



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO SERVIÇO SOCIAL (PPGSS)  
CURSO DE MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

AMIRALDO LIMA TORRES

**GÊNESE, LUGAR E PERSPECTIVAS DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL:**  
estudos no campo da Política de assistência social nos municípios de Belém e Ananindeua.

Belém - Pará

2016

AMIRALDO LIMA TORRES

**GÊNESE, LUGAR E PERSPECTIVAS DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL:**  
estudos no campo da Política de Assistência Social nos municípios de Belém e Ananindeua.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, para obtenção do Título de Mestre em Serviço Social.  
Orientador: Prof. Dr. Reinaldo Nobre Pontes.

Belém - Pará

2016

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP) –**

---

Torres, Amiraldo Lima.

Gênese, lugar e perspectivas da Vigilância Socioassistencial: estudos no campo da Política de assistência social nos municípios de Belém e Ananindeua. / Amiraldo Lima Torres. - 2016

204 f.; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

Orientador: Prof. Dr. Reinaldo Nobre Pontes.

1. Belém (PA) – Política Social. 2. Ananindeua (PA) – Política Social. 3. Vulnerabilidade Social. 4. Neoliberalismo. I. Pontes, Reinaldo Nobre, *orient.* II. Título.

CDD: 23. ed. 361.61098115

---

Bibliotecária Esp. Elisangela Silva da Costa, CRB-2 n. 983



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO SERVIÇO SOCIAL (PPGSS)  
CURSO DE MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

AMIRALDO LIMA TORRES

**GÊNESE, LUGAR E PERSPECTIVAS DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL:**  
estudos no campo da Política de assistência social nos municípios de Belém e Ananindeua.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, para obtenção do Título de Mestre em Serviço Social.

Aprovado em: 20/08/2015.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Reinaldo Nobre Pontes. – UFPA/ICSA  
Orientador

Prof<sup>a</sup>. Dra. Dirce Haruê Ueno Koga.  
Examinadora Externa

Prof<sup>a</sup>. Dra. Sandra Helena Ribeiro Cruz.  
Examinadora Interna

## **DEDICATÓRIA**

A D. Judith, minha Mãe e ao Sr. Waldemar (em memória), meu Pai.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, força suprema e visível, enquanto energia que vem das flores, do vento, dos sorrisos e abraços que agregamos aos sentidos diversos da nossa existência.

À coordenação e Professores do PPGSS-UFGA, pelo apoio e momentos de crescimento, de brigas, disputas, ganhos e de tensões que fizeram parte dessa relação e marcaram ainda mais nosso percurso, proporcionando acúmulo de vivências e de conhecimentos que nos invadiram com conteúdos que nos fizeram pensar e repensar os determinantes da realidade social.

Agradeço ao querido, fraterno e muito especial Prof. Dr. Reinaldo Pontes, meu orientador, que compartilhou saber em preciosos momentos de encontros, desencontros e reencontros na materialização desse estudo.

Agradeço à Profa. Sandra Helena Ribeiro Cruz e à Profa. Dirce Koga, que gentilmente dialogaram com meu trabalho.

À minha turma muito peculiar do Mestrado, que, além do aprendizado recíproco, agregou páginas que se seguem na história de minha vida. Com alegrias, choros, reviravoltas pessoais, conflitos, tensões, crescimentos e vínculos ternos que se formaram nesse rico e prazeroso período.

À Coordenação Estadual de Vigilância Socioassistencial da SEAS e aos membros do Governo Federal que partilharam concepções e percursos guardados na memória de suas vivências.

Aos Servidores dos Municípios de Belém e Ananindeua que gentilmente partilharam conhecimentos e informações sobre a Vigilância Socioassistencial.

Aos colegas da SEMAS: Telma, Inês, Maga, Rosália, Fátima e Paula, pelo apoio sensível e no compartilhamento do percurso cotidiano.

À irmã Neide Lusía Muhlbaier e ao Etevaldo Paixão, da SESP, que não mediram esforços para apoiar essa jornada de amadurecimento teórico-profissional.

À Deliana, minha namorada, que leu, releu, ouviu, refletiu e sentiu de perto a dor e o êxtase de um parto dissertativo. Sua presença, apoio e tudo o mais, fez você sentir o sabor e as cores dessa, que se tornou parte de nossa jornada afetiva e amorosa.

[...] o campo tem sons e a cidade ruídos[...]. Apesar deste bucólico sentimento, homens e mulheres deslocam-se, concentram-se, nascem e vivem cada vez mais na cidade. A ocupação horizontal do território urbano verticaliza-se, criando solos e mais solos acima daquele ofertado pela natureza. A topografia natural vai sendo coberta, recoberta e encoberta por massas de construções que revelam poder aquisitivo de mármore, vidros, concretos, grades, tijolos, madeiras, papelões ou, mesmo, simples panos juntados numa esquina aos moldes de ninhos de animais.

Aldaíza Sposati , 2011.

