.* (Trabalhador L).

E entre as limitações internas pode-se chegar ao cúmulo do trabalhador do setor da vigilância socioassistencial ser impedido pelo gestor de visitar os equipamentos e entrar em contato com os gestores dos serviços. A consequência é pronunciada pelo próprio entrevistado:

> *Não se monitora, não tem nenhum monitoramento [...]. Eu estou exatamente entre as informações que vem da ponta e os tomadores de decisão que são os gestores. E a relação que eu tenho com as equipes é relativamente boa, mas distanciada porque eu não consigo visitar os equipamentos, fiquei inclusive sem permissão de ir lá. Quando eu fechava acordo mudava equipe, mudava coordenação de equipamento e com a gestão sempre foi uma questão atribulada, de eu não conseguir propor as coisas. Ou melhor, de propor e não ter retorno, não ser ouvido.* (Trabalhador F).

Observa-se determinados equívocos sobre a quem cabe a responsabilidade de realizar o monitoramento. É claro que os conselhos de assistência social devem valer-se das informações qualificadas para fiscalizar e deliberar com maior propriedade sobre o andamento

da política. No entanto, a coleta, organização, e interpretação dos dados são de responsabilidade do órgão gestor, por meio da vigilância socioassistencial.

> O monitoramento fica mais a nível do conselho, o conselho que faz umas avaliações periódicas de como está a rede e como está a assistência social [...]. Eu digo, hoje vamos discutir a rede, daí cada um fala, olha isso aqui tá bom, isso aqui não está, o que vamos fazer para melhorar. (Trabalhador G).

O conteúdo dessa fala nos traz o alerta de que para que o monitoramento ocorra, é preciso deixar de lado o senso comum e partir em busca de embasamento científico, com o estabelecimento de critérios objetivos e claros, que possam inclusive ser comparados em diferentes períodos de tempo.

Mas nem tudo é terra arrasada e, mesmo que relativamente insipientes, algumas experiências positivas vêm ocorrendo em termos de monitoramento dentro da vigilância socioassistencial:

> *Fizemos reunião com as equipes pra entender melhor como está sendo o funcionamento, até pra ver o que eles gostariam de estar mapeando, pra juntar com o que é do nosso interesse, a partir do nosso olhar. Então, a gente ampliou o RMA, hoje ele vem pra nós com os dados que tem que incluir no sistema, mas também com outros dados. Passamos o ano inteiro discutindo esse instrumento porque as dúvidas são imensas e sempre vem pra cá com o preenchimento um pouco diferente do que o orientado, então a gente volta e discute. Fez uma apresentação de retorno desses dados, uma análise inicial. Em alguns espaços deu pra já se pensar algumas coisas de diagnóstico dos serviços e juntar as proteções.* (Trabalhador H).

> *Fazemos o monitoramento tanto os serviços da secretaria tanto com as entidades que são conveniadas. Tanto o monitoramento através do relatório quanto o monitoramento* in loco*. E através de reuniões também com a rede [...]. A gente tabula mês a mês [...]. Também fazemos tabulação por território. Além disso tabulamos nome a nome de pessoas pra ter noção de quantas pessoas diferentes a gente atende durante o ano, porque uma pessoa pode ser atendida 10 vezes em uma única semana [...]. A gente faz uma reflexão... todo o ano a gente reformula o relatório administrativo. Muita coisa eu adequei conforme o Censo SUAS que a gente preenche todo o ano. Tínhamos dificuldade de preencher e também de saber outras informações que muitas vezes o prefeito nos pedia e a gente não tinha, então começou a fazer. E mesmo assim, com toda essa demanda de dados que a gente tem, sentimos dificuldade de fornecer ainda algumas informações. Porque a nossa preocupação é sempre informar o dado mais próximo possível do real.* (Trabalhador M).

O fato de usar o RMA para promover debates coletivos com as equipes sobre os aspectos a serem mapeados e monitorados é sem dúvida produtivo. Buscar o envolvimento de todos os sujeitos é um meio de compartilhar responsabilidades e dar sentido ao trabalho que precisa ser desenvolvido. Mais promissor ainda seria se os destinatários da política social também pudessem participar do processo.

A preocupação em planejar as ações e utilizar diferentes procedimentos metodológicos agrega maior confiança ao trabalho desenvolvido pela vigilância socioassistencial. Isso acompanhado do elemento ético-político, traduzido no compromisso

em se aproximar do dado mais fidedigno possível, potencializa a realização do monitoramento.

A NOB/SUAS (2012) inclui a avaliação nos processos a serem desenvolvidos pela vigilância socioassistencial, preferencialmente de forma que envolva a participação tanto de gestores e trabalhadores como dos usuários. No entanto, esclarece que “não significa dizer que toda pesquisa ou estudo será produzido exclusivamente pela Vigilância, mas que é esta a área responsável por apoiar a gestão na escolha de pesquisas que se adequem às necessidades do SUAS” (BRASIL, 2012). São objetos dessas avaliações “gestão, os serviços, os programas, os projetos e os benefícios socioassistenciais, isto é, é objeto de avaliação no âmbito do SUAS todas as situações que interferem no desenho da política” (BRASIL, 2012).

Não aponta variáveis e indicadores específicos, direcionando que nem toda avaliação precisa ser realizada pela área da vigilância socioassistencial, mesmo que não dispense supervisão. Nesses casos, a função deve preocupar-se em “propor temáticas de pesquisa de avaliação dos programas ou auxiliar nessas proposições, além de acompanhar o processo e traduzir os resultados para o âmbito do Suas”. (BRASIL, 2013a, p. 29).

Ao contrário do monitoramento, a avaliação ainda não é um processo destacado no âmbito da vigilância socioassistencial. Dos onze municípios pesquisados, as poucas menções feitas à avaliação levam a crer que são conduzidas mais de maneira intuitiva e informal, do que a partir de algum arcabouço metodológico que a embase cientificamente.

> *Escrever, construir oficialmente essa avaliação a vigilância não fez ainda. Estamos nesse processo gradual de implantação, agora que estão entendendo o que é o monitoramento pra depois começar a fazer a avaliação e mostrar a questão da qualidade.* (Trabalhador C).

> *A gente fez algumas experiências [...]. Por exemplo, a gente fez uma experiência em relação ao SCVF, mais relacionado àquilo que os convênios pediam pras entidades de cumprimento de metas, do que a gente estava atingindo. E ia olhando outras coisas, condições que a entidade tinha, algumas coisas de objetivos, e essa avaliação acabou gerando uma série de outras necessidades, porque quando fomos fazer essa avaliação, percebemos que os territórios não acompanhavam mensalmente [...]. E começaram discussões a respeito disso, de como qualificaríamos esse olhar do território pra que essa informação chegasse melhor ao setor pra que a gente pudesse fazer [...]. Começamos a pensar também que avaliação é essa que o setor de monitoramento e avaliação tem que fazer, se é essa avaliação que eu estou olhando direto pra entidade ou direto pro CRAS, ou se é uma avaliação que eu estou olhando de forma ampliada pra política. Qual o reflexo daquilo na política, quem eu deixei de atender ou quem eu atendi.* (Trabalhador I).

É importante retomar a questão das condições de trabalho que se apresentam e que servem em parte para justificar essa lacuna. A avaliação é um tipo de pesquisa científica que possui conceitos e procedimentos metodológicos específicos. Precisa de tempo e de trabalhadores que consigam dedicar-se ao seu desenvolvimento, o que não condiz com o cenário apresentado. Mesmo para contratar uma avaliação externa são necessários recursos e disponibilidade para orientar e acompanhar o processo.

Como já referido anteriormente, as políticas sociais públicas são formuladas para atender determinados necessidades da população, o que demanda conhecer o contexto histórico, econômico, cultural e social dos territórios, as expressões da questão social, os sujeitos demandatários, as organizações e entidades, públicas e privadas, com condições de ofertar serviços à população, o aparato-legal existente, entre outros tantos aspectos. As pesquisas avaliativas[47] vinculadas à políticas e programas sociais devem ser compreendidas de maneira ampliada, contemplando "*os processos de formulação e desenvolvimento, as ações implementadas ou fatos ocorridos, assim como os resultados alcançados, histórica e socialmente contextualizados*". (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 15). Assim, sua relevância está ligada à

> averiguação sistemática do cumprimento de sua função social. Neste sentido, [...] tem o duplo objetivo de autoconhecimento e de formulação de subsídios para a tomada de decisão institucional, com a finalidade de promover o aprimoramento da política implementada e a concretização dos objetivos da sociedade ou grupo social a que se destina. (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 45).

Em termos de Brasil, é na década de 1980 que se observa o desenvolvimento de pesquisas avaliativas de políticas e programas, impulsionadas pela pressão dos movimentos sociais no caminho pela redemocratização e pela exigência de organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outros para o financiamento de programas sociais (PRATES, 2013). A adoção de modelos de planejamento e gestão mais qualificados, nas diversas políticas sociais públicas, acabou por legitimar a necessidade de elaborar diagnósticos, monitorar e avaliar as ações desenvolvidas.

Deflagra-se assim, a relação dialética presente nas pesquisas avaliativas, onde observa-se, além de uma dimensão técnica, uma dimensão política (SILVA, 2008), sendo de suma importância tanto para o Estado como para a sociedade civil. Situa-se no campo contraditório das políticas sociais públicas, que ora cede aos interesses do capital e ora atende as reivindicações da classe trabalhadora. Ancorada nesta dinâmica, transforma-se em subsídio para a tomada de decisões no âmbito das políticas sociais públicas. Para que isto se concretize, é preciso considerar, como já foi feito, "alguns parâmetros referenciais de análise: política como um dos instrumentos de ação do Estado, conceitos e perspectivas político-filosóficas relativas à questão objeto da política, e a política específica tal como é formulada e implementada". (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 28).

[47] A expressão 'pesquisas avaliativas' abarca, nesta pesquisa, os processos de elaboração de diagnósticos, de monitoramento e de avaliação, que apesar de possuírem objetivos diferentes se assemelham em termos teórico-metodológicos e técnico-operativos.

A posição assumida é a de que a pesquisa avaliativa se constitui como meio, como ferramenta a ser utilizada para realizar os processos de diagnóstico, monitoramento e avaliação no âmbito da vigilância socioassistencial. Inconteste que existem diferenças entre estes processos, mas isso não impede que as premissas que se estabelecem sejam adotadas em ambos os casos. Isso tendo em vista que são em sua essência, um tipo de pesquisa que busca subsidiar o planejamento e gestão, acompanhar a operacionalização das ações e avaliar os resultados destas. O que os diferencia são os procedimentos metodológicos adotados, os objetivos e o instante de tempo em que são realizados.

Parte-se do entendimento de que as palavras têm significados diferentes dentro de cada realidade, o que coloca a necessidade de indicar de que ponto parte a realização desta pesquisa. Pois sim, ao identificar que as pesquisas avaliativas não apresentam uma única acepção, sua adequada qualificação dependerá dos termos ou expressões utilizadas para complementar seu alcance e abrangência. Constitui-se como parte inerente de processos de trabalho onde se inserem profissionais de diferentes áreas do conhecimento, e constitui elemento essencial na operacionalização de políticas sociais públicas. Deve ser aplicada através de fundamentos teórico-metodológicos de base científica, elegendo a perspectiva metodológica e os procedimentos que melhor deem conta do objeto, da justificativa, da finalidade e dos objetivos pretendidos.

Não existe uma única definição que possa ser utilizada para caracterizar as pesquisas avaliativas, como também não ocorre somente uma maneira de operacionalizá-la. Esta produção não se dedica a realizar distinções ou críticas aprofundadas em relação às concepções e modelos existentes. Basta apresentar aqui qual destas é a que representa a posição da autora em relação aos estudos realizados. Apoia-se no entendimento preliminar de que as pesquisas avaliativas caracterizam-se como “um processo sistemático de análise de atividade(s), fato(s) ou coisa(s) que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento”. (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 25).

Não se limita ao julgamento e emissão de juízos de valor, mas sim têm a intenção maior de ser uma ferramenta para o planejamento e operacionalização das políticas sociais públicas. É compreendida como um “instrumento fundamental para conhecer, compreender, aperfeiçoar, e orientar as ações de indivíduos ou grupos”. (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 14).

Presume, no seu sentido mais comum, a possibilidade de julgar, como definido pelo dicionário de língua portuguesa: “*1.* estabelecer o valor ou o preço de; *2.* determinar a qualidade de, contar; *3.* pensar ou determinar a qualidade, a intensidade de”. (HOUAISS, 2004, p. 79). Mas, ao agregar características do conhecimento científico, as pesquisas avaliativas passam a ser captadas de maneira diferenciada, ou seja, como

> **uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida**; **destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor** dos diferentes componentes [de uma atividade] ou de um conjunto de atividades específicas [...] com propósito de produzir efeitos e resultados concretos. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p. 31-32, grifos nossos).

A referida definição pode ser desmembrada e interpretada em cada uma de suas partes, o que permite compreender de maneira mais clara, objetiva e coesa a potencialidade das pesquisas avaliativas. Assim, em concordância com os autores, pontua-se:

a) Uma forma de pesquisa social aplicada

> Consiste em aplicar o método científico ao conhecimento de um aspecto da realidade. E enquanto pesquisa aplicada, trata-se de **aplicar o método científico** para valorar a aplicação de estratégicas cognitivas na aquisição de conhecimentos ou de estratégias de ação, a fim de alcançar determinados propósitos. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p. 33, grifos nossos).

Aqui está colocada uma premissa central sobre as pesquisas avaliativas, qual seja, não se limitam a julgar e emitir juízos de valor, embora isso seja essencial. Têm a intenção maior de ser uma ferramenta baseada no argumento científico que qualifique a operacionalização da vigilância socioassistencial no âmbito da política de assistência social.

b) Sistemática, planejada e dirigida

> Porque **utiliza procedimentos baseados nos requerimentos e exigências do método científico**. Trata-se de estudar de maneira consciente, organizada e com uma intencionalidade expressa um aspecto da realidade. Este estudo não consiste num conjunto de receitas, mas em estabelecer uma estratégia dentro de um processo que tem uma clara dimensionalidade e para cuja consecução se estabelecem antecipadamente os cursos de ação mais racionais. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p. 32, grifo nosso).

Entende-se que as diretrizes intencionais e operacionais da pesquisa avaliativa não são estabelecidas de forma aleatória, mas seguem critérios racionais dentro do processo de planejamento e estão voltadas a atender determinados objetivos.

c) Destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável

> Acarreta tarefas de identificação da informação (que serão avaliadas), de obtenção desta informação (mediante técnicas de pesquisa social) [...].
> Mas essa tarefa de coleta e sistematização de dados não pode ser feita de qualquer maneira. É necessário que os procedimentos utilizados cumpram certos requisitos de confiabilidade e validade, a fim de que os resultados [...] sejam justificáveis e o mais objetivos e precisos possível. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p. 32-33, grifos nossos).

Ponderando sobre a identificação e obtenção de informações, identifica-se sua relação com o planejamento da pesquisa avaliativa, traduzidos no processo de coleta, organização, interpretação e análise de dados. Para operacionalizar tais elementos estão à disposição do pesquisador uma gama de instrumentos e técnicas, escolhidos racionalmente através da compatibilidade entre estes e os objetivos de cada etapa da pesquisa. Esses elementos serão retomados posteriormente.

d) Dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo

> Avaliar é sempre 'assinalar o valor de uma coisa', ou emitir um juízo de valor. Não se trata de ponderar ou julgar algo com critérios subjetivos. Por isso os resultados e juízos ou valorações feitas devem apoiar-se em dados e informação pertinente. A primeira desta informação provém de sua relevância, isto é, da relação que mantém com as decisões às quais a [pesquisa avaliativa] pretende servir. E de sua suficiência, isto é, a informação não deve ser excessiva (estudar fatos desnecessários ou pouco significativos), nem insuficiente. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p. 33, grifo nosso, entre colchetes nosso).

Destarte, é possível afirmar que a pesquisa avaliativa exige o estabelecimento de alguns cuidados referentes às informações a serem avaliadas, para que possam ser legitimadas e entre estes destaca-se sua relevância.

Dentre os aspectos pontuados acima, retoma-se a premissa de que a realização da pesquisa avaliativa demanda uma série de procedimentos qualificados, pois a cientificidade agrega a compreensão de que o "desenvolvimento da pesquisa avaliativa traz no cerne não apenas a importância da [pesquisa avaliativa] como o modo de julgar processos ou ações, mas traz a apreensão de que a [pesquisa avaliativa] é produção de conhecimento". (BARREIRA, 2002, p. 17, grifo nosso, entre colchetes nosso). Outro aspecto afirma que

> tem por base um ponto de vista peculiar, que determina o modo de perceber e de explicar as coisas e o mundo da pessoa que avalia. É esse ponto de vista que favorece o referencial e os critérios sobre as quais se apoiam esses juízos. Isso significa que avaliar é tomar partido em relação à realidade analisada. Portanto, em seu processo, é fundamental ter explicitada a atitude, a posição crítica que irá nortear a percepção da situação. (BAPTISTA, 2003, p. 113, grifos nossos).

Esta afirmação traduz o pensamento de que a imparcialidade, ou mesmo neutralidade do pesquisador não é possível, pois este não é imune às questões do mundo. Ao contrário, leva consigo crenças, ideologias, modo próprio de pensar, sentir e agir. Isto reafirma que a adoção de uma perspectiva metodológica é de fundamental importância para validar a pesquisa avaliativa.

Enfim, retomar o que foi exposto até o momento possibilita assegurar que a pesquisa avaliativa não deve ser feita de maneira aleatória e sem critérios definidos, pois por emitir juízos de valor, não pretende e nem pode ser passiva. O método dialético crítico é, sem sombra de dúvida, o que melhor traduz a intencionalidade da perspectiva metodológica de pesquisa avaliativa aqui apresentada.

Para dar suporte à esta perspectiva destaca-se a possibilidade de utilização da abordagem de pesquisas de enfoque misto, que é a combinação entre as abordagens de pesquisa quantitativa e qualitativa. Com embasamento no método dialético crítico, considera-se, como ponto de partida para discorrer sobre enfoques mistos, o fato de que é insuficiente tratar qualquer objeto de pesquisa somente por seus aspectos qualitativos ou quantitativos. Isto porque, “a expressão do real se manifesta e se constitui por elementos quantitativos e qualitativos, objetivos e subjetivos, particulares e universais, intrinsecamente relacionados”. (PRATES, 2012, p. 117). A complexidade da realidade social exige que se caminhe para respostas cada vez mais abrangentes, tanto no que se expressa por meio de indicadores numéricos com aqueles que se aproximam da complexidade das relações humanas.

Sua utilização como abordagem de pesquisa é algo relativamente novo, tendo sua origem datada entre o final da década de 1980 e o início da década de 1990, com um maior número de publicações no início da década de 2000, “concentradas em descrever e definir o que é hoje conhecido como métodos mistos. Vários autores trabalhando em diferentes disciplinas e países chegaram à mesma ideia mais ou menos ao mesmo tempo”. (CRESWELL; CLARK, 2013, p. 34). No entanto, antes disso já existiam experiências que admitiam e até recomendavam a utilização da pesquisa quantitativa associada à pesquisa qualitativa e vice-versa.

É essencial compreender que em sua natureza, a pesquisa de enfoque misto, não se resume à combinação das abordagens quantitativa e qualitativa. Relaciona-se também com as escolhas metodológicas que vão desde os instrumentos e técnicas a serem utilizados para dar conta dos objetivos de uma pesquisa, ou no caso, dos processos de elaboração de diagnóstico, monitoramento e avaliação, até a perspectiva metodológica que iluminará as análises a serem feitas. Importa revelar que o enfoque misto não é indicado para todos os tipos de estudos a serem feitos. Sua utilização irá depender dos objetivos que se quer alcançar. São indicados para aqueles estudos em que

> uma fonte de dados pode ser insuficiente, os resultados precisam ser explicados, os achados exploratórios precisam ser generalizados, um segundo método é necessário para melhorar um método primário, uma postura teórica necessita ser empregada e um objetivo geral da pesquisa pode ser bem tratado com fases e projetos múltiplos. (CRESWELL; CLARK, 2013, p. 24).

O enfoque misto está relacionado, portanto, com a combinação entre a abordagem quantitativa e a abordagem qualitativa em uma mesma pesquisa. A adoção do enfoque misto representa vantagens para os que optam por sua utilização. A junção entre as abordagens de pesquisa qualitativa e quantitativa possibilitam abranger uma maior quantidade de informações e análises, agregando qualidade aos resultados das pesquisas avaliativas. Também colabora para que os estudos sejam desenvolvidos multi e interdisciplinarmente ou que envolvam mais de uma política social pública. Uma das vantagens mais significativas está na liberdade para a utilização de vários procedimentos metodológicos e instrumentos e técnicas de pesquisa, seja de maneira individual ou triangulada.

Para finalizar, reafirma-se que a pesquisa científica não pode se realizar a esmo, sem intencionalidade, método, uma vez que é imbricada pelo elemento político, intencional e transformador. Retomando as aproximações com a obra de Marx, a opção pelo método dialético crítico, se justifica, pois pela "obtenção de dados sobre a realidade, desoculta relações, contradições, mascaramentos, mas também porque é espaço para o desenvolvimento de processos sociais, pois os sujeitos se capacitam, se organizam, se mobilizam ao longo do processo". (PRATES, 2005, p. 132).

Neste sentido verifica-se que é crescente a legitimidade atribuída ao enfoque misto como produto da evolução e desenvolvimento das metodologias de pesquisa. Reforça-se aqui que tanto a abordagem qualitativa quanto a quantitativa são de suma importância para a realização da pesquisa, e sua utilização conjunta é capaz de abarcar uma situação de maneira mais ampliada. Em busca de algumas conclusões, mesmo que provisórias, indica-se a potencialidade de aliar a utilização do enfoque misto sob a perspectiva teórica embasada no método dialético crítico nos processos de elaboração de diagnósticos, monitoramento e avaliação, inerentes à vigilância socioassistencial.

3.2.2 Coleta de dados e construção de indicadores sociais

Uma das coisas elementares em relação à vigilância socioassistencial é a sua relação com a informação. É a sua gestão que sustenta e justifica a existência dessa função da assistência social, uma vez que é por meio do conhecimento produzido e organizado que se pode alimentar todos os processos que lhe são inerentes, sobretudo os de elaboração de diagnóstico socioterritorial, de monitoramento e de avaliação.

A gestão da informação é central no âmbito da vigilância socioassistencial, sendo considerada um componente estratégico para: *a)* "a definição do conteúdo da política e seu planejamento" e *b)* "o monitoramento e a avaliação da oferta e da demanda de serviços socioassistenciais". (BRASIL, 2012, art. 95). Como já foi possível perceber, há uma divisão em relação às informações das quais a vigilância socioassistencial deve se ocupar. Devem ser coletadas, sistematizadas e analisadas informações de pelo menos dois tipos. Um que se refere às vulnerabilidades e riscos vivenciados pelos indivíduos e pelas famílias e outro que se refere à rede socioassistencial disponível para o atendimento, tendo como loco territórios previamente demarcados.

Os dados que alimentam a vigilância socioassistencial provem de diferentes fontes, internas e externas ao MDS. Dada a necessidade de normalizá-las e padronizá-las, as OTVS (2013) indicam algumas ferramentas tecnológicas à disposição dos municípios, estados e União: Cadastro Nacional do SUAS (CadSUAS)[48], Censo SUAS, RMA, Prontuário SUAS[49], CadÚnico, Sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (CECAD)[50], Sistema de Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade (IDV)[51], MI Social[52],

[48] O CadSUAS, instituído pela Portaria MDS 430/08, consiste em um aplicativo eletrônico "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 [...]. O MDS somente reconhece como implantadas as unidades públicas que possuem cadastro no aplicativo." (BRASIL, 2013a, p. 33).

[49] O Prontuário SUAS consiste em um instrumento 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 [...]. Tem como objetivo principal contribuir para a qualificação do processo de acompanhamento familiar nos CRAS e CREAS [...]. Possibilita a identificação das ações desenvolvidas, incluindo os encaminhamentos realizados, o processo de evolução, a avaliação das ações promovidas e os resultados alcançados, registrando adequadamente a relação do usuário com as unidades." (BRASIL, 2013a, p. 37).

[50] O CECAD "é uma ferramenta que permite realizar [...] consultas, tabulações e extrações de dados do [...] CadÚnico que inclui as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários 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 [...]. O CadÚnico, por meio da ferramenta CECAD, se torna numa solução viável para identificar as principais vulnerabilidades da população em determinado território (ao nível de bairro, município ou estado), conhecer a realidade socioeconômica das famílias, acessar informações sobre as características do domicílio, o acesso a serviços públicos, entre outras informações." (BRASIL, 2013a, p. 38).

[51] O IDV é uma ferramenta "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), de acesso público e irrestrito [...]. A visualização na forma de mapas ressalta a perspectiva de território, o que confere ao IDV um papel importante na produção de diagnósticos socioassistenciais, ao reunir, em simultâneo, por um lado, informações relativas a dados e indicadores de vulnerabilidade e risco social e grupos populacionais específicos e, por outro lado, informações relativas às unidades prestadoras de serviços socioassistenciais (CRAS, CREAS e entidades da rede privada), escolas, unidades do sistema nacional de emprego SINE-MTE, etc. Desta forma, possibilita várias análises, como por exemplo, dimensionar e localizar territórios com maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade e menor número de equipamentos de referência da Assistência Social ou das demais políticas públicas." (BRASIL, 2013a, p. 39).

[52] A 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, projeto e ações desenvolvidos pelo MDS [...]. Possibilita a construção de tabelas e gráficos a partir das informações escolhidas pelo próprio usuário [...]. Disponibiliza os dados de diferentes formas, isto é, podem ser visualizados os dados por município, por UF, ou até mesmo por áreas especiais." (BRASIL, 2013a, p. 39).

Relatório de Informações Sociais (RI Social)[53], SUASWEB[54], além de outras fontes de dados estatísticos oficiais[55], banco de dados de outras políticas sociais públicas, entre outros. Além desses, os próprios municípios e estados dispõem de autonomia para desenvolver instrumentos, de acordo com as necessidades e objetivos específicos.

Mas, são as informações fornecidas pela rede de serviços socioassistenciais é que assumem central importância em âmbito municipal. A vigilância socioassistencial, em um processo contínuo de captação e devolução de informações, precisa manter estreita ligação com as unidades de PSB e PSE, pois essas são provedoras de dados, ao mesmo tempo em que também são destinatárias das informações depois de trabalhadas e analisadas.

Diante da centralidade da informação e, portanto, da coleta e organização dos dados buscou-se identificar de que forma ocorre, a partir da fala dos trabalhadores entrevistados. O formato de coleta de dados utilizado em todos os onze municípios pesquisados é o preenchimento de relatórios mensais pelos serviços, com base em modelo fornecido pela vigilância socioassistencial. Para além disso identificou-se que os procedimentos metodológicos, os tipos de dados e o formato das coletas são bastante diversificados. Ademais os prazos e os fluxos são muito diferentes entre si. As falas a seguir demonstram essa diversidade.

> *Ah, eu uso tudo. O que eu tenho de cadastro das famílias, o que eu tenho do Cad e o levantamento mesmo* in loco*. Eu faço o levantamento, vejo quantas instituições, a população, quantas indústrias, pra fazer um comparativo. Quantos tem de serviço da rede tem pra atender a assistência social, a saúde, a educação.* (Trabalhador G).

> *Tivemos que criar instrumentos de coleta e fazer as nossas próprias bases de dados. Trabalhamos pra atender a cobertura de atendimento, levantamos muitas Organizamos as bases com essa lógica, com alguns dados do IBGE. Então, pegamos os dados que já são organizados de acordo com as regiões. Os dados demográficos a gente já tem territorializados. Os dados de atendimento que a gente coleta e que a gente organiza um leque de informações e de acordo com a demanda ou com o que tu vai produzir é que tu vai organizando essas informações.* (Trabalhador O).

---

[53] O RI Social é a ferramenta que "fornece somente informações por município, ou seja, não é possível realizar consultas por estado ou por região. Os relatórios gerados pelo sistema apresentam dados demográficos dos municípios e indicadores relacionados às ações de Assistência social (programas de transferência de renda, segurança alimentar e nutricional, inclusão produtiva, etc.). Além disso, os usuários também podem acessar boletins sintéticos que mostram, por exemplo, uma análise do seu município em relação ao mercado de trabalho, à extrema pobreza, inclusão produtiva e outros." (BRASIL, 2013a, p. 39).

[54] O SUASWEB é consiste em "uma ferramenta criada para agilizar a transferência regular e automática de recursos financeiros do [...] FNAS para os fundos estaduais, municipais e do DF. Compreende informações sobre contas-correntes, saldos, repasses e cadastros. Traz, ainda, os Planos de Ação e os Demonstrativos Sintéticos de Execução Físico-Financeira. Estes dados ajudam a refletir sobre o volume e tipo de serviços, podendo compor indicadores que compõe a Vulnerabilidade de Padrão de Serviços." (BRASIL, 2013a, p. 40).

[55] "As bases de dados do IBGE são exemplos de fontes riquíssimas. O Censo Demográfico é um levantamento minucioso de todos os domicílios do país, que ocorre de 10 em 10 anos. Através do Censo é possível obter um grande número de informações socioeconômicas, que ajudam no planejamento local, assim como, trabalhar com informações inframunicipais. A Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílio – PNAD – também possui informações socioeconômicas da população. Ocorre de forma anual, mas suas informações só são desagregáveis por Estado, ou, no mínimo, para Regiões Metropolitanas. Há também a Pesquisa do Perfil dos Municípios e Estados Brasileiros, a Pesquisa de Entidades de Assistência Social, a Pesquisa de Orçamento Familiar, entre muitos outros dados [...]. Além destas, há muitas pesquisas e estudos específicos realizados nos mais diversos contextos, trabalhos acadêmicos, entre outras fontes de informação. (BRASIL, 2013a, p. 41).

Em alguns casos, é possível coletar dados em diferentes fontes para relacioná-las com a assistência social. Mas quando a própria política consegue criar uma base de dados própria o trabalho da vigilância socioassistencial tende a se tornar mais qualificado e direcionado às especificidades da política social em questão.

Outra questão de suma importância na coleta e organização de dados é contemplar tanto uma abordagem quantitativa como qualitativa.

> *Os qualitativos se tornam bem mais complicados, porque nem os colegas trazem esses dados. Hoje estamos basicamente mais nos quanti do que nos quali. A vigilância participa mais de documentos junto com os serviços na proposta de implantação ou implementação de serviços baseado em dados quanti. Mas se eu te disser que temos um material de forma descritiva eu vou acabar mentindo pra ti, porque não temos, não chegamos ao ponto de conseguir.* (Trabalhador J).

No caso das políticas sociais públicas, mas particularmente em relação à assistência social, é recente a adoção de instrumentos capazes de quantificar e diferenciar atendimentos de pessoas atendidas. Também categorizações por gênero, idade, escolaridade, entre outras, vêm sendo incorporadas com o intuito de melhor caracterizar o público atendido como também o tipo de atendimento prestado. Colocar a realidade em números a torna clara, mensurável e objetiva. Contudo, agregar elementos que permitam fugir da homogeneidade é fundamental.

> *Esse relatório trimestral também vem com fotos, com falas dos usuários. Abre mais a fala, eles têm a oportunidade de relatar o que está acontecendo no dia a dia.* (Trabalhador A).

> *Além dessas planilhas que as vezes ficam muitos mais complexas de serem entendidas, eu coloquei em mapas. Então, tudo o que eu fazia em relação às planilhas eu tento colocar em mapas dos territórios. Por exemplo, nós temos o território do bairro Z que tem mais população e, geralmente quando a gente vai fazer um mapa, ele fica em uma cor mais escura e assim vai fazendo um geoprocessamento pra tentar meio que tornar mais fácil o entendimento. Como onde estão concentrados os nossos bairros mais populosos, mais vulneráveis. Ou onde estão instalados os nossos equipamentos públicos, então a gente trabalha com o geoprocessamento e o georreferenciamento dessas informações.* (Trabalhador C)

Enfatiza-se o aspecto qualitativo das informações a serem coletadas, uma vez que os instrumentos e fontes de pesquisa disponibilizadas pelo MDS pouco avançam nesse sentido. E nem poderiam, pois, os aspectos qualitativos de cada território demandam uma aproximação maior com o mesmo, dependem da integração e participação dos indivíduos e das famílias, sobretudo daqueles usuários da política. Reafirma-se que os CRAS, os CREAS, as demais unidades públicas e as entidades e organizações de assistência social são importantes fornecedoras de dados para a vigilância socioassistencial. São dados que vão além daqueles informados nos RMA, no Censo SUAS, no CadÚnico e demais instrumentos. Os registros de atendimento, a descrição detalhada das situações de vulnerabilidade e risco,

as reuniões, os atendimentos coletivos e individuais, o contato dos profissionais com os usuários em seu território, os processos de mobilização social, entre outros, acabam por constituir dados de suma relevância para o planejamento, gestão e operacionalização da política social pública de assistência social.

A aliança com os trabalhadores dos serviços torna-se fundamental e é percebida pelos entrevistados.

> *A gente não está também lá no dia a dia, eles têm muito mais conhecimento do que a gente do território deles.* (Trabalhador H).

> *Na verdade, eu vejo que a implantação da vigilância foi bem aceita pelas equipes. De repente pela forma como aconteceu, de tentar construir junto, nada vindo de cima. Foi uma construção conjunta e parece que gostaram de ver os resultados. E a gente sempre trazia que queríamos os dados pra poder fazer coisas pra ajudar quem trabalha na ponta, queremos poder demonstrar em número a necessidade de ter mais profissionais, mais recursos.na questão do CadÚnico, o pessoal gostou dos estudos porque também se sentiram contemplados de uma forma que não estavam sendo, então teve uma boa aceitação.* (Trabalhador F).

Os indivíduos e as famílias também podem contribuir de maneira exponencial. É preciso percebê-los não como meros fornecedores de dados sobre sua realidade e seu território, mas como sujeitos com poder decisório, criadores de identidades e resistência. A fala, ou mesmo o silêncio das famílias, trazem dados que complementam os números e indicadores proporcionados pelas ferramentas disponíveis. São histórias de vida que se concretizam nos territórios e se movimentam por eles, expressando suas condições e modo de vida. Quanto maior o envolvimento das famílias, maior será também a qualidade e a consistência dos dados coletados.

Por isso é fundamental “conjugar a utilização de dados e informações estatísticas e a criação de formas de apropriação dos conhecimentos produzidos pelos pelas equipes dos serviços socioassistenciais, que estabelecem a relação viva e cotidiana com os sujeitos nos territórios”. (BRASIL, 2013a, p. 4). Acredita-se que o olhar sobre a vida cotidiana, na compreensão do modo como os indivíduos e as famílias pensam, sentem, agem e resistem que está a riqueza de informações qualitativas.

Contraditoriamente é preciso ter cuidado para não incorrer em um erro comum entre os que se ocupam de coletar dados, que é ampliar a quantidade de informações a tal ponto que não se saiba o que fazer com elas, como descrito nas falas a seguir.

> *Só que aí está o ponto de interrogação enquanto vigilância porque eu tenho os dados, eu tenho o relatório trimestral. Mas o que eu faço com tanta coisa e o que é importante?* (Trabalhador A).

> *Aonde estão essas pessoas e por que não estão tendo acesso aos serviços. Por que não estão vindo ou sendo referenciadas eu não sei.* (Trabalhador B).

A primeira fala permite refletir acerca da necessidade de planejamento e da direção social que se quer dar, pois de nada adianta coletar uma imensidão de dados se não se tem clareza do que é importante ou não. Retoma-se algumas premissas estabelecidas no Capítulo 2, em que em um diagnóstico, por exemplo, além de mapear o que já vem sendo feito, é imprescindível identificar também as situações de desproteção social e os vazios de atendimento. É importante não perder de vista que a finalidade específica da assistência social é garantir as seguranças sociais em sua totalidade.

A segunda fala revela que a coleta e organização dos dados, mesmo sem grandes análises teóricas, já é capaz de provocar mudanças de comportamento. Quando os números expressam um desiquilíbrio entre demanda e oferta aparecem evidências de que os serviços não estão alcançando os potenciais usuários da política, que já foram identificados como tal. Ou então, o fato, por exemplo, de não conseguir coletar informações sobre determinado público, como é o caso dos beneficiários do BPC, que desde a publicação da Portaria Interministerial MDSA/MP/MF nº 2/2016 tem que obrigatoriamente estar cadastrados no CadÚnico, já traz indicativos importantes para a vigilância socioassistencial, que pode influenciar no planejamento de ações visando suprir a lacuna identificada na coleta de dados.

Outra lacuna está no processo de retroalimentação dos serviços da rede socioassistencial com informações com conhecimento agregado. Nem todos os municípios conseguem dar um retorno do trabalho realizado a partir da coleta de dados ou, não o fazem no período de tempo previsto inicialmente.

> *Mas eu não consigo. Quando eu vou ter tempo de ler o relatório dos colegas pra dizer que está faltando isso, está faltando aquilo. Eu fui criando instrumentos pra dar conta desses dados e não consegui devolver, isso que me frustra.* (Trabalhador B).

> *Desde o começo nos comprometemos em fazer devolutivas, não só coletar os dados. Então, nós vamos nas reuniões de equipes devolver a informação. Estávamos tentando trimestral, aí viu que não conseguiu, viu que não funciona. Então, foi pra semestral. No ano passado a gente conseguiu fazer só no ano e esse ano a gente está conseguindo fazer semestral.* (Trabalhador C).

Aponta-se que é com base nas informações que a vigilância socioassistencial pode dar forma ao caráter preventivo e proativo que lhe é incumbido. Isso porque, do mesmo modo em que fornece dados à vigilância socioassistencial, a rede prestadora de serviços socioassistencial deve fomentar-se das informações produzidas pela mesma. Os dados fornecidos são organizados, sistematizados e analisados, o que lhe agrega significados. Essa retroalimentação é importante para que as informações:

> I – contribuam para que as equipes dos serviços socioassistenciais avaliem sua própria atuação;
> II – ampliem o conhecimento das equipes dos serviços socioassistenciais sobre as características da população e do território de forma a melhor atender às necessidades e demandas existentes;
> III – proporcionem o planejamento e a execução das ações de busca ativa que assegurem a oferta de serviços e benefícios às famílias e indivíduos mais vulneráveis, superando a atuação pautada exclusivamente pela demanda espontânea. (BRASIL, 2012, art. 88, §2º).

Esse processo contínuo de troca de informações também contribui para que o registro dos dados a serem fornecidos ao setor de vigilância socioassistencial seja feito com maior fidedignidade pelos trabalhadores e gestores do SUAS.

Observou-se que a principal configuração de coleta e organização de dados é por meio do preenchimento de modelos de relatório, seja o RMA na forma fornecida pelo MDS ou acrescido de aspectos que o município acredita ser importante. A ênfase dada está nos dados quantitativos, apesar de alguns relatos apresentarem experiências interessantes com a utilização de mapa falado, reuniões com as equipes técnicas da rede socioassistencial, georreferenciamento de mapas, entre outros.

Aquilo que inicialmente tratava-se de uma obrigação, acabou por fazer com que os municípios sentissem a necessidade de ampliar o montante de dados a serem coletados, subsidiando processos de planejamento e gestão em âmbito municipal. De modo geral, ainda estão testando formas e instrumentos de coleta e organização dos dados. E, mesmo que o elemento burocrático de preenchimento de relatórios seja inevitável, buscam incorporar formas inovadoras e participativas no processo.

Contudo, a existência da informação por si só, ou seja, a coleta, a organização e sistematização de dados, apesar de serem etapas importantes, não garantem a existência de uma análise que dê conta de explicar, por exemplo, o crescimento, a estagnação ou diminuição da proteção social em determinado território. Para que os dados produzidos sejam disponibilizados, precisam ser submetidos a um tratamento, ou seja, o material obtido passar por um processo de seleção, organização e representação, agregando “significado apenas se referido a parâmetros, que necessariamente não são universais, estáticos e imutáveis. Pelo contrário, em geral, os parâmetros refletem os interesses concretos que se colocam para o avaliador naquele momento histórico”. (DE PONTI; CORDULA; AZAMBUJA, 2002, p. 46). Aqui adentra-se, portanto, o tema dos indicadores, dos quais a vigilância socioassistencial prescinde para acontecer.

Muitos estão disponíveis nas ferramentas da SAGI/MDS, organizados em tabelas, gráficos ou mapas, que por si só já são informações de suma importância para a consulta. Os municípios e estados podem ampliar essa gama de indicadores de maneira que consigam refletir a sua realidade social, já que “possuem estruturas, realidades, dimensões territoriais e populacionais bem distintas, por isso [...] devem ser personalizados dialogando com as

particularidades locais a fim de que a comunidade demande serviços segundo suas próprias características". (BRASIL, 2013a, p. 25).

No questionamento feito aos trabalhadores sobre quais indicadores utilizam na vigilância socioassistencial o que prevaleceu foi a adoção daqueles sugeridos pelo MDS.

> *Bom eu não tenho indicador, mas eu tenho o Censo SUAS de 2015, que tinha os indicadores e as dimensões, que era estrutura física, serviços e RH. Então, tem todos os dados e eu peguei o Censo SUAS pra poder fechar, porque ali tinha dos equipamentos. Como eu tinha que dar uma devolução pra eles eu também tinha que fazer alguns apontamentos do que a estrutura tinha que melhorar.* (Trabalhador B).
>
> *Nós hoje não temos indicadores com a nossa cara. Usamos indicadores, por exemplo, do pacto de aprimoramento, indicadores de renda, de baixa renda. São indicadores já utilizados, nós não construímos nenhum novo. Estamos tentando entender esses pra poder construir os nossos.* (Trabalhador C).
>
> *Na verdade, os únicos indicadores que eu posso dizer que a gente tem são esses que conseguimos compilar dos dados, que é por exemplo renda.* (Trabalhador E).

A compreensão dos próprios limites novamente aparece, mas não é empecilho para que alguma medida seja adotada. Antes de pensar em indicadores próprios é preciso antes apropriar-se do que já vem sendo desenvolvido e com que finalidade. Novamente a categoria renda aparece como variável de identificação dos indivíduos e das famílias demandatárias das ações socioassistenciais.

Para além dos indicadores preestabelecidos, foram mencionadas experiências particulares em alguns municípios, que tentam avançar na construção de parâmetros próprios.

> *A gente tem indicadores de impacto econômico e social, então a gente faz um comparativo das famílias desempregadas com a situação de vulnerabilidade e risco social.* (Trabalhador G).
>
> *A gente tentou criar indicadores com base nas legislações. Pensamos, por exemplo, o que teria que ter ofertado para as famílias que estão na alta complexidade? Pegamos aqueles itens convivência familiar e comunitária da orientação técnica pra serviço de acolhimento. Tem que promover convivência familiar e comunitária. Pegamos os dados do RMA, que diriam se estava sendo promovida a convivência familiar e comunitária e alguns a gente ampliou. Reuniões com a alta complexidade, que acompanhávamos, dados que a própria coordenadora nos forneceu. Fomos pegando alguns itens que acreditávamos em um primeiro momento que poderiam nos dar alguma indicação [...]. Assim que fomos fazendo experiências. Com a alta a conseguimos, de uma forma um pouco mais organizada.* (Trabalhador I).
>
> *A gente iniciou um trabalho com os CRAS pra construir um diagnóstico das regiões de atendimento dos CRAS. Justamente pra tentar começar a trabalhar essa questão dos indicadores [...]. Através desse diagnóstico nos construirmos os nossos indicadores, alguns. (Trabalhador L).*

Há um investimento e um compromisso dos trabalhadores para que em algum momento o município possa construir ou adaptar indicadores que melhor consigam expressar sua realidade. Uma das condições para que sua construção dê conta de expressar a realidade do município é que os mesmos sejam pensados não por um ou dois trabalhadores, mas que

consigam abarcar diferentes pontos de vista sobre um mesmo tema, o que consequentemente, exige uma discussão coletiva com as equipes dos serviços, com gestores e, preferencialmente, também com os usuários.

Mas para além do dado bruto que vem sendo coletado, é importante também ofertar interpretações e análises, tendo como perspectiva a transformação dos dados produzidos em informação e conhecimento. Isso torna imprescindível a adoção de processos da pesquisa científica, que exige dos profissionais, dentre eles os assistentes sociais, conhecimento e domínio dos procedimentos metodológicos, tipos e etapas de pesquisa e outros elementos que constituem este universo e, sobretudo, a adoção de perspectivas teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-políticas capazes de subsidiar a operacionalização dos processos inerentes à vigilância socioassistencial.

Algumas problematizações são fundamentais para deflagrar a contradição que existe em seu uso e a necessidade de estabelecer mediações teóricas nesse processo.

> *Pensar indicadores pra política de assistência social é um desafio, porque a gente tem uma rede que é complexa, tu quer emancipar, mas o objetivo da política é proteção social e garantia de direitos. Então, um idoso que vai ficar acolhido em um espaço protegido pra nós é um indicador positivo. Talvez em uma perspectiva mais de mercado o interessante fosse que liberasse a vaga. O objetivo da política é garantir a proteção, então, essas discussões têm que estar presentes, e aí tu entra no campo da disputa. De qual é o entendimento que tu tem da política. Acho que esse é o papel da vigilância, a gente vem permanentemente fazendo essa discussão, o que o dado está te dizendo, o que o dado está te mostrando, quem é essa população que a gente está trabalhando, que vulnerabilidades estão colocadas naqueles territórios. Como que a política pode se organizar pra dar conta de determinadas vulnerabilidades, que vão se expressar diferente em diferentes locais.* (Trabalhador O).

Neste momento histórico o que se observou é que mesmo que alguns municípios ensaiem algumas experiências próprias, a maioria utiliza aqueles sugeridos pelo MDS, ou disponibilizados por instituições com reconhecimento público como o IBGE, a FEE, entre outros. Está posto o desafio para que a vigilância socioassistencial avance na adoção e construção de indicadores capazes de expressar a realidade particular dos municípios, sem deixar de garantir uma visão de totalidade.

O termo indicador “origina-se do latim ‘*indicare*’ verbo que significa apontar, traduzido para o português tem o sentido de indicar, revelar, expor”. (DE PONTI; CORDULA; AZAMBUJA, 2002, p. 46). Requer tanto algo que possa ser observado como ferramentas e procedimentos para fazê-lo. Os dados e fatos já existem independente de transformarem-se em indicadores, o que só ocorre por meio da intencionalidade do trabalho humano na busca por novas percepções. No caso das políticas sociais públicas a construção de indicadores serve para conhecer a realidade que se quer intervir e para o acompanhamento dessa intervenção, mensurando resultados. Dito de outra forma, são “elementos concretos que indicam a medida de sucesso ou de fracasso em relação aos resultados esperados, São

observáveis na realidade, devem ser pré-definidos e vão orientar a escolha de métodos de coleta de dados". (MARINO, 1999, p. 48).

A construção de um marco conceitual sobre indicadores ganha fôlego a partir da década de 1960, na tentativa de fazer mensurar as mudanças provocadas pelo investimento em políticas sociais públicas, uma vez que o crescimento econômico não dava sinais de que conseguiria resolver a pobreza e a desigualdade social decorrente do modo de produção capitalista em plena expansão. Era preciso complementar os dados do PIB, que até então era considerado o principal indicador para medir a riqueza e o desenvolvimento dos territórios, com outros capazes de subsidiar pontos de vista complementares, tais como o IDH. Nas décadas que se seguiram instituições reconhecidas, tais como Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial da Saúde (OMS), empreenderam esforços conceituais e metodológicos para a criação de instrumentos de mensuração do bem-estar e da mudança social, entre os quais se destaca, além do mencionado IDH, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. (JANUZZI, 2017).

Por retratarem o estado social de um país, estado, município ou território a partir de um conjunto de dados sobre aspectos da sua vida a sistematização e utilização de indicadores, se constitui em importante ferramenta gerencial especialmente para que os governos avaliem a implementação de suas políticas e tenham subsídios para corrigir rumos. A apropriação que deles decorre permite a comparação, por exemplo, do grau de proteção social e da garantia das seguranças sociais em diferentes momentos históricos. Além de permitir a aferição de diferenças e semelhanças com outros territórios.

Os indicadores são recursos metodológicos utilizados para conhecer determinada realidade. Podem ser considerados como

> o elo de ligação entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. De uma perspectiva programática, ele é um instrumento operacional para monitoramento de uma mudança social, para fins de aprimoramento de políticas públicas. (JANNUZZI, 2017, p. 21).

Sua construção é bastante complexa e dialética, que exige a junção de uma série de atributos: referência conceitual, normativa e descrição; unidade de medida; unidade de análise; referência de tempo ou de período; referência de território; fonte de dados e instituição responsável; método de cálculo; usos, significados e limitações na interpretação da realidade social. (JANNUZZI, 2017, p. 23). Quanto mais claros forem estes aspectos maior será a confiabilidade do indicador. Precisa ser decomposto em variáveis, que são consideradas

> uma classificação ou medida; uma quantidade que varia; um conceito, constructo ou conceito operacional que contém ou apresenta valores; aspectos, propriedade ou fator, discernível em um objeto de estudo e passível de mensuração. Os valores que são adicionados ao conceito, constructo ou conceito operacional, para transformá-lo em variável, podem ser quantidades, qualidades, características, magnitudes, traços, etc., que se alteram em cada caso particular e são totalmente abrangentes e mutuamente exclusivos. (LAKATOS; MARCONI, 2001, p. 161).

Estão relacionados com aspectos tangíveis da realidade, aqueles facilmente observáveis e aferíveis "como renda, escolaridade, saúde, organização, gestão, conhecimentos, habilidades, formas de participação, legislação, direitos legais, divulgação, oferta" (VALARELLI, 2005, p. 34). Mas também considera os seus aspectos intangíveis, aqueles que só se pode "captar parcial e indiretamente algumas manifestações: consciência social, autoestima, atitudes [...], poder, cidadania. São dimensões complexas da realidade, possível observar apenas algumas de suas manifestações indiretas, 'cercando' a complexidade do que pretendemos observar. (VALARELLI, 2005, p. 34).

Chama-se a atenção para a combinação de indicadores como meio de agregar consistência lógica e adensar análises. Um indicador sozinho além de ser tendencioso, restringe o olhar sob a realidade. A formulação de um sistema de indicadores vale-se de um conjunto capaz de explorar os múltiplos aspectos de um mesmo tema, tais como saúde, trabalho, acesso à renda, entre outros.

Retomando algumas inferências feitas no Capítulo 2, medir a pobreza, seja pelo aspecto da renda isoladamente ou por sua combinação com outros fatores, dá uma amostra da complexidade que é a construção de indicadores. Isso porque,

> Dependendo de como um indicador é construído, ele pode ser, de fato, sensível a programas e ações que afetem o rendimento do mercado de trabalho, qualificação da mão de obra, existência de sistemas de proteção social contributivos ou não [...] – e programas e ações para ampliar acesso aos direitos sociais, bens e serviços – provimento de vagas em escolas, atendimento à saúde, serviços urbanos, moradia, acesso à crédito etc. Desse modo, aproxima-se do que se poderia denominar um *constructo* como *Desproteção Social*. (JANUZZI, 2017, p. 117).

E, ao levar em conta que para medir desigualdades sociais decorrentes do capitalismo é preciso também "repensar as medidas pelas quais as distâncias de renda são capturadas, pois as metodologias tradicionais não são mais suficientes para apontar as disparidades que se processam atualmente" (ARREGUI, 2012, p. 532). É preciso incluir os ricos nessa equação, com variáveis como patrimônio, isenções tributárias e benefícios fiscais[56]. Abrir essa caixa de Pandora não é uma tarefa tão simples, já que somente a partir de 2014 é que a Receita Federal do Brasil passou a disponibilizar dados brutos das declarações de Imposto de Renda de pessoa física. (AVILA; CONCEIÇÃO, 2017).

[56] Recomenda-se a consulta da análise feita por Avila e Conceição (2017), que identifica disparidades e concentração de renda dos brasileiros a partir dos dados disponibilizados pela Receita Federal.

O debate sobre pobreza, desigualdade social e renda é um exemplo de como os indicadores podem ser reveladores das diferenças ou homogeneizadores insossos. Se prestam a diferentes significados e interpretações, a partir da direção social que lhes são impressos. Nesse campo de tensionamentos, é preciso ter claro os objetivos de por que e para que estão sendo adotados determinados indicadores em detrimento de outros e se esses são capazes de alcançar a realidade em suas várias e diferentes facetas. A busca por inovação

> representa a perspectiva de construir socialmente os novos olhares sobre a realidade social. Mas também o desafio da escolha das dimensões do real que serão priorizadas, da construção das convenções e medidas com sentido e pertinência tanto para o conhecimento da realidade como para a ação pública, bem como do avanço das indagações sobre como construir e fundar esses indicadores, para que servirão e que consequências resultarão dos seus usos. (ARREGUI, 2012, p. 550).

No caso da assistência social, o essencial é que a vigilância socioassistencial consiga valer-se de indicadores capazes de identificar, monitorar e avaliar as situações de vulnerabilidade e risco social a qual estão expostos os indivíduos e as famílias que demandam proteção social. Também devem ser considerados indicadores que possam medir o impacto das ações desenvolvidas pela rede de serviços socioassistenciais. Assim, pode-se esperar que o planejamento ocorra por meio de subsídios científicos, válidos e confiáveis. É uma maneira de garantir que os dados não sejam deturpados ou sirvam para imprimir uma direção social que se afasta da garantia e acesso aos direitos. E talvez seja preciso ousar, buscando nuances ainda não exploradas no que diz respeito as possibilidades de resistência e luta da classe trabalhadora.

3.2.3 A tecnologia a serviço da vigilância socioassistencial

A utilização de ferramentas de coleta de dados deve servir para que a população seja atendida com mais qualidade e respeito, sem ter que repetir as mesmas informações, em situações já tão complexas e carregadas de sofrimento, a diferentes serviços. Inconteste que as informações específicas de cada área devem ser coletadas, o que pode ser pensado conjuntamente. Neste caso também a consulta a banco de informações já existentes, como aqueles mencionados no item 3.2.2, pode facilitar o processo.

Indiscutivelmente, uma das mais importantes responsabilidades dos entes federados elencadas anteriormente refere-se à orientação “quanto aos procedimentos de registro das informações referentes aos atendimentos realizados pelas unidades da rede socioassistencial”. (BRASIL, 2012. art. 91, VII). Isso porque se percebe que o registro e

padronização de informações é uma dificuldade histórica na assistência social, seja pelo desconhecimento, pela falta de capacidade técnica, ou também pela intenção deliberada de mascarar a realidade com finalidade política ou particular.

Ao se debruçar sobre isso, poderia parecer ilógico que durante tantos anos uma política social pública tenha sido desenvolvida sem saber ao certo quem é o público-alvo, quantas famílias são atendidas, quantas precisam de atendimento, o que é preciso para atendê-las, quanto isso custará, enfim, uma série de questionamentos simples, comuns ao processo de planejamento, mas que durante muito tempo não foram feitos. Mas ao retomar os aspectos históricos e da cultura patrimonialista que acompanhou a assistência social desde a sua origem, compreende-se que é essa lacuna chega a ser coerente. Isso condiz com a posição subalterna que a assistência social ocupou em relação a outras políticas sociais públicas, apesar de não ser algo exclusivo da mesma.

Há de se observar que este é uma questão complexa que, além de profissionais capacitados, exige recursos materiais e financeiros para que seja implementado, tais como redes e equipamentos de informática, *softwares* para o armazenamento de dados, entre outras tantas condições, nem sempre existentes. Questiona-se ainda sobre a possibilidade de que

> um trabalho pouco profissionalizado, pautado na caridade, filantropia, clientelismo e paternalismo, fruto da herança histórica que marcou a Política de Assistência Social no Brasil, influencie na manutenção de uma cultura contrária a processos de sistematização ou, ainda, que o registro seja sinônimo de controle sobre o que se faz e para quem se faz. (RAUPP, 2012, p. 19).

Assim, soma-se a resistência[57] à instituição de processos de trabalho que demandam capacidades específicas, além da adoção de novas rotinas de trabalho, o que requer o debate com o conjunto dos trabalhadores do SUAS, especialmente no âmbito municipal.

É necessária uma mudança cultural, onde os trabalhadores do SUAS se apropriem dos instrumentos disponíveis, preenchendo-os com fidedignidade. A quantificação e descrição de informações sobre as famílias e os atendimentos realizados são de suma importância para que se possa: *a)* planejar as ações a serem desenvolvidas; *b)* saber quais os recursos existentes para dar conta da demanda; *c)* saber quais os recursos necessários para dar conta da demanda; d) identificar os vazios de atendimento; e) monitorar a quantidade de famílias que estão sendo atendidas f) identificar os indivíduos e as famílias que não vêm sendo atendidos, apesar de encontrarem-se socialmente desprotegidos, entre outros.

Em 2015, 10 estados, inclusive o RS, afirmaram utilizar sistemas informatizados para gerenciar a política de assistência social. Em termos municipais 776 municípios brasileiros,

[57] Para maior aprofundamento sobre a resistência dos trabalhadores à instituição de processos de planejamento e gestão consultar Raupp (2012).

104 do RS, somente um da RMPA e nenhum da amostra da pesquisa, afirmaram utilizar sistemas informatizados para gerenciar a política de assistência social. Os municípios que responderam afirmativamente puderam ainda especificar com que propósito os sistemas próprios vêm sendo utilizados.

Quadro 18 – Propósitos da utilização de sistemas informatizados na vigilância socioassistencial, particularizados em diferentes divisões territoriais (2016)

	Brasil	**RS**	**RMPA**	**Amostra**
Registrar repasses de recursos para entidades	143	10	-	-
Registrar prestações de contas das entidades	122	9	-	-
Registrar execução física/atendimentos	641	90	1	-
Registrar unidades da rede socioassistencial pública	329	26	1	-
Registrar unidades da rede socioassistencial privada	157	7	1	-
Elaborar e armazenar prontuário eletrônico dos usuários dos serviços socioassistenciais	524	63	-	-

Fonte: Censo SUAS 2015 (MDS/SAGI, 2016). Elaboração da autora (2018).
Notas:
(1): Informações fornecidas por 5.500 dos 5.570 municípios brasileiros (MDS, 2016).
(2): Informações fornecidas por 485 dos 497 municípios do RS (MDS, 2016).
(3): Informações fornecidas por 22 do total de 34 municípios da RMPA (MDS, 2016).

A partir dessas informações chega-se à conclusão de que, quando utilizam sistemas informatizados, os municípios priorizam o registro de atendimentos realizados e dos usuários. No caso dos municípios que, apesar de terem afirmado utilizar sistemas informatizados, não assinalaram nenhuma das alternativas elencadas no questionário do Censo SUAS 2015 (MDS, 2016) aventa-se a possibilidade de que os sistemas de informações que utilizam não consideram nenhum dos procedimentos sugeridos pelo Censo SUAS.

Frisa-se que essa negativa não serve como pretexto para desqualificar os sistemas de informação construídos pelos municípios e estados. Cada um dispõe de autonomia para fazê-lo de acordo com suas principais necessidades. Até porque aquelas elencadas no questionário do Censo SUAS buscam registrar um conteúdo de cunho meramente gerencial.

Em entrevista ficou claro que os onze municípios pertencentes à amostra utilizam ao menos uma das ferramentas disponibilizadas pelo MDS, sendo o CadÚnico a principal ferramenta, citada por entrevistados de oito municípios, seguida do Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (Sicon), citado quatro vezes, do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SigPBF) e do CECAD, citados três vezes cada. Outras ferramentas mencionadas foram: Sistema de Benefícios do Cidadão (Sibec), Boletins de informação - diagnósticos do Brasil sem Miséria, RI Social, Data Social, IDV, Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SISC), Sistema do BPC na escola, além de mapas e gráficos disponíveis. As falas dos entrevistados servem para confirmar este dado, acrescentando algumas diferentes percepções sobre as mesmas.

> *Usamos pouco, até gostaríamos de usar mais, mas não querendo ser muito prepotente, nós conseguimos produzir informações mais atualizadas. É muito desatualizada a informação que tem lá.* (Trabalhador C).

> *Olha, eu basicamente estou sempre navegando. Agora está um pouco mais complexo porque como eles mudaram o site está um pouco difícil da gente acessar as informações. Sempre está dando algum erro ou o servidor caiu, não consegue mais facilmente acessar. Mas assim, todas aquelas informações do site da SAGI a gente tenta colocar, tipo aqueles diagnósticos do Brasil sem Miséria, jovens. Foi criado um mapa de todas essas informações. Daquelas planilhas viraram mapas e disponibilizou, de acordo com o equipamento, de PSB ou de PSE de alta, aqueles indicadores geralmente mais voltados para os serviços.* (Trabalhador D).

> *Eu vi como tinha diferenças dos dados da SAGI pros do IBGE e problemas de interpretação também. Por exemplo a questão ali da renda, o IBGE fala uma coisa e ali outra. Tínhamos medo de não ser fidedigno aquele dado porque parecia ser meio... o número de pessoas também, se tu fosse lá no IBGE o número de famílias em extrema pobreza em um lugar dava um valor e no outro dava outro.* (Trabalhador E).

> *As vezes dados pra saber o que o MDS tem em nível de projetos e ações, o que ele está oferecendo e se estamos de acordo com o que o MDS está propondo. Sobre Município 5 não muito, fico com os dados que eu coleto aqui.* (Trabalhador G).

O que se percebe é que para além das ferramentas indicadas nas OTVS (2013), os municípios têm procurado outras fontes de dados. Algumas falas demonstram que as expectativas dos municípios mudam em relação ao porte e o conteúdo genérico das ferramentas da SAGI/MDS não alcança nem uma nem a outra.

> *Mas eu uso muito pouco o SAGI, eu não acho útil, simples assim. É triste, mas é verdade. Eu encontro até no Google coisas que tem na SAGI, por isso eu acho que não contribui [...]. a SAGI pra nós de pequeno porte deveria ser mais atrativo, mais objetivo.* (Trabalhador N).

> *A gente baixa as bases de dados do governo federal e depois faz um tratamento nessas bases. Ou por CEP ou por endereço, enfim, que é essa colega que faz isso, pra gente ter isso por regiões. Porque vem essas informações, vem o pacote completo e daí tu tem que fazer um tratamento pra poder fazer essas organizações, que em um município pequeno não teria essa necessidade.* (Trabalhador O).

O conjunto das falas permite que se façam algumas inferências. A primeira delas é que, mesmo que a informação produzida em âmbito municipal seja de fato mais atualizada em relação ao que o MDS apresenta, não se deve desconsiderar a possibilidade de fazer comparações com outros municípios ou mesmo perceber-se em relação ao estado e à União.

A segunda inferência diz que em grande parte as dificuldades em acessar as ferramentas, e sobretudo os dados, se dão pelas modificações constantes feitas pela SAGI e pelo MDS. No entanto, percebe-se que estão presentes também dificuldades de outra ordem, tais como a pouca experiência no manuseio de bases de dados, na comparação entre elas, no desconhecimento sobre onde buscar o dado desejado, enfim, uma gama de habilidades que ainda representam desafios para grande parte dos trabalhadores. Em compensação, em outras falas percebe-se o tamanho do descompasso, pois estão muito à frente do que lhes é oferecido.

É possível perceber uma imensa dificuldade em relação ao desenvolvimento de sistemas ou bancos de dados próprios. Dos onze municípios que compõem a amostra, oito não possuem programa próprio de gerenciamento de dados e três estão em fase de construção dos mesmos. Não há nenhuma obrigatoriedade para a utilização de programas próprios, apesar destes terem condições de facilitar a organização e sistematização dos dados, com cruzamento e comparação de dados. De qualquer forma, utilizam o Excel como principal instrumento de coleta, organização e sistematização dos dados, que em sua maioria são quantitativos.

> *Nós temos planilhas. Nós não conseguimos, vimos até orçamentos, mas a gestão quer que ela desenvolva, não quer pagar sistemas pra ninguém e a gente desenvolveu um sistema que tentamos construir. Temos planilhas de tudo o que a gente recolhe do RMA em Excel, em gráficos e temos o sistema CadÚnico, que nós consultamos e pegamos mais atualizado do que o relatório, o RMI.* (Trabalhador C).

> *Eu saí de férias em julho e a prefeitura implementou um sistema, pagaram uma fortuna pra colocar esse sistema [...]. Eles foram pra uma reunião dizendo para todas as equipes que elas não precisariam mais fazer o RMA, porque eles tinham a solução de todos os problemas. Simplesmente detonou todo o meu trabalho. Eles não sabiam se eu estava sabendo ou não, mas foi aqui dentro da secretaria. Eles disseram que não iria precisar fazer o RMA porque iria ser feito tudo pelo sistema, que iria migrar no final do mês pro sistema lá do MDS. Quando eu voltei de férias estava o sistema aí. Estava todo mundo sendo capacitado. Daí chamei o cara pra conversar e meio que a gente se estranhou porque ele estava contestando os RMAs que a gente construiu. Peraí, isso foi uma construção da equipe. "ah, porque o MDS não exige isso". Mas o MDS não mora aqui em Município 3 [...]. O que eu disse pra eles é que eles deveriam ter sentado com a vigilância pra construir esse sistema porque tudo o que a gente queria era ter um sistema. Só que eles já tinham passado a informação pra nossa secretária que iria ter esse sistema, só que a gente nunca é chamado para as coisas, só é chamado pra concertar as ******. Senão eu teria entrado em contato com a empresa, poderíamos aproveitar ao máximo.* (Trabalhador E).

> *A gente tinha o CadÚnico e a gente tinha um sistema nosso que era atrelado ao CadÚnico. Ele pegou dados do Cad e fez um programa pra nós. Só que agora o programa está suspenso, porque claro, envolve recursos financeiros, então foi suspenso. Segundo a nova prefeita vai continuar tendo, porque esse prefeito não quis mais.* (Trabalhador G).

> *A gente tem uma planilha de Excel. A base de dados é essa, tanto de CRAS, CREAS quanto alta. O município comprou de uma empresa que faz customização de sistema, que nós estamos fazendo a discussão nesse momento com a empresa. A ideia é que os serviços possam incluir todos os dados ali e que aqui a gente possa começar a gerar relatórios. A gente viu com ele também a possibilidade de no RMA do CRAS, a gente tem mapeado vulnerabilidades e riscos. Então, pedimos pra botar em um mapa, como se fosse georreferenciado essas vulnerabilidades, pra ficar melhor. Mas a discussão começou a 3 semanas e tem que acabar em 2.* (Trabalhador I).

> *O que tem está aqui no notebook. E vai embora comigo e volta. Tenho um termo que eu só passaria pra outra pessoa se trocasse. Eu fiz um backup, o TI me ajudou, de tudo o que vem, desde formulários pra atendimento, tudo o que foi feito, tudo o que foi criado no Município 10 desde 2013.* (Trabalhador N).

Desde a publicação das OTVS (2013) algumas mudanças ocorreram no âmbito da SAGI e do próprio ministério, o que prejudicou a manutenção e atualização de algumas dessas ferramentas. Do mesmo modo, outras mais completas e com *layout* mais intuitivo foram desenvolvidas para facilitar o acesso aos dados. Esse é um risco que se corre ao incluir

conteúdo deste tipo em uma normatização que não tem necessidade de ser atualizada periodicamente.

Todavia, algumas dessas ferramentas tecnológicas continuam mostrando-se de vital importância para as ações de vigilância socioassistencial desenvolvidas pelos municípios. Entre elas as que mais se destacaram na fala dos entrevistados foram o CadÚnico e o RMA, que já foram abordados anteriormente. Esses instrumentos vêm adquirindo importância também em termos nacionais, sendo o CadÚnico, por exemplo capaz de reunir “em meados de 2016, os registros de mais de oitenta milhões de pessoas [...], funcionando como um censo contínuo da população mais pobre no país. (JANUZZI, 2017, p. 69). Apesar disso, é imprescindível sinalizar para as desvantagens decorrentes da centralidade dada ao preenchimento dos bancos de dados, como atividade pragmática, desprovida de análise. Os dados devem servir mais do que para representar uma parte da realidade de um território em números. É preciso que sirvam para que trabalhadores, gestores e sobretudo usuários possam refletir e interferir nos processos de planejamento e operacionalização da política.

A vigilância socioassistencial pode não ter condições de criar seus próprios banco de dados informatizados e interconectados, e talvez por isso esteja utilizando outras formas de armazenamento, cadastramento e organização de dados, tais como o Excel. Mas é indispensável perceber que esta função

> encontra-se inserida nesse momento histórico de avanço de uma sociedade que vive em sintonia com os sistemas informacionais e em rede, tendo o computador se tornado um instrumento de trabalho que ganha centralidade. Desse modo, a internet simboliza um novo canal de democratização de informações e conteúdos diversos, inclusive dados de diversas fontes sobre os territórios de atuação da Assistência Social. (TORRES, p. 67).

A criação de canais de comunicação e de novas linguagens, que conectem a vigilância com os serviços, com os trabalhadores e também com os usuários, desde o planejamento até a avaliação, torna-se imperativo para a consolidação e avanço do aspecto democrático e participativo relacionado às políticas sociais públicas.

3.2.4 Subsídios para o planejamento e a gestão da assistência social

As responsabilidades assumidas pelos órgãos gestores da assistência social, citados no subcapítulo 3.1 abarcam a premissa de que os processos inerentes à vigilância socioassistencial permite que trabalhadores, gestores e usuários ampliem o conhecimento sobre a realidade social dos territórios onde atuam. Isso pode acabar auxiliando e “induzindo o planejamento de ações preventivas e contribuindo para o aprimoramento das ações que

visem a restauração de direitos violados e a interrupção de situações de violência". (BRASIL, 2013a, p. 9). De fato, os aspectos relacionados à operacionalização da vigilância socioassistencial abordados até aqui tem, entre as consequências desejadas a de contribuir e subsidiar o planejamento.

E foi tentando identificar se a vigilância socioassistencial possui influência no planejamento e gestão da assistência social no município e de que forma isso acontece é que os trabalhadores dos onze municípios pesquisados foram questionados sobre o tema. Desse total, em cinco municípios identificou-se que há influência, em diferentes medidas e de diferentes maneiras.

> *Na verdade, a gente enfia goela abaixo. O que eu faço? Eu vejo e já vou com uma proposta. Até algumas pessoas dizem que quando eu levo o problema eu já levo a solução.* (Trabalhador N).

> *Junto com o secretário a gente analisa os dados e faz uma reflexão pra ver se aquilo reflete mesmo os atendimentos que a gente tem, ou se está abaixo, ou se está acime e o porquê. Hoje, através dos dados, sabemos que atendemos abaixo do que poderíamos. Por que? Porque não temos um RH fechado nos CRAS e nos SCFV. Isso foi uma coisa que vimos através dos dados e que inclusive encaminhamos para o prefeito para fazer abertura de concurso público [...]. Através dos dados agora chegamos à conclusão de que, por exemplo, tivemos que fechar um espaço e que pra atender o determinado público que aquele espaço atendia a gente desloca qual CRAS atende menos, pra saber qual poderia atender esse grupo que vai ficar sem serviço. A gente faz hoje a autocrítica que poderia ser usado muito mais pra planejamento.* (Trabalhador M).

O que se percebe nessas falas é que a influência da vigilância socioassistencial em relação ao planejamento se dá, em um caso, pela imposição de pautas, ainda que de maneira proativa, já apresentando alternativas para encaminhamento das demandas. No outro caso gestores são envolvidos até mesmo na análise de dados para planejar e encaminhar medidas, que podem contribuir na organização e funcionamento da rede de serviços socioassistenciais como questões decorrentes desse funcionamento, como a verificação da necessidade de realização de concurso público uma vez verificado que o número de trabalhadores é insuficiente para o atendimento da demanda. Pensada a partir desse viés, a vigilância socioassistencial deve "incidir sobre o planejamento e alocação dos recursos na gestão municipal, de modo a qualificar as ações da rede socioassistencial [...]. Precisa manter estreita relação com as áreas diretamente responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais à população. (MARTINELLI; SILVA; SANTOS, 2015, p. 109).

Em muitos casos, a estratégica de convencimento passa por questões mais práticas, como a definição de prazos, metas e, sobretudo, pelo investimento de recursos financeiros.

> *A gente começou a fazer a atualização também do plano de municipal. Daí com a atualização a gente sentou com todos os coordenadores, com o nosso diretor que tinha na época. A gente pensou junto o que poderia ser proposto. Acho que algumas coisas a gente consegue sim, mas eu concordo que falta um pouco de aproximação com o financeiro, até pra gente ganhar mais força na hora de propor as coisas pra gestão.* (Trabalhador H).
>
> *É de nossa responsabilidade a elaboração do plano de ação. E os dados do plano de ação são colocados no plano municipal.* (Trabalhador M).

Entre os instrumentos de planejamento mais tradicionais dentro da assistência social estão os planos, que dentro de sua estrutura precisam considerar os diagnósticos socioterritorial, a cobertura da rede prestadora de serviços, indicadores de monitoramento e avaliação e, a partir desses, seguir com a elaboração de objetivos, metas, previsão de recursos, entre outros. Assim, mesmo quando não influenciam diretamente os gestores, tem ficado a cargo da vigilância socioassistencial a elaboração não só dos diagnósticos como também dos instrumentos de planejamento, tais como planos de ação.

Já nos outros seis municípios o entendimento é de que pouco ou nada influencia nas ações de planejamento e gestão municipal.

> *Não tem planejamento. O diagnóstico hoje é uma peça alheia ao que acontece na assistência. Infelizmente nem as equipes se propuseram a usar aquilo pros seus planejamentos a nível local, territorial. Com a gestão, primeiro, como não tem uma diretoria específica de gestão do SUAS. Essa talvez seja a grande questão, quem faz a gestão do SUAS no Município 4? É uma pergunta que se tu levar ela a sério pouca gente consegue responder porque é tudo fragmentado e improvisado, sem planejamento. Nunca teve plano municipal e ninguém assume. O secretário e o adjunto não sabem o que é a política de assistência social e não tem problema nenhum. Faz parte dessa democracia que a gente inventou, que são essas as pessoas que assumem esses postos. Mas é isso, não tem uma instância de gestão.* (Trabalhador F).
>
> *Eu acho que hoje está muito falho porque na verdade essas informações deveriam servir muito pro planejamento e na verdade existe uma dificuldade muito grande de entendimento dos diretores e dos gestores da importância do planejamento para a assistência social.* (Trabalhador D).

Assim como ocorre em muitos municípios brasileiros, nem mesmo se verifica a existência do plano de assistência social, um dos requisitos obrigatórios inclusive para garantir o repasse de recursos financeiros. A impressão é que, independente da vigilância socioassistencial, o próprio planejamento não é uma atividade reconhecida em sua devida importância para as políticas sociais públicas. Os rebatimentos dessa incapacidade da gestão com certeza se refletem na garantia das seguranças sociais. Como contraponto, estabelece-se que o planejamento se refere

> À seleção das atividades necessárias para atender questões determinadas e à otimização de seu inter-relacionamento, levando em conta os condicionantes impostos em cada caso (recursos, prazos e outros); diz respeito, também, à decisão sobre os caminhos a serem percorridos pela ação e às providências necessárias à sua adoção, ao acompanhamento da execução, ao controle, à avaliação e a redefinição da ação. (BAPTISTA, 2003, p. 13).

O planejamento é uma atividade humana racional e consciente, de quem projeta determinada ação com a finalidade de modificar a realidade existente em momentos históricos determinados. Ocorre de forma contínua e permanente e trata-se, portanto, de um processo dialético que envolve reflexão, decisão, ação e retomada da reflexão (BAPTISTA, 2003, p. 15). O movimento inicial de aproximação e desvendamento da realidade social com a intenção de tomar decisões e intervir a realidade pode ser comparado ao papel desenvolvido pela vigilância socioassistencial. Ao mesmo em que a sua própria existência como função da assistência social depende do planejamento para se materializar.

Por isso mesmo que se trate de uma obrigação, a elaboração de instrumentos de planejamento, tais como os planos de ação, é uma mudança positiva. Desde a sua instituição, a LOAS (1993) procura agregar racionalidade e objetividade, além de contribuir para delimitar as especificidades da assistência social, cuja vinculação com a "ação estatal planejada [...] deixa de ser reativa para ingressar na atuação proativa. Não só atender ocorrências, como deve prever e reduzir as desproteções sociais. Não pode resignar-se a apontar a capacidade de atendimento, mas deve mostrar a qualidade de resultados" (SPOSATI, 2009, p. 19).

Além dessa dimensão mais técnica e lógica do planejamento, inegavelmente possui também uma dimensão política que não deve ser desconsiderada, uma vez que é este o cerne das tomadas de decisões nas diferentes instâncias de poder. É fundamental debruçar o olhar sobre as relações e as disputas presentes nos espaços decisórios, sempre buscando uma aproximação com a classe trabalhadora e usuária das políticas sociais públicas. O ganho está quando isso não se dá de maneira autoritária e vertical, mas considera a participação de todos os interessados.

A vigilância socioassistencial configura-se, portanto,

> como uma área essencialmente dedicada à gestão da informação, mas fortemente comprometida com o efetivo apoio às atividades de planejamento, gestão, supervisão e execução dos serviços socioassistenciais. Deve produzir e disseminar informações e conhecimentos que contribuam para efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos. (BRASIL, 2012, art. 90).

Finalizando este capítulo observa-se que o porte dos municípios pesquisados não foi determinante para uma maior organização ou melhores condições de desenvolvimento das ações de vigilância socioassistencial. As dificuldades em muito se assemelham no que diz respeito à quantidade de profissionais e a capacitação que possuem para o desenvolvimento dos processos inerentes à função a qual estão vinculados. Também se assemelham as dificuldades de receber apoio técnico do órgão gestor estadual, as disputas políticas e limitações em relação aos órgãos gestores municipais em reconhecer a importância da vigilância socioassistencial.

Outra semelhança, salvo poucas exceções é a lacuna existente em relação à aproximação com a pesquisa científica para desenvolver os processos de elaboração de diagnósticos socioterritoriais, monitoramento e avaliação. Lacuna que pode estar relacionada à formação desses profissionais em sua origem, mas que se agrava com a ausência de capacitações ou a sua ineficácia, quando não são conta de entregar aos profissionais instrumentais capazes de subsidiar seus processos de trabalho.

Uma semelhança, desta vez positiva, é o uso das ferramentas tecnológicas para a realização dos processos de vigilância socioassistencial. Independentemente da existência de *softwares* específicos compreende-se que há um esforço no sentido de apropriar-se do que a tecnologia pode fornecer para facilitar o trabalho das equipes, sobretudo no armazenamento e tabulação dos dados.

Outro aspecto positivo que merece apontamento diz sobre o compromisso e engajamento dos trabalhadores, que demonstram serem fundamentais para que a vigilância socioassistencial ocorra. São eles que agregam qualidade e que buscam relacionar e incorporar o conteúdo mais teórico-conceitual nas aproximações com a realidade cotidiana dos indivíduos e das famílias que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social nos territórios onde a assistência social deve ser fazer presente para garantir as seguranças sociais que lhe cabe. E por isso que merecem um destaque a parte no próximo capítulo.

Os dados apresentados no Capítulo 3 confirmam que a vigilância socioassistencial depende da direção social que lhe é impressa. O que se percebe é que, em muitos casos, os processos inerentes à essa função vêm sendo desenvolvidos sem que isso seja levado em consideração. Ao menos não de maneira clara e objetiva. Apesar de não poder afirmar categoricamente que há uma orientação conservadora, também não se pode afirmar o contrário. O que aparentemente ocorre é o cumprimento de procedimentos preestabelecidos e pouco questionados em seus objetivos, funções e perspectiva ideológica.

A adoção do método dialético crítico e suas categorias torna-se fundamental para compreender que o que se apresenta agora não é necessariamente o que deve ser no futuro. Para compreender as inferências feitas em relação às entrevistas é preciso contextualizá-las dentro do momento histórico em que a pesquisa foi realizada. Para prospectar um futuro é prudente considerar o transcurso cumulativo que desencadeia novas possibilidades. Assim, apesar de muito embrionária, identifica-se a possibilidade da vigilância socioassistencial assumir um papel fundamental como estratégia de mobilização social. Mas para isso é preciso superar algumas contradições, e talvez a principal delas seja o envolvimento ainda insuficiente dos trabalhadores e usuários nos processos decisórios da assistência social.

4 AS IMPLICAÇÕES DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL PARA TRABALHADORES E USUÁRIOS DO SUAS

A assistência social, assim como a maioria das políticas sociais públicas, tem nos trabalhadores os principais mediadores entre a construção teórica e normativa e a materialização dos direitos na vida dos indivíduos e das famílias que demandam atenção do Estado. Entre os processos que permitem essa mediação, destaca-se a capacidade analítica de leitura da realidade social que, por sua vez, requer informações confiáveis e de qualidade. Isso remete inevitavelmente à vigilância socioassistencial. Em virtude da importância dos trabalhadores do SUAS que atuam na vigilância socioassistencial, a parte inicial desse capítulo se dedica à análise da constituição das equipes técnicas, da capacitação e qualificação dos trabalhadores e suas condições de trabalho.

Em um segundo momento, a análise se direciona aos sujeitos demandatários das ações da assistência social para desvendar como vem sendo, ou não, incluídos nos processos da vigilância socioassistencial e também de participação e controle social como um todo. A partir disso busca-se compreender se essa função pode contribuir, e de que forma, para a democratização dessa política e, mais audaciosamente, se contempla processos sociais emancipatórios ou se reitera processos subalternizantes.

4.1 TRABALHADORES DO SUAS NA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: condições de trabalho, capacitação e atribuições

Para o desenvolvimento da vigilância socioassistencial, as OTVS (2013) indicam a formação de equipes técnicas específicas, permanentes e multidisciplinares. No entanto, não chega a definir uma quantidade mínima de trabalhadores, sob a alegação de que o porte do município, a capacidade de gestão, além de outros fatores é que irão condicionar o tamanho dessas equipes técnicas e o perfil dos trabalhadores. No caso dos municípios de pequeno porte I e II, recomenda que “o primordial é que exista, no mínimo, uma pessoa de referência para a Vigilância Socioassistencial.” (BRASIL, 2013a, p. 40). Já no caso dos estados, dos municípios de grande porte e metrópoles sugere que as equipes sejam compostas por profissionais das áreas de Sociologia, Estatística, Serviço Social e Psicologia, além daqueles previstos na Resolução CNAS nº 17/2011[58].

[58] A Resolução CNAS nº 17/2011 foi aprovada com o objetivo de “ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.” (BRASIL, 2011c).

Assume como estratégia para a constituição das equipes a contratação, realocação ou capacitação dos trabalhadores e indica ainda que os esses devem ser capacitados naquilo que, teoricamente, a sua formação original não foi capaz de suprir. Além disso, ressalta ser indispensável a capacitação continuada desses trabalhadores, para que consigam compreender e apreender uma série de habilidades técnicas, teóricas, metodológicas e políticas presentes na vigilância socioassistencial, entre as quais cita-se:

> - Produzir e analisar dados qualitativos e quantitativos.
> - Realizar tarefas de manipulação e produção de Banco de Dados em *softwares* específicos, como excel, acess, spss, sas, stata, entre outros.
> - Produzir e interpretar tabelas e gráficos.
> - Calcular indicadores relativos a vulnerabilidade social e pobreza.
> - Elaborar documentos técnicos com análises baseadas em dados, como os diagnósticos socioterritoriais.
> - Produzir e analisar dados georeferenciados, quando necessário.
> - Propor e realizar diagnósticos participativos. (BRASIL, 2013a, p. 41).

No preenchimento do Censo SUAS de 2016, quando questionados sobre a existência de trabalhadores dedicados exclusivamente à vigilância socioassistencial, 20 estados brasileiros responderam afirmativamente, entre os quais não figura o RS. Foram contabilizados 117 profissionais de nível superior e 14 profissionais de nível médio, totalizando 131 trabalhadores.

Já em relação à esfera municipal, o baixo número de respostas assertivas e também do número de trabalhadores surpreendem. Somente 805 municípios brasileiros, 38 gaúchos, 10 pertencentes à RMPA e 8 deles pertencentes à amostra responderam afirmativamente. A quantidade e a escolaridade dos profissionais são especificadas no Quadro 19.

Quadro 19 – Quantidade e nível de formação dos trabalhadores da vigilância socioassistencial, particularizados em diferentes divisões territoriais (2017)

	Brasil	**RS**	**RMPA**	**Amostra**
Trabalhadores de nível superior	1.378	67	22	15
Trabalhadores de nível médio	665	34	14	11
Total	**2.043**	**101**	**36**	**26**

Fonte: Censo SUAS 2016 (MDS/SAGI, 2017). Elaboração da autora (2018).
Notas:
(1): Informações fornecidas por 26 dos 27 estados brasileiros (MDS, 2017).
(2): Informações fornecidas por 5.481 dos 5.570 municípios brasileiros (MDS, 2017).

Considerando o total de vinte e seis trabalhadores, somente três deles, todos assistentes sociais, estão vinculados a municípios de pequeno porte II, onde desenvolvem os processos da vigilância socioassistencial sozinhos, formando o que os entrevistados procuram descontrair chamando de “euquipe”. A maior equipe de vigilância socioassistencial registrada conta com cinco trabalhadores. Mas, mesmo em municípios de grande porte isso

acontece, como também situações em que a equipe técnica não é composta por nenhum profissional com formação de nível superior.

Considerando técnicos e gestores, os assistentes sociais foram os trabalhadores predominantes, com presença em todos os municípios, contabilizando doze no total, seguidos por dois profissionais da Sociologia e um da Pedagogia.

Do total da amostra, oito trabalhadores, todos assistentes sociais, não possuem dedicação exclusiva à vigilância socioassistencial. Dividem sua carga horária de trabalho com atividades como participação em conselhos de políticas e/ou conselhos de direitos, atuam como secretários(as) executivos(as) dos conselhos municipais de assistência social e outras atividades de gestão dentro dos órgãos gestores da assistência social.

Não foram encontrados dados que permitissem uma comparação entre a amostra e o cenário estadual ou nacional. No entanto, isso não impede que se afirme que as condições de trabalho da vigilância socioassistencial são incompatíveis com o planejado, sobretudo frente à complexidade e ao volume das atribuições que lhe são exigidas.

Identificou-se, na fala dos entrevistados, um descontentamento em relação ao fato de não existir uma obrigatoriedade em garantir uma equipe mínima para a vigilância socioassistencial.

> *Muitas vezes a gente brigou, tentou garantir esse espaço [...]. Não é garantida uma equipe mínima, eu tentei garantir ao menos um estatístico pra contribuir. Muitas vezes não consegue por causa do recurso financeiro. A vigilância não tem isso muito claro como é com a PSB por exemplo, os equipamentos têm que ter uma equipe mínima. Mas trabalhamos todos esses anos pra garantir esse espaço, que é importante estar trabalhando através dos números.* (Trabalhador A).
>
> *A gente tenta porque na verdade a dificuldade é muito grande para uma equipe tão pequena.* (Trabalhador D).
>
> *A gente estava vindo em uma caminhada de tornar oficial a equipe de vigilância, com o RH que o MDS orienta, com assistente social e sociólogo, mas é uma coisa que demora, porque tem que ter concurso público, tem que botar na lei, no nosso organograma. Por enquanto não deu, mas o que a gente pode notar da próxima prefeita, ela vem em uma linha de não trabalhar com a vigilância.* (Trabalhador M).

Analisando as falas anteriores, entende-se que as dificuldades relacionadas à constituição de equipes mínimas complexificam-se ainda mais por depender da compreensão e da vontade política dos gestores municipais. Todavia, o engajamento dos trabalhadores demonstra que desempenham atividades que vão muito além do cumprimento das funções técnico-operacionais que lhes são atribuídas. Muitas vezes é o seu compromisso ético-político que garante conquistas para si e para os usuários. Torna-se de suma importância observar que a construção de equipes com profissionais concursados e em quantidade suficiente têm rebatimentos na vigilância socioassistencial como um todo.

A aproximação com a vigilância socioassistencial exigiu que os trabalhadores fossem capacitados para compreender o que é e quais são os objetivos dessa função, bem como

quais as ações que lhes compete e de que forma podem ser desenvolvidas. No Censo SUAS de 2015 é possível visualizar em que medida os municípios tem se organizado para ofertar cursos de capacitação envolvendo a vigilância socioassistencial e outros temas a ela vinculados. As principais áreas temáticas identificadas em análise dos relatórios do Censo SUAS (2015) são apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 20 – Áreas temáticas dos cursos de capacitação realizados pelos trabalhadores da assistência social, particularizadas em diferentes divisões territoriais (2016)

	Brasil	**RS**	**RMPA**	**Amostra**
Sistemas de Informação do SUAS	1.910	152	3	1
Vigilância Socioassistencial	1.820	145	8	3
Monitoramento e Avaliação	1.499	87	2	1
Gestão do Território	592	37	-	-

Fonte: Censo SUAS 2015 (MDS/SAGI, 2016). Elaboração da autora (2018).

O conteúdo das entrevistas permitiu constatar um empenho em relação à capacitação e à qualificação dos trabalhadores que desenvolvem suas funções junto à vigilância socioassistencial. Os cursos ofertados em plataformas digitais, oferecidos pelo MDS, por meio do CapacitaSUAS, foram mencionados por dez dos onze entrevistados como forma utilizada para capacitação. Salientam ter completado ao menos um dos cursos de elaboração de diagnósticos, monitoramento e avaliação do CapacitaSUAS que, na oportunidade estavam sendo ofertados pelo Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). A participação nos Encontros Nacionais de Vigilância Socioassistencial, as reuniões e os cursos promovidos pela Associação de Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (Granpal), também merecem destaque positivo.

Além disso, cinco trabalhadores mencionaram a inscrição em cursos ofertados por instituições privadas. No entanto, avaliaram que o investimento não gerou o retorno previsto, uma vez que tais cursos acabaram por se mostrar muito introdutórios, mais direcionados aos municípios que estão em fase inicial ou ainda não constituíram a vigilância socioassistencial. Na fala dos entrevistados isso fica evidenciado da seguinte forma:

> *Fui pensando em monitoramento... ele ficou admirado que nós tínhamos vigilância, que nós tínhamos da essa sistemática de formulários e tal. Pouco eu tive de retorno pra esse setor de monitoramento.* (Trabalhador B).

> *Eu fiz uma capacitação esses dias também sobre vigilância, e na verdade não tinha nada demais, era muito mais pras pessoas que não tinham nenhum contato.* (Trabalhador L).

Mesmo que ainda se mostrem insuficientes, diversas ações de educação permanente vêm sendo estabelecidas e têm contribuído para disseminar novos conhecimentos acerca da política de assistência social e, mais recentemente, envolvendo também a vigilância socioassistencial. Nesse sentido, é pertinente frisar a pertinência em relação ao planejamento

desses cursos de modo integrado entre instituições de ensino superior e o Poder Executivo, de modo a melhor atender suas necessidades e expectativas.

Entende-se que, para além dos conteúdos teórico-metodológicos e técnico-operativos, os espaços de formação devem servir para a troca de experiências, para o diálogo interdisciplinar, para refletir sobre a direção social orientadora dos processos de trabalho, entre outros aspectos. Mas também outras estratégias de capacitação foram relatadas:

> *Eu fui à Município 9 conhecer a estrutura deles. E eu nunca fui sozinha, sempre levei alguém junto comigo. Eles nos mostraram toda a organização enquanto vigilância, fluxo, relatórios. Na época estávamos montando o nosso relatório, eles nos entregaram uma cópia pra poder contribuir com a nossa discussão. Em 2014 a Trabalhador C nos convidou para participar de uma visita à Curitiba. Aí fomos todos, não só os coordenadores da gestão, mas os coordenadores dos equipamentos, porque são técnicos servidores.* (Trabalhador A).

> *Nós fizemos o nosso grupo de estudo. No início estudamos a orientação técnica, no grupo [...]. Elegemos os temas que estávamos precisando mais, não estávamos entendendo direito como fazer monitoramento. Então, estudamos monitoramento, estudamos busca ativa e estudamos indicadores [...]. Conseguimos trazer de forma lúdica trazer o que ia ser estudado no grupo.* (Trabalhador C).

> *O que eu fiz no início, que não tinha nem computador, eu fui catando os livros que tinha pela secretaria e fui estudando, me aprofundando, entendendo o desenho da política e onde eu estava afinal, porque ninguém conseguia me dizer, nem a gestão nem os meus colegas. Eles estavam a 3, 4 meses.* (Trabalhador F).

> *O que o curso de formação do CEGOV, do CapacitaSUAS, eles trazem? O que é vigilância, te ensinam a mexer nos bandos de dados, mas é isso. Só que na verdade aquilo ali é parte da história. São coisas que a gente foi aprendendo com as experiências de cada um que estava na equipe. Com os conhecimentos e habilidades que a gente vai trazendo, e também um pouco com as demandas e possibilidades que a gente tem na estrutura da gestão.* (Trabalhador O).

O caráter proativo destes exemplos demonstra a relevância da troca de experiências entre os profissionais e as equipes, da valorização de conhecimentos acumulados e da disposição em buscar outros que sejam capazes de subsidiar o trabalho junto à vigilância socioassistencial. Experiências como a constituição de grupos de estudo, da visita e aprendizado com as situações concretas de outros municípios, da criação de fóruns e eventos – tais como os Encontros Nacionais de Vigilância Socioassistencial – reafirmam a importância da construção coletiva dessa função.

Novamente assinala-se a relevância das instituições de ensino superior que, no cumprimento do seu papel de disseminadoras do conhecimento, realizam eventos abertos ao público para debater o tema, seja por meio da oferta de oficinas, mesas coordenadas, exposição de artigos, entre outros. Não existe uma única e correta forma de capacitação, mas o certo é que para além das boas práticas que as equipes da vigilância socioassistencial vem adotando, estas poderiam, por meio de um planejamento integrado, beneficiar-se da parceria com instituições de ensino superior que, historicamente, produzem conhecimento na área das políticas sociais públicas.

No que se refere à infraestrutura e aos equipamentos necessários para o desenvolvimento da vigilância socioassistencial, as OTVS (2013) não estabelecem obrigatoriedades. No entanto, reconhece a especificidade desta função, indicando que haja um mínimo de velocidade de internet, a configuração mínima dos computadores, que devem ser acima da média do órgão gestor e *softwares* básicos de cálculo como o Excel, Calc ou Acess. A fala de um dos trabalhadores entrevistados ilustra bem o que foi possível perceber na maioria dos municípios visitados.

> *Comparando as nossas condições de trabalho com o órgão gestor da política, são ótimas, não posso reclamar. Eu trabalho em uma sala que tem ar condicionado, cada um de nós tem um computador que é super bom. Todos nós temos computadores. a gente tem uma impressora boa. E assim, tudo isso a gente conseguiu comprar com o recurso do IGD. Porque daí também, como eu sou muito antiga na casa, eu também tenho essa coisa da entrada do dinheiro, do que dá pra fazer, então isso eu vou agilizando. Pega um novato que chega aqui e não sabe nada, vai ficar chupando o dedo. A gente conseguiu se equipar com materiais. Mas a gente não conseguiu ter, por exemplo, um sistema. A gente quer, porque evitaria, se estivesse informatizado, das pessoas ter que ficar digitando, tem que ficar fazendo a mão, que dá uma trabalheira e que perde a qualidade do processo todo. Então, a gente não tem sistema. Mas em termos de condições de trabalho tem condições boas. É uma equipe reduzida, mas que se dá conta da demanda. Mas o problema é que quem preenche as informações é quem está nos serviços. E daí quem está nos serviços hoje não tem internet, não tem acesso à rede, alguns tem computadores que são super velhos. Então, tu também não pode começar a demandar e fazer um nível de exigência pras equipes, porque[...] não tem porteiro. [...] Na rede própria até então tinha, esse processo de precarização ficou assim do segundo semestre do ano passado pra cá. Até então as coisas, claro que com dificuldades, mas agora é que a situação está muito mais complicada.* (Trabalhador O).

O entendimento é de que, apesar da infraestrutura e dos equipamentos não serem ideais, ainda assim podem ser considerados melhores do que se observa nas estruturas onde funcionam os serviços socioassistenciais. As condições materiais também são motivo de negociação e disputa no âmbito da política, e o êxito parece depender, entre outros aspectos, do conhecimento e da articulação dos trabalhadores. No que concerne ao instrumental de trabalho, Karl Marx afirma que “os meios de trabalho não são só medidores do grau de desenvolvimento da força de trabalho humana, mas também indicadores das condições sociais nas quais se trabalha.” (MARX, 1996, p. 299). Sua escassez, pode ser que não seja cabal para impedir que a vigilância socioassistencial aconteça, mas com certeza limita e diminui sua potencialidade.

Analisando as OTVS (2013), ao mesmo tempo em que não impõem uma equipe ou estrutura mínimas e estabelecem critérios deveras flexíveis para a seleção dos trabalhadores para a constituição das equipes, torna-se perceptível a fragilidade a que estão expostos os trabalhadores da vigilância socioassistencial diante das próprias orientações do MDS. Que enfatizam que a necessidade do compromisso dos trabalhadores com o desenvolvimento dessa função, independente das condições de trabalho que se apresentam. Coloca-se neles a responsabilidade pela materialização qualificada desta função, exigindo que possuam

atitude investigativa, sejam capazes de fazer alianças, que tenham capacidade técnica, teórica e política, mesmo quando se trata de profissionais isolados e sobrecarregados. É, sem dúvida, imprescindível que o os trabalhadores que operacionalizam esta função sejam capacitados e críticos, mas, independentemente, as condições de trabalho devem ser garantidas. É fundamental identificar que estes mesmos trabalhadores são afetados pela reestruturação do mundo do trabalho e a precarização que dela decorre.

Assim, ao mesmo tempo em que indica alguns elementos importantes para a constituição das equipes de vigilância socioassistencial, admite a flexibilização tanto da quantidade e formação de trabalhadores como da quantidade e tipo de produtos resultantes do trabalho desenvolvido. Atenua as obrigações dos órgãos gestores, transferindo-as para o trabalhador, colocando nele a expectativa de que seja capaz de cumprir com os requisitos necessários para o desenvolvimento da vigilância socioassistencial, mesmo que as condições para o fazer sejam precárias. Essa precarização acentua-se ainda quando relacionada às redes socioassistenciais, aos CRAS, aos CREAS e às entidades de natureza privada que as integram, o que também irá impactar na vigilância socioassistencial, que depende diretamente das informações fornecidas por esses serviços.

Observa-se que os trabalhadores do SUAS, estejam esses vinculados à vigilância socioassistencial ou às demais funções da política, sofrem o impacto direto da reestruturação produtiva e da precarização do trabalho, assim como o conjunto dos trabalhadores assalariados. Ainda mais quando o Estado cumpre as orientações do referencial teórico neoliberal, diminuindo o gasto público com os serviços que deveriam atender as necessidades da população e direcionando recursos para a manutenção do capital.

Concorda-se com a orientação de que as equipes devam ser formadas por profissionais de diferentes áreas, que possam agregar diferentes olhares no processo de construção do conhecimento. E há, sem dúvida, uma tentativa de promover a importância da presença de profissionais do Serviço Social e Psicologia, mas a partir do infeliz argumento de que são necessários “para facilitar o diálogo com técnicos e a discussão da política de Assistência Social.” (BRASIL, 2013a, p. 40). Ambas as profissões têm um histórico de luta e trabalho junto às políticas sociais públicas e não podem ter sua intervenção assim reduzida, em que pese a importância dessas mediações. Parece ser mais um equívoco da forma como o texto foi escrito, o que não dispensa apontamentos.

O modo como a vigilância socioassistencial foi pensada, as suas atribuições e os processos que deve desenvolver, são riquíssimos e podem contribuir efetivamente com a assistência social. A questão que se levanta é quantos são os estados e municípios que têm condições hoje de implantá-la integralmente? A insuficiência ou inexistência de profissionais é o primeiro e dantesco desafio. Seguido do fato de que quando há profissionais, estes, geralmente, não estão devidamente capacitados para fazê-lo. As competências da vigilância

socioassistencial precisam ser apreendidas e aprofundadas pois trata-se de uma inovação nessa política.

Infelizmente o que se percebe é que não é só o desconhecimento sobre a assistência social ou sobre a vigilância socioassistencial que interfere na qualidade do trabalho desses profissionais. A formação, de diferentes profissões que compõem as equipes técnicas, apresenta fragilidades das quais não se pode fugir. Até mesmo porque o ensino também sofre os impactos da precarização imposta pelo capital. Ao priorizar uma formação voltada para o mercado de trabalho, as instituições de ensino tornaram-se verdadeiras “fábricas de diplomas”, com a adoção de medidas que aceleram e desqualificam esse processo. Desde profissionais que desconhecem aspectos básicos sobre políticas sociais públicas, até aqueles que não possuem conhecimento agregado sobre pesquisa científica para planejar e executar as etapas de coleta, organização, sistematização e análise de dados. Não contam com experiências anteriores significativas no uso de técnicas e instrumentos, com *softwares* de cálculo ou banco de dados.

Se uma formação que se concentra em aspectos operacionais já é frágil, quando se trata da análise dos dados isso se agrava ainda mais, pois, nessa etapa é fundamental que o profissional seja capaz de mediar os dados da realidade local de seu município ou estado com teorias explicativas que ajudem na compreensão e, sobretudo, sejam capazes de indicar ações em uma direção emancipatória.

São muitos os elementos que confirmam que a assistência social passou por um processo de reformulação e renovação, sobretudo a partir da aprovação da PNAS (2004). Isso passou a exigir trabalhadores de diferentes áreas e níveis de formação, com competências teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-políticas capazes de materializar as inovações do SUAS. Contam como favoráveis os avanços em relação à gestão do trabalho, decorrentes da adoção dos preceitos estabelecidos pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), (BRASIL, 2006). Mas, apesar dos avanços em sua totalidade, a situação em relação aos trabalhadores do SUAS ainda convive vividamente com a precariedade em relação a vínculos empregatícios, a remuneração incondizente com o trabalho digno, a alta rotatividade, a baixa qualificação e conhecimento sobre a política e a perpetuação de intervenções conservadoras.

O planejamento e a construção de ações relacionadas à gestão do trabalho no SUAS

> supõe processos unificados e construídos coletivamente com definição de requisitos, competências e perfis profissionais para o desenvolvimento de funções correspondentes aos controles democráticos, às responsabilidades de gestão e ao atendimento prestado, com implementação de condições condignas de trabalho. Portanto, trata-se de uma gestão que obedece às diretrizes da participação e democratização de processos que ampliem e qualifiquem trabalho e os direitos. (SILVEIRA, 2011, p. 22).

Uma das principais preocupações da gestão do trabalho é com a capacitação e qualificação dos trabalhadores do SUAS que, como já mencionado anteriormente, tem sido motivo de investimento público. A criação do Programa Nacional de Educação Permanente (PNEP) é exemplo disso, com ações de formação que procuram articular ensino, pesquisa e extensão ao cotidiano de trabalho do SUAS, tanto na gestão como no desenvolvimento dos serviços socioassistenciais.

Observa-se ainda o crescimento na quantidade de publicações elaboradas para orientar e esclarecer os trabalhadores do SUAS sobre suas atribuições técnico-operativas, tanto por parte do MDS como por entidades representativas e conselhos de classe profissional. Algumas dessas publicações também contemplam aspectos da dimensão ético-política do trabalho ao assumem que o direcionamento social é dado à assistência social a partir do modo como os trabalhadores desenvolvem essas atribuições. Busca-se romper com abordagens conservadoras, pragmáticas e utilitaristas quando parâmetros de atuação indicam, no caso dos assistentes sociais que não se

> ter como horizonte somente a execução das atividades arroladas nos documentos institucionais, sob o risco de limitar suas atividades à 'gestão da pobreza' sob a ótica da individualização das situações sociais e de abordar a questão social a partir de um viés moralizante. (CFESS, 2011, p. 7).

Na defesa de seus interesses, os trabalhadores do SUAS também vêm fazendo movimentos no sentido de organizar-se coletivamente. Exemplo disso é a constituição do Fórum Nacional de Trabalhadoras/es do Sistema Único de Assistência Social (FNTSUAS)[59] em 2009 e, a partir desse, dos Fóruns Estaduais de Trabalhadoras/es do Sistema Único de Assistência Social (FETSUAS). Apoiados nos princípios do SUAS, a finalidade desses espaços está em "fomentar a articulação política e representar o coletivo dos/as trabalhadores/as nas instâncias de discussão, deliberação, pactuação, controle e gestão nacional do SUAS." (FNTSUAS, 2012).

O FETSUAS do RS também deu início às suas atividades no ano de 2009 e, desde então, vem atuando em diversas frentes para a ampliação do número de trabalhadores e melhoria nas condições de trabalho, além da defesa da política como um todo. Ademais, vem apoiado os municípios do estado, que também tem organizado seus próprios fóruns de trabalhadores do SUAS. (FETSUAS/RS, 2015).

Desde 2016, tanto no cenário nacional como estadual, tem surgido movimentos organizados, como são a Frente em Defesa do SUAS e da Seguridade Social e a Frente

[59] O FNTSUAS caracteriza-se como "um espaço coletivo de organização política dos/as trabalhadoras/es do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, de caráter permanente, que envolve os/as trabalhadoras/es com formação de ensino fundamental, médio e superior que atuam na Política de Assistência Social na rede socioassistencial pública e privada, os/as quais apresentam vínculo com entidades/associações representativas, sob diversas formas." (FNTSUAS, 2012).

Gaúcha em Defesa do SUAS e da Seguridade Social, que envolvem, além dos trabalhadores e gestores do SUAS, instituições, usuários e pesquisadores. (MAIS SUAS, 2016).

Esses movimentos mostram que, mesmo nesses tempos que já se fazem sentir as primeiras consequências da redução de recursos para as políticas sociais públicas e que a opinião pública se volta contra o funcionalismo público, é fundamental não perder o horizonte. A consolidação do SUAS e, em particular da vigilância socioassistencial, supõe

> novas formas de regulação e gestão do trabalho e, certamente, a ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional é condição essencial, ao lado de processos continuados de formação e qualificação, a partir do ingresso via concurso público, definição de carreiras e de processos de avaliação e progressão, caracterização de perfis das equipes dos serviços, além da remuneração compatível e segurança no trabalho. (COUTO et al, 2010, p. 58).

Estas são reivindicações que vêm sendo feitas ao longo de décadas e que, dependendo do contexto político e econômico que se apresenta são atendidas ou ignoradas. Em tempos de retração de direitos, como o que se apresenta sobretudo a partir do golpe de 2016, existe a probabilidade de resignação de muitos trabalhadores. Ao mesmo tempo, para aqueles que se permitirem resistir, a tendência é que acabem por torna-se os principais guardiões, verdadeiros mediadores entre os interesses da população que atendem e os seus próprios e as demais forças que agem neste campo de disputas.

As inciativas coletivas em defesa do SUAS e a incorporação de novas estratégias de atuação e resistência por parte dos trabalhadores, em particular aqueles que atuam na vigilância socioassistencial, podem contribuir exponencialmente com os processos de democratização da assistência social. É preciso desvendar as formas de fazê-lo, mas a aposta inicial é que prescindem de uma aliança com os usuários do SUAS.

4.2 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E OS USUÁRIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: um caminho a ser trilhado

Como anteriormente anunciado, esta seção detém-se na análise sobre os reflexos da vigilância socioassistencial para a população demandatária da assistência social. No entanto, antes de adentrar no escopo deste capítulo faz-se necessário recuperar um dos anúncios feitos no título da tese, que trata das repercussões da operacionalização da função aqui analisada nos processos de democratização da política de assistência social. Por não se tratar de um mero jogo de palavras, é preciso esclarecer brevemente o que se compreende por

processos de democratização. A começar pelo que se entende por democracia[60], mesmo que em termos breves e levando em conta o entendimento de diferentes correntes que a interpretam e analisam.

A democracia constitui-se como um regime político que pressupõe, em essência, a convivência de visões de mundo plurais, onde "o indivíduo tem a máxima possibilidade de participar na formação das deliberações que lhe dizem respeito." (BOBBIO, 1999, p. 21). Segundo o autor, para defini-la, são necessárias duas negações: "a negação do poder autocrático, em que consiste a participação, e a negação do poder monocrático, em que consiste o pluralismo." (BOBBIO, 1999, p. 28).

Outro meio de elucidação de seu conceito é o que entende por democracia a "presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social." (COUTINHO, 1997, p. 145). Trata-se de uma forma de construção coletiva do espaço público do qual decorre a cidadania, entendida como contraponto da alienação. A ideia de cidadania pretendida é aquela que consiste na

> capacidade conquistada por alguns indivíduos ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as possibilidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (COUTINHO, 1997, p. 146).

Há mais um elemento que caracteriza a democracia, que é a relação entre liberdade e igualdade de poder, o que por si só já a coloca à prova, pois "uma das razões através das quais numa sociedade existem pessoas livres e pessoas não livres, ou ainda, mais livres e menos livres, é a péssima distribuição do poder." (BOBBIO, 1999, p. 42). Não é o objetivo em si, mas sim um instrumento, um método pelo qual se permite a expressão do poder de forma igualitária. Nesse sistema de mediação entre consensos e dissensos "o poder não deve estar concentrado apenas em uma minoria e também exige que a maioria não possa aniquilar as minorias." (COSTA; CERVI; MANDALOZZO, 2010, p. 226).

A democracia ainda pode ser descrita como "uma experiência política desenvolvida dentro dos limites dos Estados nacionais" (COSTA; CERVI; MANDALOZZO, 2010, p. 206), sejam esses filiados ao modo de produção capitalista ou ao socialismo (ainda que falte a contraprova histórica). Por isso, mesmo conservando aspectos comuns, o processo histórico de cada país é que possibilita compreender com maior clareza os elementos que constituem seu tempo presente. No caso do Brasil, o patrimonialismo, a apropriação privada dos recursos naturais e da terra, a cultura do mando e do favor, as relações de subordinação, os serviços

[60] Para maior aprofundamento sobre o tema consultar Bobbio (1999), Fernandes (1981), Coutinho (1997), Tonet (2012), entre outros.

pessoais, entre outros tantos aspectos, constituem a herança conservadora que foi legada à sociedade brasileira.

Entender o passado faz com que possamos analisar ainda as particularidades da constituição do Estado e, sobretudo da sociedade civil brasileira, que teve sua gênese permeada por interesses ligados à manutenção da propriedade privada. Historicamente o Estado serve aos interesses das classes dominantes, assumindo papel decisivo “não só na unificação dos interesses das frações burguesas, como na imposição e irradiação de seus interesses, valores e ideologias para o conjunto da sociedade.” (IAMAMOTO, 2010, p. 132).

Recuperando a história recente do Brasil, foi após um período que se estendeu por mais de duas décadas de imposição de um regime político autoritário, que ocorreu uma transição para a democracia. Ainda que pesem críticas à sua consolidação, os preceitos de soberania, cidadania e pluralismo político passam a reger o estado democrático de direito do país. A CF (1988) é categórica ao estabelecer que o poder emana do povo e será exercido por representantes por ele eleitos. No entanto, o que se percebe já de início é que o Estado

> adquire estruturas e funções capitalistas, avançando, através delas, pelo terreno do despotismo político, não para servir aos interesses gerais ou reais da Nação, decorrentes da intensificação da revolução nacional. Porém para satisfazer o consenso burguês, do qual se tornou instrumental, e para dar viabilidade histórica ao desenvolvimento extremista, a verdadeira moléstia infantil do capitalismo monopolista. (FERNANDES, 1981, p. 346).

Pelos olhos de um míope o que se vê é a constituição de um estado democrático de direito, amparado em princípios universalizantes, de cidadania e de justiça social. Mas, não há espaço para ingenuidade, e basta aproximar-se um pouco para compreender que se trata de uma grotesca encenação. Uma democracia restrita, que se dá “entre iguais, isto é, entre os poderosos, que dominam e representam a sociedade civil.” (FERNANDES, 1981, p. 347). Por conseguinte, não inclui a classe trabalhadora em geral, e menos ainda os usuários das políticas sociais públicas. A denúncia chega pela letra de uma canção que encontrou formas de burlar a censura imposta pela ditadura militar e que, infortunadamente, permanece atual.

> Senhor cidadão
> Senhor cidadão
> Eu e você
> Eu e você
> Temos coisas até parecidas
> Parecidas
> Por exemplo, nossos dentes
> Senhor cidadão
> Da mesma cor, do mesmo barro
> Senhor cidadão
> Enquanto os meus guardam sorrisos
> Senhor cidadão
> Os teus não sabem senão morder
> Que vida…
> (TOM ZÈ, 1972)

Alusão perfeita que se faz à disparidade entre classes sociais, onde uma guarda para si o privilégio do poder e do uso do Estado para a defesa de seus interesses particulares enquanto deixa para a outra a pobreza, a subalternidade e a repressão. Mesmo assim, perante a lei, todos são considerados cidadãos. Em uma perspectiva crítica, a democracia é precisamente isso: “a forma ideal de organização política que possibilita ao capital exercer seu domínio da maneira mais desimpedida. Ela é incapaz de superar a desigualdade social porque sequer pode considerar as diferenças geradas por ela.” (LESSA; TONET, 2012, p. 49).

A categoria contradição ajuda na compreensão de que, mesmo adentrando o campo minado que é a democracia no Brasil, ainda foi possível constituir espaços de resistência e luta, em contraponto à passividade esperada pela classe dominante. Esta última não deixa escapar que muitas vezes é difícil impedir que “as migrações humanas, o desenraizamento social e cultura, a miséria e a desorganização social etc. operem, simetricamente, como focos de inquietação e de frustração sociais em larga escala.” (FERNANDES, 1981, p. 364). Ao ser reduzida ao cumprimento de regras e procedimentos, fica claro que a democracia não se dará por sua legitimação jurídica, mas depende do tensionamento da classe trabalhadora em busca de seus direitos legítimos.

Como já abordado anteriormente, foi em decorrência desse tensionamento que foram feitas concessões à classe trabalhadora. Em tom conciliatório, o Estado incorporou às políticas sociais públicas a premissa da participação e controle social, mesmo que de maneira limitada e sempre na tentativa de instrumentalizá-la a seu favor.

De fato, a CF (1988) e a LOAS (1993) exaltam a primazia da participação popular como requisito para a manutenção e aprofundamento das bases democráticas sob as quais passa a se firmar o país. Figura entre as diretrizes da assistência social nos seguintes termos: “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” (BRASIL, 1993a, art. 5, II). Os conselhos de assistência social, as conferências, fóruns e audiências públicas constituíram-se como os principais espaços de participação e controle social, em todas as esferas governamentais.

Isto posto, constata-se que o intento de assegurar, democraticamente, a participação dos diferentes atores no processo de planejamento, na operacionalização, na avaliação e no controle das ações das instituições públicas e privadas prestadoras de serviços socioassistenciais é fruto de preocupação legítima. Trata-se de um ganho advindo da pressão da sociedade civil para endossar que suas demandas tenham eco na política social pública, cuja materialização é dever do Estado. O reconhecimento do direito à participação é um dos inegáveis avanços na história da assistência social no Brasil.

Fica explícito no aparato jurídico-legal que “o estímulo à participação e ao protagonismo dos usuários nas instâncias de deliberação da política de assistência social, como as conferências e os conselhos, é condição fundamental para viabilizar o exercício do

controle social e garantir os direitos socioassistenciais.” (BRASIL, 2012). Para além dos movimentos sociais e das entidades representativas já existentes, um meio de fomentar a participação seria a criação de espaços organizados, tais como fóruns, comissões ou coletivos de usuários. Entre as estratégias previstas para estimulara a participação estão:

> I – a previsão no planejamento do conselho ou do órgão gestor da política de assistência social;
> II – a ampla divulgação do cronograma e pautas de reuniões dos conselhos, das audiências públicas, das conferências e demais atividades, nas unidades prestadoras de serviços e nos meios de comunicação local;
> III – a garantia de maior representatividade dos usuários no processo de eleição dos conselheiros não governamentais, de escolha da delegação para as conferências, e de realização das capacitações;
> IV – a constituição de espaços de diálogos entre gestores, trabalhadores e usuários, garantindo o seu empoderamento. (BRASIL, 2012, art. 127).

Tais estratégias são indicações relativamente antigas, em sua maioria fruto das deliberações das conferências de assistência social. A verdade é que sua efetivação foi, e continua sendo, influenciada por disputas de diferentes ordens ao longo de décadas que se seguiram após a redemocratização do país e a aprovação da CF (1988). Chama-se a atenção para a quarta estratégia que, apesar de não ser uma novidade, parece ser uma forma importante de constituição de alianças entre trabalhadores, gestores e usuários em frentes de defesa da assistência social já mencionadas e de outros espaços com o mesmo objetivo.

Este é um ponto vital de conexão entre a participação e o controle social do SUAS e a vigilância socioassistencial. A NOB/SUAS (2012) deixa claro que o papel dessa função está em compartilhar e disseminar informações qualificadas, de fácil compreensão, transparentes e acessíveis a todos os atores do SUAS. Além de orientar, em todas as esferas, a criação e a manutenção de canais comunicação entre gestores, trabalhadores, conselheiros e usuários da assistência social. (BRASIL, 2012, art. 98). Ademais, é uma forma legítima de concretizar a segurança social que trata da autonomia.

Como já anunciado anteriormente, o monitoramento e a avaliação não servem só à gestão como também ao controle social do SUAS. São instrumentos à disposição dos “segmentos sociais organizados para fortalecimento da pressão social sobre o Estado no sentido de conquista de direitos sociais, haja vista as informações que a avaliação pode gerar e publicizar sobre programas e políticas sociais.” (SILVA, 2008, p. 111). Torna-se cada vez mais imperioso que o acompanhamento, a fiscalização e as deliberações tanto dos conselhos como das conferências de assistência social em todas as esferas, sejam subsidiadas pelas informações produzidas e fornecidas pela vigilância socioassistencial.

Aliás, é fundamental perceber que o seu próprio desenvolvimento pressupõe a incorporação de processos de construção coletiva. Por isso, delimitou-se um bloco específico no roteiro de entrevista para tratar da relação entre a vigilância socioassistencial e os usuários

da assistência social. O intento era identificar de que forma os dados produzidos e sistematizados contemplam a perspectiva dos demandatários da política, seja na elaboração de diagnósticos socioterritoriais, no monitoramento, na avaliação ou em qualquer outro processo. Seguindo os mesmos critérios, se depois de sistematizados, esses dados são discutidos e devolvidos para esses usuários ou para a comunidade como um todo.

Assinala-se, já de início, que os resultados encontrados não são animadores. De acordo com os trabalhadores entrevistados, sete dos onze municípios que compõem a amostra de pesquisa, não contemplam a participação dos usuários nas ações de vigilância socioassistencial. Admitem essa como uma dificuldade substancial, derivada dos mais diversos motivos.

> *Nós não conseguimos avançar, não conseguimos executar, fazer uma avaliação da política como um todo utilizando a fala dos usuários. O ano passado nós fizemos um levantamento de dados, que foi uma empresa, e ela fez uma escuta com os usuários. Não deixou de ser uma avaliação, porque foi muito importante. Nós vimos que nós não conseguimos chegar nos usuários. Eles não entendem a política por falta de entendimento ou eles não conhecem, não sabem onde tem. Então, é uma fragilidade nossa essa aproximação com o usuário.* (Trabalhador B).

> *Ligados à vigilância não. É claro que o setor organizou as conferências e as pré-conferências que, claro, tem uma participação dos usuários, mas não que fosse algo proposto. Foi algo que veio de outro espaço e que teve que ser feito. Mas eles não participam, direto com os usuários não.* (Trabalhador I).

Mesmo nos quatro municípios que os entrevistados afirmam haver participação, esta se dá parcialmente, ficando restrita ao envolvimento de um número reduzido de usuários em um ou outro processo, como por exemplo na coleta de dados para a elaboração do diagnóstico socioterritorial.

> *Na dinâmica de mapa falado oportunizamos de uma certa forma que os usuários participassem, mas com certeza não é a melhor forma de participação, porque foi uma quantidade pequena de pessoas em relação ao território. As vezes a pessoa que está em uma situação mais vulnerável não pode participar.* (Trabalhador D).

Mesmo sem ter dados empíricos que pudessem comprovar as razões e a proporção em que ocorre, já *a priori* aventava-se a hipótese de que a participação dos usuários nos processos inerentes à vigilância socioassistencial não seria verificada com muita assiduidade. Os achados apresentados ao longo da pesquisa levam a crer que essa função apenas iniciou seu caminho, onde estão postas uma série de limitações. Até porque essa lacuna não é exclusiva dessa função ou da política de assistência social, mas faz parte de um contexto mais amplo, conforma já abordado nesta pesquisa.

São muitas as dificuldades de criar e manter espaços de participação dos usuários e até mesmo do coletivo dos trabalhadores. Se, como apontado anteriormente, as dificuldades em alcançar os trabalhadores dos serviços e até mesmo os gestores são enormes, o desafio

que se coloca para a inclusão dos usuários nos processos da vigilância socioassistencial são dantescos.

> *Com os usuários não tem absolutamente nada. Por uma questão estratégica eu achei que tinha que construir primeiro com os colegas pra em um segundo momento passar para os usuários. Se eu chegasse nos usuários direto eu acho que iria criar inclusive um atrito com as equipes técnicas. Então, parei por aí. Toda vez que a gente vê o Censo SUAS e a participação dos usuários dá um mal-estar, mas eu tenho pouca margem pra trabalhar.* (Trabalhador F).

Optar por constituir alianças com os trabalhadores pode ser, inclusive, uma forma de iniciar a inclusão dos usuários nos processos da vigilância socioassistencial. Mas para isso, em alguns casos, a primeira limitação a ser superada é a compreensão do próprio profissional sobre o que de fato significa participação e as formas como pode ocorrer.

> *Olha, quando eu faço reunião do Paif, que é palestra pras pessoas, pras famílias tem momentos que eu peço pra eles falarem o que eles querem, o que eles pensam. Eles falam muita bobagem, por exemplo, eles querem que o prefeito dê um rancho melhorado. Mas faz parte também dos direitos deles. Teria que abrir mais centros, quando fecha algum centro de atendimento eles ficam chateados, falando que vão perder atendimentos. Ou se diminui o recurso eles já estão sabendo. Eles ficam questionando porque fechou, porque não continuou. Eles são bastante questionadores.* (Trabalhador G).

O subcapítulo que antecede este, traz elementos suficientes para que se possa compreender as limitações em relação às condições de trabalho, aos subsídios técnicos, metodológicos e até mesmo teóricos que condicionam o trabalho no SUAS. No entanto, cumpre assinalar que, quando a intervenção profissional se dá a partir de uma perspectiva crítica, que abarque um viés pedagógico de aprendizagem, abre-se a possibilidade de usar as falas dos sujeitos para esclarecer quaisquer equívocos. Outras vezes, a controvérsia está em quem não consegue transformar a fala em elemento substantivo para o desenvolvimento do próprio trabalho. Nunca é demais frisar que, mesmo os usuários da assistência social sendo indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, estes não devem ser considerados somente a partir desta particularidade transitória. É preciso reconhecer a potencialidade existente em suas relações, em seus saberes cotidianos, na sua capacidade de resistir e de reinventar a vida. É nessa direção que os processos de trabalho devem ser desenvolvidos.

Para pensar a participação dos sujeitos nos processos decorrentes da vigilância socioassistencial deve-se levar em conta ao menos dois aspectos iniciais: O primeiro diz da própria participação dos sujeitos no planejamento das ações, na elaboração de diagnósticos, no monitoramento e avaliação da política. Revela-se indispensável sinalizar que nem sempre é possível ou pertinente agregar a participação em todas as etapas desses processos.

Contudo, isso não dispensa o cuidado de publicizar informações e resultados obtidos, tópico que será retomado posteriormente.

O segundo aspecto se expressa a partir do entendimento de que a participação somente se efetiva quando assume um caráter eminentemente político. Exige uma relação de confiança e respeito, afinal de contas a operacionalização dessa função vai além da aplicação de algumas técnicas específicas, ela é um meio político pela qual se pode promover mudanças positivas tanto no seu objeto como no trabalho dos sujeitos, e adquire importância "na medida em que permite aos indivíduos envolvidos conhecerem as limitações com as quais trabalham." (BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001, p. 22).

Pode-se dizer então, que estabelece como premissa o diálogo reflexivo, que tem a intenção de desencadear um processo de aprendizagem social. Entende-se que os processos da vigilância socioassistencial assim conduzidos "socializa[m] e acrescenta[m] novas informações e conhecimentos [que se] postos em comum permitem a apreensão [da atividade] na sua totalidade; a apropriação do saber-social." (CARVALHO, 1998, p. 92, colchetes nossos), tanto para o usuário quanto para quem a executa. O resultado que se espera é o desencadeamento de processos pedagógicos e práticas educativas. Isto porque, somente reconhecendo-se e vendo contemplado o seu entendimento e as suas reivindicações, é que o sujeito vai atribuir significado e importância a sua participação.

Outro resultado promissor trata da interpretação de informações e da criação de micro e macro indicadores qualitativos que podem contribuir na reformulação e qualificação das políticas sociais públicas, na medida em que percebem "a relação inseparável entre o mundo natural e social, entre pensamento e base material; entre objeto e suas questões; entre a ação do homem como sujeito histórico e as determinações que a condicionam." (MINAYO, 2010, p. 22). Estes indicadores "expressam variáveis ou dimensões que não podem ser expressas apenas com números." (ARMANI, 2002, p. 62). Por conseguinte, sua relevância está em atribuir significado aos valores e às experiências dos sujeitos.

Exige também a publicização do processo e dos resultados: a devolução dos resultados decorrentes da operacionalização da vigilância socioassistencial a população em geral, mas em particular aos usuários da assistência social é de suma importância para retroalimentar o processo. Se, conforme identificado anteriormente, alguns municípios vêm produzindo diagnósticos socioterritoriais, ou mesmo relatórios de monitoramento, seria legítimo que esses dados fossem amplamente divulgados.

> 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; SANTOS, 2015, p. 110).

A devolução dos dados aos usuários e a comunidade como um todo é realizada, segundo dados das entrevistas, em três dos onze municípios pesquisados. Os trabalhadores entrevistados externam esse cenário desanimador em suas falas.

> *Eu desconheço dos anos anteriores a não ser nas conferências, mas enquanto vigilância não temos nada.* (Trabalhador A).
>
> *Os serviços até têm esse retorno da vigilância pra poder trabalhar com os usuários em acompanhamento, as famílias em acompanhamento. O usuário diretamente, de nós pra eles ainda não. A não ser que os profissionais lá no atendimento consigam utilizar as informações que nós passamos pra eles.* (Trabalhador J).
>
> *Essa é uma coisa a gente faz mal, a gente não consegue dar de volta as informações pros nossos usuários. A gente ainda não conseguiu ter pernas e não conseguiu ter um entendimento de como levar isso de volta pra eles. Também não conseguimos fazer o debate do que é o serviço. A gente sempre pontua a participação dos usuários, de como isso poderia se dar, de como poderia acontecer.* (Trabalhador M).
>
> *Não. Na verdade, os materiais que são produzidos nessas publicações a gente coloca no site do órgão gestor da política. Tem uma demanda impressionante de universidades, de alunos, de estudantes que demandam informações. É uma coisa que me chama a atenção, permanentemente essa coisa de solicitação de dados. Mas aí seria pra sociedade como um todo. Pros serviços a gente disponibiliza esses materiais, mas pros usuários não.* (Trabalhador O).

O foco principal das ações desenvolvidas por meio das políticas sociais públicas, entre elas a assistência social, não está nos governantes, gestores ou trabalhadores, mas sim nos indivíduos e nas famílias que demandam atendimento para que sua proteção social seja garantida e seus direitos acessados com qualidade e respeito. Tendo em vista esta centralidade, tudo indica que esse que é chamado de usuário, deveria participar dos processos de planejamento e de construção dessas ações, no monitoramento e avaliação das mesmas ou, no mínimo, ter acesso aos seus resultados. Inquieta a confirmação empírica de que vem ocorrendo em menor proporção do que deveria.

Nos três municípios em que a devolução ocorre, as formas encontradas são as conferências de assistência social, realizadas ordinariamente a cada quatro anos, e as prestações de contas no conselho municipal.

> *Eu apresentei na conferência. Foi uma apresentação dos dados do município. Por exemplo, quantas pessoas estavam fora da escola, por faixa etária. Quantos equipamentos tinham e quanto de atendimento. Quantas pessoas analfabetas [...]. Números de atendimento, pessoas em extrema pobreza, quantas pessoas cadastradas no PBF. Foi divulgado na conferência.* (Trabalhador E).
>
> *Talvez o único momento que esses dados retornem, de alguma maneira, são nas pré-conferências e na conferência, que é quando a gente consegue sistematizar e apresentar alguma coisa.* (Trabalhador L).

Mas, para participar não basta estar presente. Em concordância com a definição de vulnerabilidade social feita anteriormente, a captura não se dá somente em relação às

condições materiais de manutenção da vida da classe trabalhadora, mas também à sua subjetividade, enfraquecendo a mobilização e a participação social.

> *Mas das pré[conferências] que eu participei [...] em nenhuma eu tive a percepção de que os usuários estavam mesmo entendendo o que estava acontecendo ali, qual era inclusive o poder que tinham naquele momento. Tanto que na hora que fomos sistematizar as deliberações das conferências, tinha termos que nenhum dos usuários teriam dito. Que nem a gente conseguiu entender qual foi a deliberação proposta [...]. A gente usou o pacto de aprimoramento que era o instrumento que a gente tinha e na conferência fez a avaliação de todinho ele, de como estava o município e levamos pra todas as pré-conferências. Os próprios colegas dos territórios não tinham conhecimento necessário pra transmitir para a população também.* (Trabalhador I).

Claro que, o envolvimento nos conselhos e nas conferências da assistência social é fundamental para a construção de processos democráticos. No entanto, a construção histórica desses espaços tem demonstrado que sua regularização formal nem sempre garante a participação social efetiva dos usuários. Por esse ângulo, perceber a vigilância socioassistencial "como campo apenas técnico propicia o distanciamento do controle social por parte dos usuários, caso esta não seja traduzida em linguagem que permita sua disseminação, visando a passos mais amplos não apenas na Assistência Social." (TORRES, 2015, p. 73).

Isso remete a um outro cuidado a ser tomado na publicização, que diz respeito ao método de exposição, "graças ao qual o fenômeno se torna transparente, racional, compreensível." (KOSIK, 1989, p. 32). Ou seja, a participação fica mais perto de ser efetivada quando o à informação ocorre a partir da utilização de linguagem simples, clara e acessível. Ter acesso à informação não é suficiente, uma vez que prática comuns, como a utilização de siglas, a escrita demasiado rebuscada ou técnica, os valores numéricos desmembrados em diferentes peças orçamentárias dificultam a apropriação coletiva. Imprescindível constar que o emprego do termo simples não significa a negação da complexidade desses processos, mas o reconhecimento da necessidade de decodificação, sem que se caia em reducionismos.

Da mesma maneira que é essencial não cometer reducionismos em relação ao significado e ao alcance que pode ter a participação no âmbito da assistência social.

> *Uma coisa muito mal resolvida na política da assistência, que é dos conceitos, que também estão em todos os lugares e estão muito banalizados, que é a ideia do protagonismo e da autonomia. Eu acho que muito poucos dos meus colegas trabalham com essa perspectiva. Poucos, a ponto de eu questionar se a política como um todo ela está de fato interessada nisso ou se pelas suas raízes históricas, enfim, seus atravessamentos clientelistas, da formação dos psicólogos, assistentes sociais, não sei o que acontece, mas a coisa em grande medida é tutelada. Eu acho que inclusive pra tu constituir uma relação minimamente simétrica, pra poder devolver dados, ou construir, por exemplo o território falado, é preciso mudar um pouco a perspectiva da atuação. Parar de se fechar em uma sala com o responsável familiar e dar encaminhamento. Precisa sair do CRAS e ir pra uma associação de bairro.* (Trabalhador F).

De fato, a participação também exige um preparo. O resultado será positivo quando efetivado por meio de práticas educativas, que visam a mobilização social e organização. O empenho se dá no "fortalecimento dos espaços de lutas dessas classes [subalternas], onde é possível gerar e socializar conhecimentos, constituindo sujeitos coletivos capazes de participar da construção da hegemonia das referidas classes." (ABREU; CARDOSO, 2009, p. 602). Todavia, é de suma relevância salientar que o desenvolvimento desse processo social se dá pelo seu próprio exercício, logo, a participação gera mais participação (SOUZA, 1987).

Como anteriormente abordado, a participação, dentro das bases democráticas que delineiam o estado brasileiro, prescinde da "presença das classes populares, enquanto sujeito do processo de conhecimento, transformadas em pesquisadores populares em ação conjunta com cientistas acadêmicos, produzindo conhecimento a serviço de suas lutas." (SILVA, 2008, p. 169). E, se entre os requisitos para a concretização da democracia, se estabeleceu ser fundamental que os sujeitos possam fazer suas escolhas embasados em informações em quantidade e qualidade suficientes, surge o questionamento sobre a contribuição da vigilância socioassistencial no processo de democratização da assistência social e, porque não, na constituição de processos emancipatórios dos usuários da política.

Defende-se, portanto, que a democratização da assistência social passa, obrigatoriamente, pela democratização do acesso tanto dos processos quanto dos produtos construídos pela vigilância socioassistencial. Pode ser que mesmo que a última ocorra não se consiga chegar na primeira, já que não se alcança a plenitude da democracia só com informação. Mas, esse não deixa de ser um caminho que pode contribuir para o seu alcance. Processos de democratização exigem o acesso da população a informações qualificadas para subsidiar a compreensão acerca da realidade social e a tomada de decisões sobre as medidas a serem adotadas no sentido de efetivar as seguranças sociais de maneira integral. E, em particular a segurança de desenvolvimento da autonomia, que pressupõe exatamente o exercício da cidadania (ainda que dentro de uma perspectiva capitalista).

Em verdade, quanto mais democrático for esse processo, menos subalternos se tornam ou permanecem os usuários da assistência social. E quanto menos subalternos, menos adaptados à condição de sujeitos alienados, "meros cumpridores de desígnios que não foram por eles traçados." (YAZBEK, 2006, p. 157). A conscientização crítica e as lutas desenvolvidas na sociedade civil são absolutamente necessárias para o processo de efetiva transformação social, a caminho da emancipação humana.

Aqui adentramos na conceituação de uma outra categoria que precisa ser demarcada com maior clareza: a emancipação[61], que assim como a cidadania e democracia, é percebida a partir de divergentes perspectivas teóricas.

[61] Para maior aprofundamento sobre o tema consultar Marx (2009), Coutinho (1997), Luiz (2011), entre outros.

Com base no método dialético crítico, averígua-se que há “uma articulação férrea, obviamente não isenta de tensões, entre a matriz econômica (o capital) e a forma jurídico-política (emancipação política, democracia e cidadania).” (TONET, 2012, p. 66). Karl Marx preocupou-se em qualificar o entendimento sobre emancipação, distinguindo emancipação humana de emancipação política. A emancipação política “é, simultaneamente, a dissolução da velha sociedade sobre que repousa o sistema de Estado alienado do povo, o poder do soberano.” (MARX, 2009, p. 68). O pensador defende que

> toda emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade civil, a indivíduo egoísta independente; por outro lado, a cidadão a pessoa moral. Só quando o homem individual retoma em si o cidadão abstrato e, como homem individual – na sua vida empírica, no seu trabalho individual, nas suas relações individuais –, se tornou ser genérico; **só quando o homem reconheceu e organizou as suas forças próprias como forças sociais e, portanto, não separa mais de si a força social na figura da força política – [é] só então [que] está consumada a emancipação humana**. (MARX, 2009, p. 71, grifo nosso, entre colchetes nosso).

Sob esse prisma, a emancipação política é ainda “uma expressão e uma condição de reprodução da desigualdade social. O que significa dizer que ela é certamente uma forma de liberdade humana, mas uma forma essencialmente limitada, parcial e alienada de liberdade.” (TONET, 2012, p. 67). Isso porque a exploração e a expropriação da força de trabalho ainda persistem. Pode ser alcançada a partir de micro rupturas com o instituído, em direção à elevação da democracia ao seu patamar mais alto, com a garantia efetiva de direitos de cidadania. Guardadas as contradições, isso significa “um grande progresso; ela não é, decerto, a última forma de emancipação humana, em geral, mas é a última forma de emancipação política no interior da ordem mundial até aqui.” (MARX, 2009, p. 52).

Já a emancipação humana, conceito firmado por Karl Marx (2009), é um processo mais complexo, que transcende a emancipação política. Se concretizará somente com uma mudança no pensamento e na ação da sociedade, que prioriza os interesses coletivos sobre os interesses individualistas e egoístas, estimulados no capitalismo, entendendo que o sujeito individual só pode se realizar plenamente como ser genérico no coletivo. Em suma, a emancipação humana está intimamente ligada à ideia de superação do capitalismo, com vistas a outro modelo de sociedade, fundada na premissa do trabalho associado.

A emancipação humana não se constitui como “um estado, um ponto de chegada, mas um determinado patamar, uma determinada forma de sociabilidade” (TONET, 2012, p. 68), onde todos os sujeitos desfrutam da maior liberdade possível e buscam formas para aperfeiçoá-la e aprofundá-la. Em síntese, sua essência “está no domínio consciente e coletivo dos homens sobre o seu processo de autoconstrução, sobre o conjunto do processo histórico.” (TONET, 2012, p. 68). Não será feita por outrem que não seja a própria classe trabalhadora consciente e organizada.

No horizonte, o que se vislumbra é um longo caminho até que a emancipação humana aconteça, uma vez que até mesmo os processos de construção da emancipação política se vêm ininterruptamente ameaçados, já que a “ampliação da cidadania – esse processo progressivo e permanente de construção de direitos democráticos que caracteriza a modernidade – termina por se chocar com a lógica do capital.” (COUTINHO, 1997, p. 158). Nesse longo e complexo transcurso, “o capitalismo primeiro resiste, depois é forçado a recuar e fazer concessões, sem nunca deixar de tentar instrumentalizar a seu favor (ou mesmo suprimir, como atualmente ocorre) os direitos conquistados.” (COUTINHO, 1997, p. 159). Por isso, a cidadania plena ou, nas palavras de Marx, a emancipação humana é incompatível com o capitalismo.

Contraditoriamente, o tempo presente guarda em si mais do que a resignação pelo que não se pode alcançar, deixando em aberto as possibilidades de construção para aquilo que se denomina aqui de processos sociais emancipatórios. Um, entre tantos caminhos, pode ser trilhado por meio do tensionamento em prol da democratização das políticas sociais públicas. É de suma importância valorizar esforços teóricos, práticos e ético-políticos comprometidos com a construção de processos sociais emancipatórios. Nesse sentido, “o ousar saber é um desafio histórico para setores críticos da sociedade, no sentido de fomentar a razão, o conhecimento, a consciência crítica autônoma, evitando o irracionalismo, suas roupagens e falsas consciências que levam ao conformismo da situação vigente.” (LUIZ, 2009, p. 71)

Com base na premissa de que a vigilância socioassistencial pode constituir-se, a partir da direção social que lhe é impressa, não é só como um meio de efetivação da proteção social e da defesa de direitos, mas, e quem sabe sobretudo, um meio de fortalecimento ou desencadeador da participação social e de processos sociais emancipatórios é que se propôs o questionamento aos entrevistados. Foram incentivados a responder se acreditam que a função pode contribuir para a efetivação dessa premissa e de que forma pode e/ou vem ocorrendo.

Nos onze municípios pesquisados, foi unanimidade entre os trabalhadores entrevistados a ideia de que a vigilância socioassistencial pode contribuir com processos sociais emancipatórios dos usuários da assistência social. No entanto, somente um conseguiu identificar, entre as ações que desenvolvidas, alguma forma de reverberação positiva no sentido de mobilização e articulação dos usuários, sem necessariamente alcançar de fato a premissa anteriormente estabelecida.

> *Já temos tido alguns resultados, através dos equipamentos, a gente tem um determinado território que a troca do grupo foi tão importante que agora praticamente tem um grupo paralelo que a comunidade formou através do grupo que é do CRAS. A população criou um outro grupo, quer garantir a convivência do CRAS e organizaram diversas coisas na comunidade através do que elas conseguiram captar do SCFV. Eu entendo que leva à processos emancipatórios.* (Trabalhador I).

No caso dos outros dez municípios, uma vez que não foi possível identificar formas de contribuição da vigilância socioassistencial nesse âmbito, os trabalhadores entrevistados passaram a descrever de que forma poderia acontecer.

> *A sugestão era que na próxima vez nós pudéssemos sair pra conhecer o território, posto de saúde, a escola. Eles estão interagindo com a comunidade. E veio do usuário, uma ideia fantástica. Eles vão pra oficina de fuxico, é mais um instrumento alienante. A gente não respeita a perspectiva de emancipação, perspectiva de fazer esse sujeito refletir.* (Trabalhador B).

> *Acho que existem várias formas. Uma delas é com os instrumentos de monitoramento e avaliação, no momento em que a gente devolve a informação, dados que viraram informação para a equipe nós já estamos contribuindo com o usuário porque estamos dizendo o que está sendo feito e o que pode melhorar.* (Trabalhador C).

> *Acho que tem essa lacuna, os dados não conseguem se concretizar, que é a devolução pro usuário e conseguir mobilizar ele. Essa informação fica só entre a rede. Mas eu acho que seriam outros braços que deveriam atuar, por exemplo o CRAS. Não só a vigilância, porque acaba ficando tudo pra gente [...].Agora tu me despertou uma curiosidade de que isso poderia estar acontecendo nos grupos.* (Trabalhador E).

> *Acho que a vigilância em si, com seus produtos, sozinhos eles não produzem os efeitos de mobilização, mas acho que podem ser instrumentos, podem revelar coisas que quem está na ponta.* (Trabalhador F).

Admite-se que foi um pensamento demasiado otimista que levou a autora a fazer um questionamento que envolvesse a construção de processos sociais emancipatórios a partir da operacionalização da vigilância socioassistencial. Sabe-se que sozinhas, uma política social pública, ou uma função desconectada do todo, não são capazes de alterar substancialmente um quadro hegemônico que perdura por séculos e que constantemente é reafirmado pelos ideários individualistas e predatórios do capitalismo. Ademais, pode-se abrir um abismo entre as questões mais operacionais e a reflexão sobre questões como emancipação e subalternidade. É difícil estabelecer conexões quando esses temas aparecem como algo estratosférico diante das condições precárias que se colocam no cotidiano do trabalho profissional, com problemas básicos e objetivos para serem resolvidos.

Mas em nenhum aspecto esse questionamento se viu invalidado, uma vez que serviu para transformar a entrevista em um momento de cogitar novas formas de intervenção e, sobretudo, questionar quais os fins que se pretende atingir por meio do trabalho que vem sendo desenvolvido. Com todas as limitações de uma função ou de uma política social pública em relação ao objetivo final de superação das desigualdades impostas pelo capitalismo, ainda assim, é possível e desejável perceber esses espaços a partir de sua dimensão

socioeducativa, de mobilização e construção da participação com vistas à emancipação humana.

> N*unca comentamos nem no planejamento do plano de ação nunca pensamos nessa pergunta: de que maneira a gente pode estar mais próxima do usuário? Acho que hoje tu me deixou com um ponto de interrogação, uma provocativa pra perguntar depois o que estamos fazendo para chegar no usuário. Sempre na loucurada do fluxo do dia a dia o nosso foco é o usuário. Do mesmo modo que a ponta tem suas demandas e suas angústias nós também temos aqui. Pensamos sempre no usuário, mas acho que nunca formalizamos isso na vigilância.* (Trabalhador A).

> *Me pergunto se todos aqueles dados refletem a realidade daquele sujeito que está lá no território. Esses dados são importantes, mas não sei. O usuário vai no CRAS e pede uma cesta básica, uma demanda imediata, e eu tenho aquele dado quantitativo. A real demanda desse sujeito eu não sei. Ele chega e pede isso porque talvez é o que saiba que pode acessar, mas a real demanda dele eu não sei qual é.* (Trabalhador B).

> *Acredito que seja importante que os usuários se apropriem em algum momento dessas informações, da legislação, do funcionamento da política. No final das contas esse acaba sendo, se não o principal, um dos objetivos do trabalho da política de assistência, porque não é só diminuir, mitigar aquelas condições de vulnerabilidade. Tu tem que dar condições para que a pessoa consiga de fato superar aquilo. E essa superação só vai vir através da apropriação dessas informações, desse conhecimento, que é uma espécie de tomada de consciência da realidade, das condições em que ela está vivendo pra poder superar isso. Acho que esse é um dos principais objetivos da política de assistência.* (Trabalhador L).

Mesmo que de maneira ainda muito incipiente, isso parece ter surtido efeitos, já que o bloco sobre a relação entre a vigilância socioassistencial e os usuários da assistência social foi o que mais provocou a reflexão dos trabalhadores entrevistados. Muitos se deram conta, na formulação das respostas, que nem haviam prospectado essa possibilidade a partir da função que desempenham.

Apontam, entre os aspectos que dificultam qualquer ação direcionada à construção de processos sociais emancipatórios, as competências e habilidades dos próprios trabalhadores. Ao que se acrescenta a ausência de uma perspectiva crítica que direcione sua ação.

> *Mas também pra gente falar sobre participação, empoderamento é muito confortável, mas pra quem está lá tentando sobreviver, entender isso junto, ou como uma processo de desconstrução disso que ela está vivendo é tudo muito abstrato, essa que é a grande dificuldade, e eu não sei até que ponto os técnicos estão realmente preparados. E também temos conversado aqui também sobre os profissionais, acho que ao mesmo tempo não saem com uma base boa do que é gestão, não sabem bem o que é o trabalho da ponta e nem da gestão, é meio vazio. E talvez uma coisa que não falamos é a dificuldade de planejar o nosso próprio trabalho.* (Trabalhador L).

Apesar de não reconhecerem ações que estejam sendo desenvolvidas diretamente pela vigilância socioassistencial no sentido de contribuir com processos emancipatórios dos usuários da assistência social, os entrevistados elencaram as conferências e conselhos de assistência social, os serviços socioassistenciais e os canais de comunicação que estabelecem com esses serviços como espaços propícios e legítimos para tal empreitada.

> *Eu acho que tem que ser via espaço de controle social. Conselho, fóruns, porque as informações que a gente produz pros usuários eu acho que ainda são informações muito distantes [...]. Nesse sentido, o espaço de representação, CORAS, CMAS, se apropriarem das informações da vigilância eu acho que é a forma mais estratégica de fazer com que de fato isso se viabilize em torno de ações concretas. Não o usuário que vai no serviço, se ele ver aquele dado pra ele não tenha nenhum significado aquilo. Mas essa informação em espaços coletivos e organizados politicamente tem força. Então, eu acho que a contribuição da vigilância pros usuários ela é importante, mas vias fóruns de participação. Não só o conselho. Fóruns de entidades, fóruns de usuários, espaços de organização coletiva dos trabalhadores.* (Trabalhador O).

> *Então, eu acho que a vigilância se constitui muito mais do ponto de vista de espaços de organização coletiva, de subsidiar os atores políticos, do que o usuário propriamente dito, que está lá pra buscar o atendimento no CadÚnico, porque talvez naquele momento aquela informação não tenha sentido para aquele sujeito. E pra qualquer um de nós, se tu vai, por exemplo, em um serviço de saúde buscar um remédio, tu não vai querer saber de dados estatísticos do serviços de saúde. Não é isso. Ter os dados então de que o serviço de saúde não dá conta da capacidade de atendimento da população, da quantidade de medicamento que é disponibilizada na farmácia, isso entra em um outro fórum de discussão, que é coletivo. Então, eu acho que tem uma perspectiva mais coletiva do que individualizada.* (Trabalhador O).

A visão de que a vigilância socioassistencial deva constituir-se muito mais como apoiadora e fomentadora, do que necessariamente como a função que irá executar ações que envolvam diretamente os usuários em processos participativos, não está de todo equivocada. Nem por isso deixa de reduzir sua potencialidade e até mesmo deixa a desejar em relação às suas próprias atribuições.

Como já indicado, a lacuna nos casos em que se deixa de considerar a participação dos usuários e comunidade em geral na elaboração dos diagnósticos socioterritoriais, no planejamento da política, no monitoramento e na avaliação dos serviços. Não há como "terceirizar" a participação nesses processos e, se ela não acontece, perde-se em qualidade e até mesmo em quantidade de informações. Correndo o risco de parecer redundante, afirma-se que processos emancipatórios começam pela inclusão já de início dos usuários e não pela apresentação dos resultados do trabalho profissional isolado, ainda que de boa qualidade. Essa verticalidade não condiz com o projetado para a vigilância socioassistencial na abordagem defendida nesta pesquisa.

No que tange as responsabilidades afetas à vigilância socioassistencial, recupera-se a que determina que essa função deve ocupar-se da criação e a manutenção de canais de comunicação entre os diferentes atores que compõem a política. Também se destaca o empenho que deve ser feito com destino à disseminação do conhecimento produzido para trabalhadores, conselheiros e usuários do SUAS. De tudo o que foi apreendido até aqui sobre esta complexa função, é que contém um potencial criador de novas metodologias e ferramentas, de novas formas de olhar e intervir na realidade.

Mas claro que não se pode fazer tudo isso sozinho. Então, o que é gestado por dentro da função pode ganhar novos contornos e até mesmo ampliar seu alcance quando pensado em conjunto com seus pares. O que se vislumbra é que se caminhe rumo ao

> o desenvolvimento de metodologias, mecanismos e formas de gestão que, fundadas em compromisso ético-político, promovam a construção de uma nova cultura política com o aprofundamento da democratização e participação crítica da população usuária em todo o processo de gestão. (ANDRADE, 2009, p. 100).

Não se pretende determinar categoricamente a forma como isso deve ser feito, até porque seria contrariar a construção coletiva que vem sendo defendida. O certo é que se torna cada vez mais imperioso criar novos canais de mobilização e participação social e otimizar os já existentes. Cita-se como exemplo os conselhos, conferências e fóruns de políticas públicas e de direitos sociais, audiências públicas, discussão de documentos publicados por movimentos sociais e sindicatos. É fundamental ter consciência de que esses canais, em sua totalidade, possuem o encargo de se constituírem como “espaços de luta, espaços de enfrentamento entre interesses antagônicos, na explicitação de demandas das classes subalternas e implementação de respostas às suas necessidades.” (ABREU; CARDOSO, 2009, p. 603).

Abordar, não a relevância, mas o impacto dos espaços de controle social formalmente instituídos supõe entrar em uma delicada seara, repleta de contradições. E ainda que esse não seja o tema central desta pesquisa, não há como fugir dele. Essa inovação foi inicialmente prevista na CF (1988), como um dos espaços privilegiados de participação em todas as esferas, na elaboração, na implementação e fiscalização das políticas sociais públicas, recebendo inclusive recursos humanos e financeiros para sua manutenção.

No entanto, este modelo parece ter se engessado, mais como formalidade legal do que potencialidade de construção coletiva. O fato é que os conselhos municipais de assistência social, por exemplo, acabaram tornando-se espaços burocráticos, técnicos, historicamente dominados pelas entidades de assistência social, por entidades representativas ou até mesmo por seus trabalhadores que fazem as vezes de representantes de usuários. Assim,

> de um lado teríamos a progressiva ampliação de atribuições técnicas e de outro, uma subrepresentação dos usuários e das entidades de defesa dos direitos. Cabe questionar se estaria havendo um enfraquecimento de basilares objetivos do processo participativo − a ampliação da presença dos usuários, a expressão das demandas sociais, o fortalecimento do debate público e a transparência e democratização do processo deliberativo – em prol da mobilização gerencial do espaço participativo. (JACCOUD, 2009, p. 81).

Ao afastar-se da sua concepção inicial, acabaram por tornar-se espaços pouco convidativos para àqueles que de fato são demandatários da assistência social possam falar abertamente sobre as situações de desproteção social que enfrentam na sua vida cotidiana, e muito menos, sobre como vem sendo ou como entendem que os serviços poderiam ser prestados.

Não espanta que a participação social e o controle social efetivo ainda se constituam como desafios permanentes, sendo pauta de discussão, com maior ou menor ênfase, em conferências municipais, estaduais e federal desta política em todas as suas edições. Inevitável questionar por que se verifica um esvaziamento cada vez maior desses espaços, mesmo que figurem permanentemente nas agendas das políticas sociais públicas? Sendo este o cenário que se apresenta, outros questionamentos tornam-se pertinentes e são feitos sem a intenção mais de insuflar o debate do que de apresentar respostas. São fruto da inquietude que acometem a autora frente à realidade que se apresenta.

Questiona-se, portanto, aonde cabem o protagonismo e a participação social na gestão do SUAS, em seu desenho atual? A realização de conferências, de quatro em quatro anos, dá conta de atender as necessidades dos usuários, trabalhadores, gestores e entidades? As deliberações das conferências são de fato levadas em consideração no planejamento e execução da política?

E sendo um pouco mais apreensiva, problematiza-se quais são, de fato, os incentivos para que os usuários ocupem os espaços de participação e controle social? Nestes tempos em que o conservadorismo ganha força na sociedade como um todo, quais os rebatimentos para a participação social nas políticas sociais? E, que tipo de participação é possível neste cenário? Nunca é demais alertar que

> os movimentos sociais, as lutas por conquistas de direitos, as manifestações de resistência a atos repressivos são habilmente transformados em atos de vandalismo que impedem o desenvolvimento, a prosperidade do país. A violência é identificada no ato de mobilizar-se, lutar, resistir e não nas razões concretas de desigualdade e exclusão social que levam a tanto. Essa capacidade de inversão do real enquanto mecanismo do mito da não violência aparece de forma contundente no cotidiano de quem insiste em resistir. (KOGA, 2011, p. 51).

Continuando, cabe ainda perguntar: a sociedade deve considerar-se protagonista do que? Quais são as reivindicações dos usuários e trabalhadores do SUAS? Se as pautas não são claras e muito bem definidas o protagonismo tende a converter-se em algo vazio, engessado, sem sentido, que cumpre uma mera formalidade constitucional. Ao elencar esses questionamentos, o que se quer é muito mais desconcertar, desacomodar. São perguntas necessárias para que se avance. São feitas com o afeto e com a identificação da autora tanto com a política de assistência social quanto com seus trabalhadores e usuários. Sem deixar de lado a contradição, pois, onde há possibilidade de retrocesso, também há a oportunidade do avanço. É nesta última que os esforços devem ser concentrados.

Quem sabe os conselhos municipais não possam, por meio de ações promovidas e/ou apoiadas pela vigilância socioassistencial, reformularem suas experiências, criando espaços alternativos e descentralizados para a efetiva participação dos usuários? Lembrando sempre que a “organização a partir do território deverá potencializar a participação dos usuários no

controle social da política, na reivindicação pela melhoria da qualidade de vida da população e na perspectiva de que a cidade é espaço para todos.” (COUTO et al, 2010, p. 251).

Um destaque positivo a ser feito, em relação ao controle social, está no apoio à criação de fóruns de usuários do SUAS em todas as esferas governamentais. Em 2014, durante uma reunião descentralizada e ampliada do CNAS realizada na Bahia, foi criado o Fórum Nacional dos Usuários do SUAS (FNUSUAS), já com o compromisso de incentivar estados e municípios na instalação de seus fóruns durante as conferências da assistência social previstas para 2015 (FNUSUAS, 2014). No RS, esta previsão se efetivou durante a XI Conferência Estadual da Assistência Social e tem se propagado também em termos municipais.

Independe do fortalecimento dos espaços de controle social referenciados, compreende-se que estes não precisam ser os únicos a contemplar a participação dos usuários do SUAS. Ao eleger a territorialidade como diretriz para a oferta de serviços, abre-se a oportunidade para que a participação seja incentivada e fomentada nesses espaços de atendimento, de convivência e de vivência dos usuários. Os CRAS, os CREAS, os Centros Pop e os SCFV têm plenas condições de consolidar-se como lugares legítimos de relacionamento com o usuário e com a comunidade.

Não será colocando cartazes com dados, mesmo que tratem do diagnóstico socioterritorial, na sala de espera dos serviços que se desencadeará a mobilização. Tampouco se consegue de fato avaliar a qualidade e a pertinência das ações de um serviço por meio da realização de avaliações de satisfação do atendimento com questionários do tipo “mosquitinho”, com figuras tristes ou felizes. É preciso trabalho técnico agregado, com procedimentos metodológicos específicos e com direção social clara em prol da democratização da política de assistência social. À vigilância socioassistencial caberia articular e apoiar o desenvolvimento desses espaços de participação social, sobretudo com o fornecimento de informações qualificadas e de metodologias capazes de subsidiar análises da realidade.

Infere-se que a construção de processos participativos feitos com a colaboração da vigilância socioassistencial não pode ser imposta aos usuários como algo obrigatório, compulsório, condicionante da continuidade de algum benefício, uma vez que essa função “jamais deve ser compreendida e executada como ferramenta de coerção e controle da população, como instrumento do Estado para vigiar, enquadrar e punir cidadãos.” (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 147). Ademais, qualquer tipo de imposição de presença, por exemplo, nas reuniões do PBF ou em grupos dos SCFV se distancia da ideia de participação social aqui defendida. Ou seja, como um processo contrário à dominação, à concentração do poder, onde os espaços devem ser constituídos no sentido de tornarem-se referências de pertencimento, de segurança, de identificação e legitimação dos direitos.

Tomando por base a materialidade da vida concreta dos sujeitos é que se consegue identificar tanto os problemas como os interesses em comum. Isso, por si só, “não deslancha o processo de participação, se a problematização desses interesses não desvendar as implicações sociais e relações causais dessa realidade. Por sua vez, esse desvendamento, é também condição de outra realidade: a da força social da população trabalhadora.” (SOUZA, 1987, p. 87). A autora sugere que a conscientização, a organização e a capacitação são os elementos que formam a participação social.

Essa conscientização delineia-se nas palavras de Paulo Freire como

> um teste de realidade. [...] não consiste em ‘estar fora da realidade’ assumindo uma posição falsamente intelectual. A conscientização não pode existir fora da ‘práxis’, ou melhor, sem o ato ação-reflexão. Esta unidade dialética constitui, de maneira permanente, o modo de ser ou de transformar o mundo que caracteriza os homens. Por isso mesmo, a conscientização é um compromisso histórico. É também consciência histórica: é inserção crítica na história, implica que os homens assumam o papel de sujeitos que fazem e refazem o mundo. (FREIRE, 1980, p. 26).

É um meio para a construção de experiências participativas, que supõe “articulações internas e externas a nível individual, grupal e institucional são elementos próprios da organização social, enquanto expressão da força social da população. É através dessas articulações que se chega a formas concretas de enfrentamento da realidade. (SOUZA, 1987, p. 94). Por esse viés, trabalhadores e usuários do SUAS precisam conhecer os pontos fortes e fracos que regem a dinâmica de determinada sociedade ou território bem como as que influenciam o próprio grupo em busca de alianças. Portanto, torna-se mais efetiva quando ultrapassa o individual para tornar-se consciência social coletiva, que permite a reflexão sobre a questão social em suas diferentes e complexas expressões de maneira crítica, abarcando a diversidade e a pluralidade de pensamentos.

A vigilância socioassistencial tem condições de assumir um papel central no que se refere à capacitação da população para seu engajamento em processos participativos. Isto porque presume, em um viés pedagógico a “estimulação e assessoramento à população, para que tenha meios de apreensão contínua da realidade social e saiba analisá-la.” (SOUZA, 1987, p. 95). Novamente se frisa que o papel dessa função está tanto em incluir os usuários no desenvolvimento dos processos que lhe são inerentes como subsidiar os serviços e espaços de controle social na criação e consolidação de espaços de participação social.

Tudo ainda é muito embrionário do ponto de vista metodológico, mas os fortes indícios que a história nos traz permitem acreditar que não há mais adequada aliança que não entre trabalhadores e usuários do SUAS. Mas que

> só logrará êxito se firmada sob sólidas bases de compromissos éticos e políticos em torno da ampliação dos direitos. Estes compromissos incluem a consolidação da seguridade social não contributiva que alarga o escopo da proteção social; a democratização da política de assistência, o que implicaria num importante esforço pela abertura à participação nos serviços da rede socioassistencial; a ampliação dos espaços decisórios com a participação dos usuários e, por fim, o apoio à organização política desses usuários. (RIZZOTTI, 2011, p. 68).

A efetivação de tal aliança depende, de acordo com essa autora, da retomada do significado dos direitos constitucionais, do acesso a serviços socioassistenciais de qualidade, capazes de garantias as seguranças sociais anteriormente definidas e, por fim, de superação da condição de subalternidade dos usuários e sua articulação com lutas sociais mais amplas (RIZZOTTI, 2011). Garantir a proteção social é uma necessidade que precede a participação.

E, ao assumir uma direção social que se orienta pela democratização da assistência social e pela materialização de processos sociais emancipatórios, os trabalhadores do SUAS, e aqui particularmente os vinculados à vigilância socioassistencial, não podem delegar a outrem o compromisso com as lutas da classe trabalhadora. Nem esperar que um gestor ou que um governante lhes dê instruções de como, quando e de que forma a participação deve ocorrer. O desafio posto para a democratização da política de assistência social e da construção de processos sociais emancipatórios consiste em ultrapassar o imediatismo do cotidiano, o pragmatismo do trabalho resignado e encerrado em si mesmo e consagrar a aliança com a classe trabalhadora, entre esses particularmente os usuários dos SUAS.

5 CONCLUSÃO

Ao finalizar esta pesquisa retoma-se os objetivos elencados na fase de seu planejamento, no intuito de fazer algumas considerações em relação aos resultados alcançados e ao processo de construção do conhecimento. É preciso reconhecer os avanços conquistados, as dificuldades encontradas e os desafios que permanecem como motivação para que se dê continuidade aos estudos relacionados ao tema.

Analisando a questão metodológica, tem-se a certeza de que o método dialético crítico atendeu às necessidades da pesquisa. Suas categorias foram essenciais para embasar a interpretação e a análise dos dados empíricos que, por sua vez, refletiram a materialidade da vida concreta, tendo as entrevistas dos trabalhadores do SUAS como contraprova histórica. O método dialético crítico também foi essencial para compreender as diferenças entre a forma como se operacionaliza uma pesquisa científica e a forma como devem ser expostos os resultados, articulando os dados coletados por meio das entrevistas e da análise documental com um arcabouço bibliográfico consistente, o que viabilizou a realização das inferências da autora.

A dialética, na perspectiva marxista, enseja a dissolução das dicotomias entre o quantidade e qualidade. A utilização do enfoque misto demonstrou exatamente a pertinência e a validade da combinação entre as abordagens quantitativa e qualitativa. Sobretudo ao apresentar as particularidades dos municípios da amostra, ao mesmo tempo, traçar comparativos com um cenário mais amplo, elencando dados da RMPA, do RS e do Brasil.

Explorar presencialmente os municípios foi um ganho indiscutível da pesquisa. Desde a descoberta de sua localização geográfica, das alternativas de transporte, caminhar pelas ruas de cada um dos municípios foi um processo riquíssimo, de aproximação da autora com os territórios que antes só eram conhecidos por meio de dados numéricos, de mapas ou por meio de notícias dos canais de comunicação. Adentrar a estrutura física onde opera a vigilância socioassistencial, por vezes em ambientes barulhentos e sem janelas, onde os trabalhadores têm que se espremer entre armários, mesas e cadeiras. Mas, também nesse aspecto se diferenciam, pois foi possível visitar locais com mapas pendurados pelas paredes, com flores para enfeitar o ambiente, com salas arejadas e uma boa vista para refletir sobre tanta complexidade que o trabalho exige.

Conhecer os trabalhadores do SUAS foi possivelmente a parte mais rica desta pesquisa, pois ajudou a compreender que mesmo que por vezes lhes falte condições, estrutura, capacidades e até mesmo reconhecimento, não lhes falta compromisso ético com os usuários e com a política de assistência social. Foi notável sua disposição para falar sobre as ações que desenvolvem junto à vigilância socioassistencial, mesmo para alguém que, de certa forma, estava ali para avaliar o seu trabalho. Fizeram tanta questão de contribuir com

esse estudo que vieram até a autora quando esta não poderia ir ao seu encontro. Foram extremamente honestos ao relatar as dificuldades que enfrentam no cotidiano, no longo e atribulado caminho que é o da construção das bases dessa função, ainda muito nova em termos municipais. Continuam sendo uma das inspirações para continuar produzindo conhecimento capaz de subsidiar sua intervenção.

O escopo desta pesquisa não está nos processos de trabalho que vêm sendo desenvolvidos especificamente pelos trabalhadores entrevistados, mas é inevitável que a forma como percebem e interagem com o objeto traz elementos importantes para a análise. Colaboraram para contar a história da vigilância socioassistencial em determinado tempo histórico, para retratar de que forma se deu sua implantação, a implementação e a operacionalização, bem como para identificar os desafios que ainda tem pela frente. É compreensível que existam restrições e dificuldades na apropriação teórica e na operacionalização da vigilância socioassistencial, uma vez que se trata de um processo ainda muito recente. Exige várias aproximações, reflexões e reconstruções tanto em suas particularidades no âmbito municipal como em sua totalidade. Ainda mais em um momento tão frágil da democracia e tão ávido do capitalismo, onde a mesma realidade que afeta o usuário afeta também o trabalhador.

Reitera-se que as inferências feitas, a partir das falas dos trabalhadores, não têm sentido pejorativo ou emissão de juízo de valor, mas sim a tentativa de compreender melhor os determinantes que influenciam o trabalho profissional. Foram feitas com respeito e admiração por quem se dispõem a resistir, mesmo diante de um contexto tão adverso, de desmonte de direitos. Especificamente em relação aos assistentes sociais, que compõem as equipes de trabalhadores do SUAS, sabe-se que é exigida competência no planejamento, gestão e execução da assistência social. Esse vínculo, formado historicamente na luta destes profissionais pelo reconhecimento dessa política social pública como direito da população é notório. E, nunca antes na história deste país, havíamos avançado tanto em termos teóricos e práticos. Sua colaboração foi essencial para a produção de conhecimento crítico e propositivo, que fundamentaram os debates sobre a assistência social.

O legado construído no passado e no presente pelos muitos assistentes sociais que trabalham no atendimento direto à população, na construção de novas formas de saber, vivenciando pequenas conquistas no cotidiano, são prova irrefutável da importância desta profissão para a assistência social no Brasil. No entanto, foi preciso publicizar algumas falas que carregam sinais claros do conservadorismo. Esse é um fenômeno que se reapresenta por meio de discursos moralizantes e pragmáticos e que captura a sociedade como um todo, incluindo os trabalhadores do SUAS. Mas, não é exclusividade de uma política social ou de uma profissão. O conservadorismo “não pode ser entendido em si mesmo, ele é expressão de algo mais profundo que o determina. Estamos convencidos que ele é uma expressão da

luta de classes, isto é, que manifesta em sua aparência a dinâmica de luta entre interesses antagônicos que formam a sociabilidade burguesa.” (IASI, 2015). A crítica é feita no sentido de provocar a reflexão e a mudança em torno da própria intervenção na realidade.

O desejo que fica para o conjunto dos trabalhadores é que o processo reflexivo desencadeado pelas entrevistas possa, de algum modo, ser proveitoso para que aprofundem ações no sentido de democratizar a política de assistência social e contribuir com processos sociais emancipatórios, pois são de fato os principais mediadores entre a base teórica e jurídica de uma política pública e a sua materialização na realidade concreta.

É mister olhar para o próprio processo de produção do conhecimento para compreender quais as dificuldades e potencialidades que se colocaram à pesquisadora durante este percurso. A autora avalia como satisfatório o que foi possível alcançar neste momento histórico de construção do conhecimento, nos marcos dessa tese, mesmo sabendo que o debate sobre os conceitos, sobre as formulações teóricas que embasam a constituição da vigilância socioassistencial como função da assistência social, e muito menos sobre sua operacionalização não se vá esgotar por completo. As categorias que emergiram da pesquisa demandaram o aprofundamento de alguns temas e até mesmo a busca por estudos que ainda não haviam sido realizados pela autora ao longo de sua trajetória acadêmica. É notório que não se conseguiu abranger todas as abordagens existentes e, portanto, merecem nova investigação em oportunidades futuras. No entanto, avalia-se como positivo o fato de ter sido possível trabalhar essas categorias por meio de autores reconhecidos publicamente por suas obras e que acompanham a perspectiva teórica da autora. As palavras que expressam o sentimento que fica são: “no processo de conhecimento não há consenso e não há ponto de chegada. Há o limite de nossa capacidade de objetivação e a certeza de que a ciência se faz numa relação dinâmica entre razão e experiência.” (MINAYO, 2010, p. 228).

Foi na experimentação dos processos de trabalho no cotidiano como trabalhadora do SUAS e como pesquisadora que surgiram as primeiras inquietações sobre a vigilância socioassistencial e as possibilidades de qualificá-la. Mas, foi só na interlocução com o processo racional de abstração e apropriação teórica que isso se mostrou possível, o que demonstra que não há como pensar teoria e prática separadamente. Do mesmo modo que o conhecimento teórico não é capaz de revelar a totalidade de uma realidade, a prática não é capaz de explicar-se em si mesma. Isto porque “as questões do investigador fazem a mediação entre o objeto e ele próprio, de tal forma que o conhecimento que persegue é ao mesmo tempo retificação de seu saber e de si mesmo; é o reconhecimento de seus limites e o mobilizador para ultrapassá-los.” (MINAYO, 2010, p. 250).

Essa produção foi construída alicerçada na premissa em torno da questão social configurada enquanto consequência do modo de produção capitalista que, sob o referencial teórico neoliberal, perpetua a desigualdade, a exploração e a expropriação do trabalho

humano. Tanto as expressões da questão social, como as respostas encontradas pelo Estado e pela sociedade para atender as demandas dela decorrentes, modificaram-se ao longo da história. Por isso é preciso levar em conta a formação histórica, cultural, social, política e econômica do Brasil, para compreender como a assistência social se organizou.

Ao passo em que também é preciso fazer uma leitura da realidade atual, para buscar elementos que auxiliem na compreensão de que o sistema capitalista, apoiado no referencial teórico neoliberal, produz e reproduz relações de exploração de maneira banalizada. As expressões da questão social se apresentam, cada vez mais acirradas e exigem uma intervenção cada vez mais qualificada e comprometida com o acesso e garantia de direitos. Por isso, é pertinente relembrar que a apresentação de questionamentos e problematizações tomou como ponto de partida os significativos avanços na perspectiva da materialização do direito à assistência social. Essa é uma conquista processual e histórica, que se mantém como desafio permanente frente à hegemonia do capital.

Contudo, essa tese não se dispõe a fazer uma defesa incondicional do Estado democrático e das políticas sociais públicas como um fim em si mesmas. Sabe-se que “a simples presença de uma política pública pode não revelar sua capacidade de interferência nas situações de exclusão social, visando colocar os sujeitos na condição de protagonistas a caminho da inclusão social.” (KOGA, 2011, p. 29). Na mesma medida, não contém a intenção de romper com as mesmas. É preciso desvendar e refletir criticamente sobre esses temas, evidenciando as contradições existentes, na tentativa de buscar alternativas coerentes e possíveis de resistência e luta por para alcançar novos patamares civilizatórios, mais próximos de uma sociedade livre de exploração e desigualdades.

Tomando como base um dos objetivos iniciais dessa pesquisa, acredita-se que a sistematização sobre a assistência social e sobre o SUAS foi suficiente, neste momento, para caracterizar ambos. O SUAS enquanto modelo de gestão pautado em diretrizes e princípios orientadores, organizado em um formato que lhe permite desenvolver as funções de proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos por meio de uma rede prestadora de serviços territorializados e de qualidade aos usuários da política. A intenção de garantir as seguranças sociais indica que o SUAS tem “uma relação do presente com o futuro. Como conceito, ele é um vir a ser. A sua aplicação real é que vai lhe dar a forma para além do conceito.” (SPOSATI, 2009, p. 16).

Recuperando o conteúdo do Capítulo 2 afirma-se que a vigilância socioassistencial possui intrínseca relação com as funções de proteção social e defesa de direitos, devendo ser compreendida em sua conexão com as seguranças sociais a serem garantidas pela assistência social. Dedica-se à produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas que se divide em dois eixos: o que compreende as situações de desproteção e risco social vivenciadas por indivíduos e por famílias, e o que abarca a

capacidade protetiva do Estado e seus vazios de atendimento a partir da cobertura da rede de serviços socioassistenciais em seus diferentes aspectos.

Apesar de uma forte identificação com um modelo gerencial, que abarca ainda o planejamento e a gestão, é preciso ter o cuidado com reducionismos e esvaziamentos de sua importância, e resumir a vigilância socioassistencial a meros procedimentalismos burocráticos. É essencial que se constituía como função capaz contribuir para a democratização da assistência social tanto no que se refere à sua operacionalização como no subsídio de um planejamento que preveja ações preventivas e proativas, sobretudo aquelas que podem fomentar a mobilização dos trabalhadores e usuários de maneira coletiva.

Também merece destaque a aproximação com perspectivas teóricas críticas, que permitiu agregar um maior adensamento tanto da base conceitual que trata da vigilância socioassistencial em sim como de termos como vulnerabilidade social, risco social e território, tão importantes para sua compreensão.

A partir dessas premissas é que se delineia a primeira parte da tese da tese, qual seja: conclui-se, por ora, que a vigilância socioassistencial é permeada por uma dimensão ético-política, cuja contribuição irá depender prioritariamente da direção social que lhe é impressa. A partir de uma perspectiva crítica, agrega a possibilidade de contribuir para a democratização da assistência social e para a construção de processos sociais emancipatórios. Do contrário, por um viés intimamente conectado com o conservadorismo, é mais provável que contribua para a perpetuação da condição de subalternidade dos trabalhadores e usuários do SUAS.

Mas a tese da tese só fica completa quando confrontada com os achados da pesquisa apresentados nos Capítulos 3 e 4. É neles que estão contidas as contraprovas históricas que dão indícios de que, apesar dos significativos avanços, operacionalização da vigilância socioassistencial no Brasil, pouco reflete a adoção de uma direção social condizente com a democratização da assistência social e, sobretudo, com a construção de processos sociais emancipatórios.

Ao analisar como a vigilância socioassistencial vem sendo operacionalizada e identificar os fundamentos utilizados, bem como os determinantes que condicionam a sua materialização, o que se percebe é o cumprimento, em maior ou menor medida, dos procedimentos preestabelecidos nas orientações técnicas e no aparato jurídico-legal. Apesar de relevantes exceções, é isso que se vê traduzido nas concepções e percepções dos trabalhadores do SUAS, sem maiores problematizações sobre a dimensão ético-política da vigilância socioassistencial ou sobre qual a direção social que vem regendo as ações que desenvolvem.

A confirmação cabal desse cenário é estabelecida ao longo do Capítulo 4, cujos desdobramentos procuram identificar se, e de que forma, a vigilância socioassistencial vem contribuindo para a democratização da assistência social e para a construção de processos

sociais emancipatórios dos trabalhadores e usuários do SUAS. Infelizmente, o que se observa não há condições condizentes com o necessário para a realização das ações de vigilância socioassistencial. Seja em função das precárias condições, da não formalização dos setores, da insuficiência de apoio do estado, da permanência da dependência da União ou mesmo da fragilidade na realização das competências profissionais dos trabalhadores do SUAS. Ademais, fica explicito que a participação dos usuários não é contemplada a contento nem nas ações desenvolvidas diretamente pela vigilância socioassistencial nem nos espaços de participação e controle social.

Contudo, isso não retira o significado positivo no que vem sendo desenvolvido. Muito pelo contrário, uma vez que ao longo desses dois capítulos é possível entrever o esforço despendido no sentido de agregar qualidade e cientificidade aos processos inerentes à vigilância socioassistencial. E, do mesmo modo que se compreende que a direção social é determinante, é necessário atentar para o fato de que ela não se consolida de imediato e nem isoladamente. É preciso considerar as disputas e as contradições que perfazem as políticas sociais públicas serem tanto espaço de resignação como de resistência.

Novamente a adoção do método dialético crítico e de suas categorias torna-se fundamental para compreender que o que se apresenta agora não é necessariamente o que se reserva para o futuro. Há um vislumbre do que pode ser, mas ainda não é. A convivência e a disputa de diferentes projetos societários estão em constante movimento. Trata-se de um processo em construção, atravessado por diversos e complexos aspectos da realidade social presente e futura.

Mas, não significa que tudo o que foi e vem sendo construído no âmbito da vigilância socioassistencial deva ser desconsiderado ou menosprezado. Inspirada na visão crítica de Walter Benjamim, é preciso lançar os olhos sob a realidade não apenas com a esperança de dias melhores, mas também com uma dose de pessimismo. Sem a esperança não se consegue avançar, por ser esse o horizonte que provoca o movimento, mas sem o pessimismo (desprovido de fatalismo), sem uma “avaliação sincera das dificuldades que se enfrenta, as necessidades podem ser facilmente reformuladas como virtudes.” (MIEVILLE, 2017). Esse pessimismo revolucionário “está aqui a serviço da emancipação das classes oprimidas.” (LÖWY, 2005, p. 23).

É preciso compreender a realidade de forma crítica para jogar-se ao intento de transformá-la. O que leva a ponderar que mesmo que estejam presentes o desejo e o compromisso dos trabalhadores e usuários do SUAS para imprimir uma direção social capaz de contribuir com a democratização da assistência social e com a construção de processos sociais emancipatórios, o tempo presente impõe limitações cada vez mais severas.

No momento em que se conclui essa pesquisa, o Brasil vivencia talvez a maior ameaça à democracia desde que se estabeleceram seus princípios constitucionais. A

conjuntura que se apresenta em termos políticos, econômicos, sociais, em conjunto com a direção ideológica do governo, influencia diretamente na ampliação, na manutenção ou na redução dos direitos sociais de uma sociedade. Em tempos de crise de paradigmas, de disputas ideológicas acirradas e de um despudorado conservadorismo, o papel da academia parece ser o de salvaguardar o pensamento crítico, problematizar e debater os fatos e eventos contemporâneos e impulsionar a ação futura. Por isso, a autora coloca para si a obrigação de fazer alguns apontamentos sobre a realidade atual que considera ser imprescindíveis, e que, inevitavelmente irão gerar rebatimentos nas políticas sociais públicas e também na vigilância socioassistencial.

O fato é que a elite burguesa brasileira cansou de ocupar lugar secundário no comando da história e dá indícios que não irá mais admitir nem mesmo medidas como aquelas adotadas nos governos do PT, que por si só já denunciavam a fragilidade da social democracia que se vivia. O golpe iniciado com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016 não foi de partidos políticos, mas destes em favor do imperialismo global, contra a classe trabalhadora e contra o estado democrático brasileiro, por mais que tentem convencer a população do oposto.

Não há espaço e nem memória para discorrer com detalhes sobre tantas investidas contra a classe trabalhadora que se tem vivenciado a partir desse vergonhoso marco da história recente do país. Mas há de se citar alguns fatos descabidos, tais como os escândalos protagonizamos por ministros e ocupantes dos cargos do mais alto escalão, os jantares luxuosos oferecidos aos congressistas, o perdão de dívidas de cifras estratosféricas, a troca de favores e a compra de votos para aprovar a reforma trabalhista e a reforma da previdência.

As alianças escusas com o Poder Judiciário, cuja decisão por ignorar as provas substanciais contra Temer e seu bando contrasta com a pressa em julgar Lula, para impedi-lo de concorrer as próximas eleições presidenciais, o recolhimento de seu passaporte e a ameaça constante de sua prisão não revelam somente a perseguição contra sua figura pública ou contra seu partido, mas são um recado do que espera os movimentos sociais que ousarem reivindicar seus direitos.

A repressão vivida nas ruas por quem ousa demostrar sua revolta e o flerte com o uso das forças armadas como forma de repressão se misturam com outras formas de coerção e desvalorização do processo participativo. Exemplo disso foi a tentativa descarada de confiscar os recursos destinados ao subsídio da participação de setenta e oito delegados, representantes do RS, na XI Conferência Nacional de Assistência Social.

O descaso com a instância maior de deliberação da política de assistência social também se fez sentir pela ausência do ministro da pasta e da secretária nacional, e ainda mais grave, pelo desrespeito às deliberações e moções da própria conferência, em especial aquela que repudiou e solicitou a extinção do Programa Criança Feliz (MAIS SUAS, 2017a).

Como se pode perceber, as consequências para as políticas sociais públicas, entre elas a assistência social, já se fazem sentir de imediato, inclusive, alicerçada em documentos oficiais. O BM lançou, no final de 2017 um relatório encomendado pelo governo federal, em que recomenda como alternativas para a otimização dos gastos públicos e para maior estabilidade econômica do país. Atendo-se ao tópico que trata da integração entre os programas de apoio ao mercado de trabalho e da assistência social, o que se vê são aberrações metodológicas que juntam benefícios previdenciários, trabalhistas e socioassistenciais na tentativa de convencer que a multiplicidade e a incoerência dos programas poderiam ser evitadas. Desconsidera quaisquer diagnósticos sobre o perfil dos indivíduos e das famílias que acessam cada tipo de benefício, o período ou o motivo. Reforça estereótipos do brasileiro vagabundo e malandro, que por ter acesso a benefícios sociais acaba por não ter motivação para o trabalho.

Sob a alegação de que “os gastos com assistência social para os mais pobres e vulneráveis subiram muito no Brasil ao longo da última década” (BM, 2017, p. 88), ou seja, de 1% para 1,5% do PIB, o que se vê é uma investida sem escrúpulos para acabar sobretudo com o BPC. Isso sob a alegação de que este é um benefício por demais dispendioso, já que está indexado ao salário mínimo e beneficia “os mais ricos” (dentre os pobres, imagina-se).

O BM elenca como principal conduta para a “consolidação da assistência social” a fusão da aposentadoria rural, do BPC, do PBF e do salário-família em um único programa social, que “poderia garantir um gasto progressivo, condições de elegibilidade internamente coerentes e regras de recebimento de benefícios compatíveis com os incentivos, de forma a estimular a participação no mercado de trabalho formal.” (BM, 2017, p. 97). O que, obviamente, exigira a revisão das condicionalidades – que tendem a ser mais severas e restritivas – e também do valor dos benefícios – com forte inclinação para baixo.

As recomendações de diminuição do gasto público e de ainda maior focalização das políticas sociais não são necessariamente uma novidade quando formuladas por um órgão que dá razão ao modelo neoliberal. Mas, quando servem para justificar e legitimar as medidas de um governo espúrio e sem escrúpulos como é o do presidente Michel Temer tornam-se motivo ao mesmo tempo de apreensão e de necessidade de mobilização da classe trabalhadora.

As reviravoltas no desastroso cenário político atual apontam que, se antes a militância dos trabalhadores, pesquisadores e usuários da assistência social era no sentido de avançar no cumprimento de medidas que levassem maior acesso aos direitos sociais, agora a pauta volta-se para a urgente necessidade de lutar para que direitos, conquistados a duras penas durante as últimas décadas, não sejam extirpados da população. Se antes a preocupação era fazer com que, gradativamente, os municípios brasileiros avançassem na implantação e implementação de setores, ou mesmo no desenvolvimento de ações elementares de

vigilância socioassistencial, a preocupação agora passa a ser seu desmonte ou pior, sua utilização com fins escusos, contrários aos interesses da população.

A filiação ao marxismo permitiu desvendar que o principal e decisivo antagonismo do capitalismo é a relação de conflito entre capital e trabalho. No entanto, equivocam-se aqueles que interpretam que essa relação é a única a ser considerada e todos os esforços têm de se concentrar unicamente para sua superação, menosprezando processos de resistência de grupos e movimentos em busca de seus direitos.

É preciso contrapor-se ao patriarcado, assumindo como pertinentes as reivindicações das mulheres que buscam por igualdade de direitos no campo do trabalho, da educação, da vida política, o domínio sobre seus corpos sem ter que se submeter à dominação masculina que determina casamentos, que criminaliza o aborto, mas admite e incentiva a exploração sexual.

As comunidades e povos tradicionais como os indígenas, os quilombolas, os ribeirinhos e caiçaras merecem ter sua cultura e sua identidade preservadas em vez de serem caçados e dizimados em conflitos por demarcação de terras ou pela simples ignorância em relação à convivência igualitária entre diferentes povos e raças.

O que leva, inevitavelmente, a abordar o racismo estrutural que provoca o extermínio em massa dos jovens negros nas favelas brasileiras, que inibe manifestações culturais e religiosas, que acentua todo o tipo de desigualdades sobre a mulher negra, inclusive a dos homens negros e mulheres brancas. É preciso desmascarar a perpétua negação do racismo no Brasil e admitir que, ao mesmo passo em que os negros foram violentamente arrancados de suas terras, são tratados como se a estas também não pudessem pertencer.

É mister absorver o conteúdo de pautas talvez mais recentes, como a dos movimentos sociais de diversidade sexual e de gênero que, por não obedecer ao padrão cis-heteronormativo, escandaliza a família tradicional brasileira, que se apoia em novos e velhos estereótipos religiosos e não sabem conviver com o diferente.

Mesmo sabendo da importância que as religiões têm para a humanidade, disseminar a ideia de que a solidariedade entre os seres humanos tende a ser mais produtiva do que alimentar extremismos religiosos. O ódio e a intolerância têm se constituído como a justificativa perfeita para o capitalismo investir em conflitos armados e guerras civis em diferentes pontos do globo terrestre.

As guerras ligadas ao domínio do petróleo e da água, a falácia do discurso de sustentabilidade dentro do capitalismo, a solidão como problema de saúde pública de ordem global, que distancia não só a luta coletiva, mas também os afetos individuais, e tantos outros temas precisam ser levados em conta. Mas, tudo isso sem perder o conteúdo de classe que une esses diferentes sujeitos. O equívoco está por certo em abraçar a via reformista da social democracia como fim e não como meio de luta pelo poder e pela transformação da sociedade.

Ou pior, abandonar a política como via indispensável para a construção de alternativas de resistência que una a classe trabalhadora.

É preciso reorganizar coletivamente as agendas de luta, sem que a diversidade de pensamentos e de correntes se configurem como um problema insolucionável. Buscar uma articulação com movimentos de trabalhadores do campo e da cidade, com os movimentos das mulheres, dos negros e de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (LGBT), enfim, todos os que clamam por uma distribuição mais igualitária das riquezas, pela ocupação dos espaços públicos, pela igualdade e pela diversidade.

O povo brasileiro não é um bando de canalhas com suas caras velhas, inchadas e brancas, mas sim os estudantes ocupando escolas, trabalhadores sem teto construindo lares em prédios abandonados, trabalhadores rurais fazendo brotar sementes em fazendas improdutivas, professores mal remunerados que não abandonam o compromisso com a educação, o vendedor de cocada no asfalto rachado de sol. São trabalhadores honrados, é preciso confiar neles.

Como também é preciso reafirmar a importância dos direitos sociais em seu conjunto integrado e não separadamente, pois a perda de um deles será sentida no conjunto das políticas sociais e, como historicamente se repete, com maiores encargos para a assistência social. Há uma escolha a ser feita, que transita entre a resignação ou a resistência diante dos retrocessos impostos pelo capital. A autora já fez a sua.

Houve um tempo em que a autora ousou afirmar que a realização de uma produção acadêmica era de certa forma, uma empreitada solitária. Exige tempo para a leitura, treino para a escrita, dedicação para o processo árduo de refletir e amadurecer ideias. Mas foi preciso rever tal afirmação para dar-se conta que as relações que se estabeleceram durante a realização do doutorado, os debates em sala de aula, tanto na condição de discente como de docente, os seminários apresentados, os artigos escritos e as orientações recebidas foram engrandecedores, assim como dividir a rua e as bandeiras de luta com os pares que se formaram nesse caminho. Esses momentos coletivos de troca e de aprendizado agregaram maior consistência às reflexões críticas, ressignificaram análises e concepções anteriores, proporcionando um aproveitamento concreto do doutorado enquanto *lócus* de construção e disseminação do conhecimento.

Do mesmo modo o produto final, fruto desse rico momento de qualificação profissional, não se conjuga como algo de uso privado. A disseminação dos resultados é uma das obrigações a que deve se propor o pesquisador, seja para legitimar seu trabalho ou para provocar o debate. Para tanto, pretende-se, a partir do estudo realizado, produzir artigos científicos para publicação em periódicos e apresentações de trabalhos em eventos científicos e eventos promovidos pelos conselhos e gestores da assistência social, seja por adesão voluntária ou como trabalho técnico.

O SUAS é um sistema complexo, que engloba processos de planejamento, gestão e operacionalização da política, que ainda estão sendo incorporados e que exigem mudanças de ordem teórico-metodológica, técnico-operativa e ético política. Isso deve ocorrer tanto por parte dos trabalhadores e gestores do SUAS e quanto por parte das demais políticas sociais públicas com quem se relaciona. Este é um movimento processual, que vem amadurecendo aos poucos e que carece de atenção tanto por parte dos órgãos gestores da política social pública de assistência social como dos espaços legítimos de produção de conhecimento, como é o caso das universidades. É preciso amadurecer e aprofundar o debate sobre a vigilância socioassistencial para que esta cumpra o papel tão importante que lhe é característico. Por isso também, fica o convite para que outros pesquisadores e trabalhadores do SUAS se aproximem do tema para que, dialeticamente, possa-se rever e acrescentar elementos a esta pesquisa.

Mas, sem dúvida, para além de qualificar a política de assistência social, a motivação maior que rege a realização desta pesquisa é a possibilidade de contribuir para que a vida dos sujeitos, sobretudo aqueles que são usuários dessa política, seja modificada. Que estes possam ganhar visibilidade, voz e legitimidade em suas histórias de vida, que sejam respeitados os seus modos de ser, agir, pensam, sentir e resistir. Que sejam respeitadas também sua cultura, sua diversidade e seu território. Que, assim como a canção escolhida para a epígrafe que anuncia esta pesquisa, se organizem para desorganizar e para fazer surgir novas formas de resistência coletiva da população.

As alternativas que se colocam para o futuro em direção à democratização da assistência social e da construção de processos sociais emancipatórios somente têm chances de se concretizar com a participação efetiva da população. À vigilância socioassistencial cabe desvendar formas de colaborar para que isso se concretize.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marina Maciel; CARDOSO, Franci Gomes. Mobilização social e práticas educativas. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Brasília/DF, 2009.

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. 2. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1995.

AGUINSKY, Beatriz Gershenson; TEJADAS, Silvia da Silva; FERNANDES, Idília. Entre a garantia de direitos e o reforço à subalternização: concepções e práticas ainda em disputa sobre o público alvo da política de assistência social. In: MENDES, Jussara Maria; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz Gershenson (org.). **O Sistema Único de Assistência Social:** entre a fundamentação e o desafio da implantação. Porto Alegre/RS: EDIPUCRS, 2009.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e subjetividade:** o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

ANDRADE, Iraci de. **Território e assistência social:** uma análise do Serviço Social a partir da produção social do espaço. Tese (Doutorado em Serviço Social)-PPGSS/PUCRS, Porto Alegre/RS, 2012.

_____. Modelo de gestão e protagonismo dos usuários na implementação do SUAS. In: MENDES, Jussara Maria; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz Gershenson (org.). **O Sistema Único de Assistência Social:** entre a fundamentação e o desafio da implantação. Porto Alegre/RS: EDIPUCRS, 2009.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho:** ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 4. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

ANUNCIAÇÃO, Daniela Andrade da. **Especificidade não identificável da política social pública de assistência social:** dilemas conceituais, legais, históricos e políticos. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social)-Curso de Serviço Social, UCS, Caxias do Sul/RS, 2011.

ARREGUI, Carola. O debate sobre a produção de indicadores sociais alternativos: demandas por novas formas de quantificação. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez Editora, nº 111, p. 529-554, jul./set. 2012.

ARMANI, Domingos. **Como elaborar projetos?** guia prático de elaboração e gestão de projetos sociais. Porto Alegre/RS: Tomo Editorial, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 6023:** informação e documentação - referências - elaboração. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <https://guiadamonografia.com.br/wp-content/uploads/2017/05/Norma-ABNT-6023-Referencias.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2018.

_____. **NBR 14724:** informação e documentação – trabalhos acadêmicos – apresentação. 3. ed. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/981279/nbr-14724---2011---nova-norma-da-abnt-para-trabalhos-academicos>. Acesso em: 26 jan. 2018.

AVILA, Róber Iturriet; CONCEIÇÃO, João B. Santos. Estratificação centílica de renda e de patrimônio dos declarantes de Imposto de Renda no Brasil e no Rio Grande do Sul. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre/RS, v. 44, n. 3, p. 113-126, 2017. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/3908/3806>. Acesso em: 13 jan. 2018.

BANKSY. **Haight street rat**. Imagem em arquivo eletrônico. Disponível em: <http://www.savethebanksy.com>. Acesso em: 2 jan. 2018.

BATISTA, Myriam Veras. **Planejamento Social:** intencionalidade e instrumentação. 2. ed. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2003.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. ed. rev. e atu. Lisboa/Portugal: Edições 70, 2009.

BARREIRA, Maria C. R. Nobre. **Avaliação participativa de programas sociais***.* 2. ed. São Paulo: Veras Editora, 2002.

BATTINI, Odária (org.). **SUAS:** Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras Editora; Curitiba/PR: CIPEC, 2007.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco:** rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BELLONI, Isaura. MAGALHÃES, Heitor de. SOUZA, Luzia Costa de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas:** uma experiência em educação profissional. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

BM. **Um ajuste justo:** análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. vol. I: síntese, 2017. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/pt/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf. Acesso em 10 fev. 2018.

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. 4 ed. Brasília/DF: Editora UnB, 1999.

BRASIL. CF. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Emenda Constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016**. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. Brasília/DF, 2016a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. **LOAS**: Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília/DF, 1993a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 10 set. 2013.

_____. **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. Brasília/DF, 2011a. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 10 set. 2013.

_____. **Lei nº 8.862 de 7 de junho de 1993**. Dispõe sobre a profissão de assistente social e dá outras providências. Brasília/DF, 1993b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8662.htm>. Acesso em: 7 abri. 2016.

_____. **Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de Junho de 1973**. Brasília/DF, 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. **Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016**. Brasília/DF, 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8869.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.

_____. **Decreto nº 7.334, de 19 de outubro de 2010**. Brasília/DF, 2010a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7334.htm>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília/DF, 2004.

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

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS) Versão para consulta pública. **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília/DF, 2010b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS)**. Brasília/DF, 2006.

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

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas da Vigilância Social**. Brasília/DF, 2013a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 12, de 19 de julho de 2017**. Brasília/DF, 2017a. Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2017/resolucoes-2017/. Acesso em: 14 nov. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 1, de 22 de fevereiro de 2017**. Brasília/DF, 2017b. Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2017/resolucoes-2017/. Acesso em: 23 set. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 13, de 4 de julho de 2013**. Brasília/DF, 2013b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2013/resolucoes-cnas-2013/>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 27, de 19 de setembro de 2011**. Brasília/DF, 2011b. Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/legislacao/resolucoes/arquivos-2011/arquivos-2011/. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011**. Brasília/DF, 2011c. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2011/RESOLUCaO%20No%2017%20DE%2020%20DE%20JUNHO%20DE%202011%20.pdf. Acesso em 13 jul. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Brasília/DF, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/resolucoes-normativas-de-2009/. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Resolução nº 2, de 29 de junho de 2017**. Brasília/DF, 2017. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. SNAS; CIT. **Resolução nº 4, de 24 de maio de 2011**. Brasília/DF, 2011. Disponível em:<http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2011/ResolucaoCITn4-2011.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Plano Decenal da Assistência Social (2016-2026):** "Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as". Brasília/DF, 2015. Disponível em: <www.mds.gov.br/cnas/plano-decenal/plano-decenal-2016-2026.pdf>. Acesso em: 30 out. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Relatório Final da I Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília/DF, 1995. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/i-conferencia-nacional>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial nº 2, de 07 de novembro de 2016.** Brasília/DF, 2016c. Disponível em: <http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/65/MDS-MF-MP/2016/2.htm>. Acesso em: 18 jul. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CapacitaSUAS. **Caderno 3**. Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1 ed. Brasília: MDS, 2013c.

CABRA, Eduardo; PÈREZ, René. Interprete: Calle 13. In: Entren Los Que Quieran. **Vamo' a portarnos mal**. Sony Music Entertainment US Latin LLC, 2010. Video (4min12s). Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=PKE_6OmBijk>. Acesso em: 23 dez. 2013.

CALVINO, Italo. **As cidades invisíveis**. Rio de Janeiro: O Globo; São Paulo: Folha de São Paulo, 2003.

CARNEIRO, Carla Bronzo. **Programas de proteção social e superação da pobreza:** concepções e estratégias de intervenção. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política)-Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, 2005.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação participativa: uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas públicas:** uma questão em debate. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

CASTRO, Carmem L. de; GONTIJO, Cynthia R. B.; AMABILE, Antonio E. N. **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena/MG: EdUEMG, 2012. Disponível em: <http://pt.calameo.com/read/0016339049620b36a7dac>. Acesso em: 28 ago. 2013.

CFESS. **Resolução nº 273, de 13 de março de 1993**. Brasília/DF, 1993.

_____. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de assistência social**. Brasília/DF, 2011. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha_CFESS_Final_Grafica.pdf>. Acesso em:29 jan. 2018.

CRESS. **Delegação gaúcha na XI Conferência Nacional de Assistência Social**. 2017. Disponível em: http://www.cressrs.org.br/noticia/delegacao-gaucha-corre-o-risco-de-nao-participar-da-xi-conferencia-nacional-de-assistencia-social. Acesso em 3 fev. 2018.

COSTA, Lucia Cortes da; CERVI, Emerson Urizzi; MANDALOZZO, Silvana Souza. Democracia e proteção social: possibilidade e contradições no Mercosul. In: LUIZ, Danuta E. Cantoia (org.). **Sociedade civil e democracia:** expressões contemporâneas. São Paulo: Veras Editora, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. **Praia Vermelha:** estudos de política e teoria social. Rio de Janeiro: PPGESS/UFRJ, v. 1, n. 1, jan./jun. 1997.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira:** uma equação possível? 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

COUTO, Berenice Rojas et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

CRESWELL, John W. **O projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativos e misto. Porto Alegre/RS: Artmed, 2010.

CRESWELL, John W.; CLARK, Vicki P. **Pesquisa de métodos mistos**. Porto Alegre/RS: Penso, 2013.

CRIOLO. É o teste. In: CRIOLO. **Ainda há tempo**. São Paulo: Gravadora SkyBlue Music, 2016. 1 CD. Faixa 1 (4 min. 42s).

DEPONTI, Cidonea; CORDULA, Eckert; AZAMBUJA, José Luiz de. Estratégias para construção de indicadores para avaliação da sustentabilidade e monitoramento de sistemas. **Revista Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. Porto Alegre/RS, v.3, n.4, p. 44-52, out./dez. 2002. Disponível em:

<https://wp.ufpel.edu.br/consagro/files/2010/11/DEPONTI-Cidonea-Estrat%C3%A9gia-IS.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018.

FEE. **Unidades Geográficas**. Porto Alegre/RS, 2017. Disponível em: <http://feedados.fee.tche.br/feedados/#!home/unidadesgeograficas>. Acesso em: 20 jan. 2017.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

FETSUAS/RS. **Dados sobre o FETSUAS/RS**. 2015. Disponível em: <https://www.facebook.com/fetsuas.rs/photos/a.312945692234253.1073741829.221922911336532/340240889504733/?type=3&theater>. Acesso em 30 jan. 2018.

FNTSUAS. **Carta de Princípios**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxiaWJsaW90ZWNhZG9mbnRzdWFzfGd4OjI4OTBjYmFmOTQ0OGFlZTk>. Acesso em 30 jan. 2018.

FNUSUAS. **Criação do Fórum Nacional de Usuários do SUAS**. Brasília, 2014. Disponível em: https://blogcnas.org/tag/forum-nacional-dos-usuarios-do-suas/. Acesso em: 11 jan. 2018.

FREIRE, Paulo. **Conscientização:** teoria e prática da libertação. Uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. São Paulo: Moraes, 1980.

FRITZEN, Juliana Pires; MOSER, Liliane; PEZZO, Thiago M. 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. **Serviço Social: questão social e direitos humanos**. v. III, Florianópolis/SC: Editora UFSC, 2016.

GIDDENS, Antony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora da UNESP, 1990.

HOUAISS, Antônio. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo. In: MOTA, Ana Elizabeth et al. **Serviço Social e Saúde:** formação e trabalho profissional. Versão digital, s/d.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

IASI, Mauro. **De onde vem o conservadorismo?** 2015. Disponível em: <http://blogdaboitempo.com.br/2015/04/15/de-onde-vem-o-conservadorismo/>. Acesso em: 27 abr. 2015.

IBGE Cidades. **Dados territoriais e populacionais dos municípios da RMPA**. 2010. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php?lang>. Acesso em: 5 mar. 2017.

IBGE. **Dados populacionais brasileiros**. 2017. Disponível em: < https://ww2.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em 13 jul. 2017.

IHU. **Configuração territorial da RMPA 2012**. RS: 2015. Mapa adaptado. Colorido. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/169-noticias/noticias-2015/541816-a-desigualdade-de-renda-na-rmpa-continua-alta>. Acesso em: 20 jan. 2017.

IPEA. **Renda *per capita* mensal brasileira em 2011**. 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=346>. Acesso em: 15 mar. 2017.

IPEA. **Produto Interno Bruto**. 2013. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em 24 maio 2017.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: MDS; UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília/DF, 2009.

JANUZZI, Paulo. **Indicadores sociais no Brasil:** conceitos, fontes de dados e aplicações. 6. ed. rev. e amp. Campinas/SP: Alínea Editora, 2017.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades:** entre territórios de vida e territórios vividos. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

KOWARICK, Lucio. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15986.pdf>. Acesso em 16 dez. 2017.

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. _____. **Metodologia do trabalho científico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LAZZARI, Evelise. **A operacionalização da vigilância socioassistencial por meio das pesquisas avaliativas de enfoque misto**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)- PPGSS/PUCRS, Porto Alegre/RS, 2013.

LESSA, Sérgio; TONET, Ivo. **Proletariado e sujeito revolucionário**. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

LOPES, Marcia Helena. O Tempo do SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez Editora, n. 87, especial 2006, 2006.

LÖWY, Michael. **Walter Benjamim:** aviso de incêndio: uma leitura das teses “Sobre o conceito de história”. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

LUIZ, Danuta Cantoia. **Emancipação e Serviço Social:** a potencialidade da prática profissional. Ponta Grossa/PR: Editora UEPG, 2011.

MAIS SUAS. **Abertura da XI Conferência Nacional de Assistência Social**. 2017a. Disponível em: https://maissuas.org/2017/12/06/inedito-pela-primeira-vez-nao-houve-abertura-da-conferencia-nacional-nao-haviam-gestores-ou-conselheiros-e-sim-agentes-de-seguranca/. Acesso em 3 fev. 2018.

_____. **Manifesto Nacional contra o golpe do Governo Federal no SUAS. 2017**b**.** Disponível em: <https://maissuas.files.wordpress.com/2017/09/pdf-suas.pdf>. Acesso em: 13 set. 2017.

_____. **Frente Nacional em Defesa do SUAS**. 2016. Disponível em: <https://maissuas.org/2016/06/13/perdeu-o-lancamento-da-frente-em-defesa-do-suas-assista-aqui/>. Acesso em 30 jan. 2018.

MARINO, Eduardo. **Manual de avaliação de projetos sociais:** uma ferramenta para a aprendizagem e desenvolvimento de sua organização. São Paulo: Instituto Ayrton Senna, 1999.

MARTINELLI, Tiago; SOUZA, Marta Borba; SANTOS, Simone Ritta dos. Vigilância socioassistencial na política de assistência social: concepção e operacionalidade. **Revista Katálysis**. Florianópolis/SC, v. 18, n. 1, p. 104-112, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/33923>. Acesso em: 1 dez. 2017.

MARTINS, Cristina M. dos Reis. Caracterização da Região Metropolitana de Porto Alegre. **Textos para Discussão FEE**. Porto Alegre/RS: FEE, n. 112, 2013.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. 2. ed. São Paulo: Paulus, 2003.

MARX, Karl. **Para a questão judaica**. 1 ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.

_____. . **O Capital**: crítica da economia política. v. I. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

MDS. **RI Social CadÚnico**. 2016. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico>. Acesso em: 23 maio 2017.

_____. **RI Social pacto de aprimoramento do SUAS 2014**. 2018. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php>. Acesso em: 25 jan. 2018.

_____. **Relatório de Informações Sociais**. 2017a. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>. Acesso em: 6 maio 2017.

_____. **SUAS Visor**. 2017b. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/catalogo/index.php?id=492>. Acesso em: 6 maio 2017.

_____. **Data Social**. 2015. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/simulacao/layout/teste/miv_novo.php>. Acesso em: 29 maio 2017.

_____. **Censo SUAS 2016**. 2017. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 29 maio 2017.

_____. **Censo SUAS 2015**. 2016. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 29 maio 2017.

_____. **Censo SUAS 2010**. 2011. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 29 maio 2017.

METROPLAN. **Regiões metropolitanas e aglomerados urbanos**. RS: 2015. Mapa adaptado. Colorido. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0BwpKknHcl6CiQnZGb3FsUnYyeFU/view>. Acesso em: 20 jan. 2017.

METROPLAN. **Municípios da RMPA, RMSG e aglomerações urbanas**. RS: 2017. Disponível em: <http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/1242/?Munic%C3%ADpios_da_RMPA%2C_RMSG_e_Aglomera%C3%A7%C3%B5es_Urbanas>. Acesso em: 20 jan. 2017.

MIEVILLE, China. **Por que a Revolução Russa importa?** 2017. Disponível em: <*https://blogdaboitempo.com.br/2017/10/06/china-mieville-por-que-a-revolucao-russa-importa/*>. Acesso em: 14 nov. 2017.

MINAYO, Maria de Souza. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

MIOTO, Regina Célia, DAL PRÁ, Keli Regina. Serviços sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira. In: MIOTO; Regina Célia. CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria. **Familismo, direitos e cidadania:** contradições da política social. São Paulo: Cortez Editora, 2015.

MOTA, Ana Elizabete. Questão Social e Serviço Social: um debate necessário. In: _____. (org.). **O Mito da assistência social:** ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

NAÇÃO ZUMBI. Da lama ao caos. In: CHICO SCIENCE; NAÇÃO ZUMBI. **Da lama ao caos**. Rio de Janeiro: Gravadora Chaos, 1994. 1 CD (50 min). Faixa 7 (4 min. 31s).

NETTO, José Paulo. **O que é marxismo**. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 2006.

_____. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

OLIVEIRA, Mara; CARRARO, Gissele; ANUNCIAÇÃO, Daniela Andrade da. **Organização e Gestão do SUAS:** contribuições à operacionalização no âmbito municipal. Caxias do Sul/RS: EDUCS, 2013.

PAIVA, Beatriz; CARRARO, Dilceane; ROCHA, Mirella. Cartografia teórico-metodológica no estudo da proteção socioassistencial básica do SUAS. In: PAIVA, Beatriz. **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva:** direitos, política pública e superexploração. São Paulo: Veras Editora, 2014.

PAUGAM, Serge. **A Desqualificação Social: ensaio sobre a nova pobreza**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Necessidades Humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

_____. **Política social:** temas e questões. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

_____. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Política social e democracia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Cortez Editora, 2002a.

_____. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. **Política social e democracia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Cortez Editora, 2002b.

_____. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos:** crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília/DF: Thesaurus, 1996.

PMDB; FUG. **Uma ponte para o futuro**. 2015. Disponível em: <http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf>. Acesso em: 15 maio 2017.

PNUD; IPEA; FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: 28 ago. 2017.

PRATES, Jane Cruz. **Avaliação de políticas sociais**. Material didático elaborado para a disciplina de avaliação de políticas sociais. PUCRS, Porto Alegre, 2013.

_____. O método marxista de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária. **Revista Textos e Contextos**. Porto Alegre/RS: EDIPUCRS, v. 11, n. 1, jan./jul. 2012. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/11647>. Acesso em: 25 nov. 2012.

_____ O método e o potencial interventivo e político da pesquisa social. **Revista Temporalis**. Recife/PE: Editora Universitária UFPE, n. 9, ano V, 2005.

PRATES, Jane Cruz et al. Pesquisa e formação na pós-graduação. In: XII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL. Juiz de Fora/MG. **Anais ENPESS**. Brasília/DF: ABEPSS, 2012.

PRATES, Jane Cruz; PRATES, Flavio Cruz. Problematizando o uso da técnica de análise documental no Serviço Social e no Direito. **Revista Sociedade em debate**. Pelotas/RS: UCPEL, v. 15, n. 2, jul./dez. 2009. Disponível em: <http://revistas.ucpel.edu.br/index.php/rsd/article/view/356>. Acesso em: 2 maio 2016.

PUCRS. Biblioteca Central Irmão José Otão. **Modelo para apresentação de trabalhos acadêmicos, teses e dissertações elaborado pela Biblioteca Central Irmão José Otão**. Porto Alegre/RS, 2018. Disponível em: <http://www.pucrs.br/biblioteca/trabalhosacademicos>. Acesso em: 26 jan. 2018.

RAUPP, Heraida Cyreli. **A construção de um sistema de informações democrático para a política de assistência social**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)- PPGSS/PUCRS, Porto Alegre/RS, 2012.

RIZZOTTI, Maria L. Amaral. A aliança estratégica entre os trabalhadores e os usuários do SUAS. In: BRASIL; MDS. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS:** uma contribuição necessária para ressignifcar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. Brasília/DF, 2011.

RIZZOTTI, Maria L. Amaral; SILVA, Thaís G. Mendes da. A Vigilância social na política de assistência social: uma aproximação conceitual. **Serviço Social em revista**. Londrina/PR, v. 15, n.2, p. 130-151, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/13562/13439>. Acesso em: 15 jun. 2017.

RS. **Constituição Federal.** Assembleia Legislativa, Porto Alegre/RS, 1989. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=IiPguzuGBtw%3d&tabid=3683&mid=5358>. Acesso em: 20 jan. 2017.

SAMPIERI, Roberto; COLLADO, Carlos; LUCIO, Pilar. **Metodologia de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. 22. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2012.

SANTOS, Milton et al. **Território, territórios:** ensaios sobre o ordenamento territorial. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2006.

SEPLAN. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. 2016. Disponível em: <http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu_filho=807&cod_menu=805&tipo_menu=POPULA&cod_conteudo=1396>. Acesso em: 19 maio 2016.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: _____. (org.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora, 2008.

SILVA, Maria O. da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI:** a prevalência dos programas de transferência de renda. 7. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

SILVEIRA, Jucimere Isolda. Gestão do Trabalho: concepção e significado para o SUAS. In: BRASIL; MDS. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS:** uma contribuição necessária para ressignifcar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. Brasília/DF, 2011.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. São Paulo: Cortez Editora, 1987.

SPOSATI, Aldaíza. Vigilância Socioassistencial: condição para afirmação do direito socioassistencial no âmbito da proteção social distributiva. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. São Luiz/MA. **Anais da VIII JOINPP:** 1917-2017: um século de reforma e revolução, 2017, São Luís/MA: Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/UFMA, 2017.

_____. Qual política de assistência social queremos defender no contexto de crise do capital? **Revista Argumentum**. Vitória/ES, v. 8, n. 2, p. 6-15, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/12776>. Acesso em: 21 nov. 2017.

_____. Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. **Revista Katálysis**. Florianópolis/SC, v. 18, n. 1, p. 50-61, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/34984/30556>. Acesso em: 21 nov. 2017.

_____. Território e gestão de políticas sociais. **Serviço Social em revista**. Londrina/PR, v. 16, n. 1, p. 05-18, jul./dez. 2013. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/18423>. Acesso em: 28 dez. 2017.

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MDS; UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília/DF, 2009.

_____. **A menina Loas:** um processo de construção da Assistência Social. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

TEIXEIRA, Solange Maria. Política social contemporânea: a família como referência para as políticas sociais e para o trabalho social. In: MIOTO; Regina Célia. CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria. **Familismo, direitos e cidadania:** contradições da política social, São Paulo: Cortez Editora, 2015.

TOM ZÉ. Senhor cidadão. In: TOM ZÉ. **Se o caso é chorar**. São Paulo: Gravadora Continental, 1972. 1 LP (59 min). Lado A. Faixa 6 (3 min. 21s).

TONET, Ivo. **Educação contra o capital**. 2. ed. rev. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

TORRES, Amarildo Lima. **Gênese, lugar e perspectivas da Vigilância Socioassistencial:** estudos no campo da política de assistência social nos municípios de Belém e Ananindeua. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)-Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará, Pará, 2015.

VALARELLI, Leandro Lamas. **Gestão de projetos e a construção e o uso de indicadores**. Rio de Janeiro: Universidade Candido Mendes, 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 5. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A: Roteiro para análise documental exploratória

Identificação do documento:

Autor:

Ano:

Tipo de documento: (lei, decreto, norma, regulamento, orientações...)

Palavras-chave principais: vigilância socioassistencial, assistência social, Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Palavra-chave	***Identificação***	***Autor***	***Ano***	***Tipo de documento***	***Ementa***	***Observações***
Vigilância socioassistencial						
Assistência social						
SUAS						

APÊNDICE B: Roteiro semiestruturado para entrevistas

1 Sobre a organização da vigilância socioassistencial

1.1 Há um setor específico de vigilância socioassistencial no município?

1.2 Caso sim, desde quando?

1.3 Caso não, há previsão para implementação?

1.4 Caso não, a qual setor estão vinculadas as ações de vigilância socioassistencial?

2 Sobre a operacionalização da vigilância socioassistencial

2.1 Como a vigilância socioassistencial vem sendo operacionalizada no município?

2.1.1 Utilizam os materiais e ferramentas disponibilizados pelo MDS e outros órgãos?

2.1.2 Contam com base de dados própria?

2.1.3 De que forma são coletados e organizados os dados (quantitativos e qualitativos)?

2.1.4 Quais os indicadores utilizados?

2.2 Quais os aspectos positivos e negativos desta operacionalização?

2.3 Como é realizado o monitoramento?

2.4 Como é realizada a avaliação?

2.5 A vigilância socioassistencial influencia no planejamento e gestão da assistência social no município? De que forma?

2.6 Como se articulam o planejamento, a gestão e a pesquisa no âmbito da vigilância socioassistencial?

2.7 Qual a percepção dos gestores em relação à vigilância socioassistencial? (para ser respondida pelos técnicos)

2.8 Qual a percepção do da gestão governamental (nas três esferas) em relação à vigilância socioassistencial? (para ser respondida pelos gestores)

3 Sobre os pressupostos sobre vigilância socioassistencial

3.1 Qual o entendimento sobre vigilância socioassistencial?

3.2 Qual é a base (teórica) que sustenta esse entendimento?

3.3 Como você entende que a vigilância socioassistencial deve ser operacionalizada?

3.4 Qual o entendimento sobre vulnerabilidade social? De que forma ela se manifesta na realidade do município?

3.5 Qual o entendimento sobre risco social? De que forma ele se manifesta na realidade do município?

3.6 Qual o entendimento sobre território?

3.7 Qual o entendimento sobre a cobertura da rede prestadora de serviços socioassistenciais?

4 Sobre a vigilância socioassistencial e os usuários da assistência social

4.1 A vigilância socioassistencial pode contribuir com processos emancipatórios dos usuários da assistência social? De que forma? Isso vem sendo feito?

4.2 Os usuários da assistência social participam dos processos da vigilância socioassistencial? De que forma?

4.3 Os dados coletados e sistematizados pela vigilância socioassistencial é discutida com os usuários e comunidades?

4.4 É feito algum tipo de devolução aos usuários e comunidade da produção da vigilância socioassistencial? De que forma?

5 Sobre os recursos humanos que trabalham na vigilância socioassistencial

5.1 Quem é(são) o(os) responsável(is) pela vigilância socioassistencial?

5.2 Quantos trabalhadores estão vinculados à vigilância socioassistencial?

5.3 Qual a formação/escolarização destes trabalhadores?

5.4 Possuem dedicação exclusiva à VS ou desempenham atividades em outros “locais”?

5.4.1 No caso de não possuírem dedicação exclusiva, qual é o tempo dedicado à VS?

5.5 Que tipo de qualificação possuem para desenvolver as atividades neste setor?

5.6 Participaram (ou participam) de algum tipo de qualificação ou capacitação para desenvolver as atividades neste setor? Quais?

5.7 Qual o tipo de vínculo empregatício e condições de trabalho?

APÊNDICE C: Termo de consentimento livre e esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Trabalhadores dos SUAS vinculados à vigilância socioassistencial

Você está sendo convidada(o) como voluntária(o) a participar da pesquisa "VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO BRASIL: a necessária busca por referenciais teórico-metodológicos e ético-políticos". Meu nome é Evelise Lazzari, sou Doutoranda/Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS. Estou desenvolvendo este estudo sob orientação da Profa. Dra. Jane Cruz Prates, coordenadora do Grupo de Estudos sobre Teoria Marxiana, Ensino e Políticas Públicas (GTEMPP) da Faculdade de Serviço Social. Você pode escolher se quer participar ou não. Os dados dessa entrevista serão registrados mediante a gravação em áudio, e você receberá um roteiro semiestruturado que terão duas vias originais, onde uma ficará com você e a outra com a pesquisadora responsável por esta pesquisa. Poderá haver questões que você tenha ficado mais interessada(o) ou preocupada(o) e queira que eu explique mais detalhadamente. Por favor, peça que eu pare a qualquer momento e explicarei.

Justificativa e objetivos: Neste estudo pretende-se analisar a conformação da vigilância socioassistencial no estado do Rio Grande do Sul com a finalidade de desenvolver uma proposta que reúna fundamentos teórico-metodológicos, técnico-operativos e ético-políticos para sua operacionalização, no sentido de contribuir para a qualificação da política social pública de assistência social.

Procedimentos: Para realizar este estudo estamos entrevistando os trabalhadores do SUAS, entre eles os gestores ou responsáveis pela gestão da política de assistência social no município e os técnicos diretamente responsáveis pela operacionalização da vigilância socioassistencial. A coleta de informações com você será realizada através de entrevista, guiada por roteiro semiestruturado, com duração de aproximadamente 1 a 2 horas. As entrevistas ocorrerão em local onde seja resguardada sua privacidade. Estas entrevistas serão gravadas e o material das entrevistas será guardado com todo o sigilo pela Faculdade de Serviço Social da PUCRS na sala 330, e será destruído após 05 anos.

Riscos e desconfortos: A participação na pesquisa não oferece riscos a você. Entretanto, caso ocorra algum desconforto, você poderá a qualquer momento desistir de sua participação na pesquisa sem quaisquer prejuízos.

Benefícios: A participação na pesquisa contribuirá para a produção de conhecimentos e para o aprimoramento e qualificação da política pública de assistência social, principalmente no que diz respeito à operacionalização da vigilância socioassistencial no âmbito municipal. Neste sentido, salienta-se que não haverá nenhum tipo de benefício financeiro, emocional ou de outra natureza para você.

Garantia de respostas a qualquer pergunta: Esta pesquisa está sob a responsabilidade da Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da PUCRS, Assistente Social Evelise Lazzari, sob a orientação da Profa. Dra. Jane Cruz Prates.

Caso você tenha qualquer dúvida quanto aos seus direitos como participante de pesquisa, entre em contato com Comitê de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (CEP-PUCRS) em (51) 33203345, Av. Ipiranga, 6681/prédio 50 sala 703, CEP: 90619-900, Bairro Partenon, Porto Alegre – RS, e-mail: cep@pucrs.br, de segunda a sexta-feira das 8h às 12h e das 13h30 às 17h. O Comitê de Ética é um órgão independente constituído de profissionais das diferentes áreas do conhecimento e membros da comunidade. Sua responsabilidade é garantir a proteção dos direitos, a segurança e o

bem-estar dos participantes por meio da revisão e da aprovação do estudo, entre outras ações.

Voluntariedade da participação e Liberdade de abandonar a pesquisa sem prejuízo para si: A sua participação é voluntária, não precisa participar desta pesquisa se não quiser. Se decidir não participar da pesquisa, é seu direito e nada mudará no seu atendimento institucional. Até mesmo se disser “sim” agora, poderá mudar de ideia depois, sem nenhum problema.

Garantia de privacidade: Não será mencionada, em hipótese alguma, a identidade das(os) participantes, seja em apresentações orais ou escritas que venham a ser divulgadas, bem como a assinatura deste termo será mantida sob sigilo.

Consentimento: Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, _____ de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa e declaro que fui informada(o) sobre seu objetivo de maneira clara e detalhada, esclarecendo minhas dúvidas e tendo recebido cópia do presente Termo de Consentimento.

Porto Alegre,_____ de _____ de 20_____.

_____
Assinatura do participante na pesquisa

_____
Evelise Lazzari
Assistente Social CRESS 10ª 7415
Doutoranda Pesquisadora