## RESUMO

Este estudo visa buscar os determinantes do surgimento e do lugar da Vigilância Socioassistencial no plano da Política Nacional de Assistência Social e nos municípios de Belém e Ananindeua. O trabalho utiliza-se do método crítico-dialético, buscando na história e na conjuntura os determinantes do movimento do objeto, realizando um resgate bibliográfico breve sobre a Política Social e a Assistência Social, para, em seguida, tratar da Vigilância Socioassistencial e suas inspirações, interpretações e função na Assistência Social. Na sequência, analisam-se aspectos documentais da Política Nacional de Assistência Social, para, depois, no lócus da pesquisa analisar a dimensão documental e a fala dos atores. Nos resultados sobre a gênese, traçamos uma linha do tempo, com determinações do movimento social, da área da saúde, assistência social e do Banco Mundial. No tocante ao lugar, percebe-se que, a Vigilância Socioassistencial afirma-se na condição de função de gestão e não como função da Assistência Social, ocupando o lugar de área-meio, e não de área-fim, assim como não se dispõe de normatização de composição das equipes de acordo com porte de município, tendendo a ser operacionalizada por equipes não muito amplas ou por duplas e/ou apenas um técnico, na maioria dos municípios. Neste trabalho também se concluiu que a Vigilância Socioassistencial estrutura-se com parca compreensão dos gestores e do controle social municipal, representando um limite para uma concepção de Função da Assistência Social e do seu potencial como lócus de organização de informações sobre a realidade territorial e das cidades.

**Palavras chave:** Política Social. Território. Vulnerabilidade Social. Vigilância Socioassistencial, Política de Assistência Social.



## **ABSTRACT**

This study aims at seeking the determinants of the emergence of the place of Social Assistance Surveillance in terms of National Social Assistance Policy and the municipalities of Belém and Ananindeua. The work uses the critical dialectic method, with methodology based on bibliographical research, documentary and on the field. In the textual body makes a small search on Social Policy and Social Service then, treat the Surveillance of social assistance and their inspirations, interpretations and role in Social Assistance. The research makes the analysis of national conferences, registration and municipal Social assistance system. Following, the speech of actors, social control management and contributions from Federal and State Government agents, aim to analyze the understanding and structuring of Surveillance of Social Assistance, in addition to the perception of the concepts of vulnerability, risk and territory. The search displays the principle of determinants, tensioned by focusing discussions of the Social State and law. In Genesis, we draw a timeline, with determinations of health, assistance and the World Bank. Regarding the place given to Social Assistance Surveillance seats on provided management function and not as a function of Social Assistance, occupying the place of action means and not an end as well, there is no standardization of composition of the teams according to size of municipality and tending to be operationalized by teams not too wide or double and/or just a technician in most municipalities. The work also concluded that Social Assistance Surveillance if structure with thin participation of municipal managers and social control, represents a limit to a conception of Social Function and locus of information organization on the territorial reality and the cities.

**Keywords:** Social Policy. Territory. Social Vulnerability. Social Assistance Surveillance, Social Service Policy.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1	Famílias atendidas pelo CRAS-PAIF 2013	118
Tabela 2	Especificidades, na fala dos atores, sobre o surgimento da VSA.	126
Tabela 3	Definições específicas do lugar da VSA, de acordo com categorias de percurso.	138, 139
Tabela 4	A operacionalização da VSA em Belém e Ananindeua	152, 153

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1	Região Metropolitana de Belém	114
Mapa 2	Área geográfica dos bairros do município de Belém	116
Mapa 3	Área de abrangência dos CRAS do município de Belém	118
Mapa 4	Situação geográfica dos bairros do município de Ananindeua	121
Mapa 5	Área de abrangência dos CRAS do município de Ananindeua	122
Mapa 6	Área de abrangência dos CRAS (territorialidade dos CRAS)	149

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Situação da VSA nos municípios Brasileiros, em 2013	107
Gráfico 2	Receita orçamentária do exercício 2013, no Fundo Municipal de Assistência Social de Belém, com valores em reais e em porcentagem	161,162
Gráfico 3	Repasse de recursos federais à Secretaria Municipal de Assistência Social de Ananindeua, ano 2015. Valores em reais e em porcentagem	167
Gráfico 4	Linha do Tempo da Vigilância Socioassistencial	174
Gráfico 5	Linha do tempo do surgimento da VSA em Belém e Ananindeua	186
Gráfico 6	Vínculo dos entrevistados (Apêndice A)	201
Gráfico 7	Formação dos entrevistados (Apêndice B)	201
Gráfico 8	Entrevistados com pós graduação (Apêndice C)	201
Gráfico 9	Participação em eventos da VSA (Apêndice D)	202
	Formulário de entrevista	203

## **LISTA DE SIGLAS**

**BPC** – Benefício de Prestação Continuada

**BM** – Banco Mundial

**CNEAS** – Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social

**CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social

**CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social

**CREAS** – Centro de Referência Especializado da Assistência Social

**CIP** – Centro de Inclusão Produtiva

**CADUNICO** – Cadastro Único da Assistência Social

**CMAS** – Conselho Municipal de Assistência Social

**CONGEMAS** – Congresso Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

**COEGEMAS** – Congresso Nacional de Gestores Estaduais de Assistência Social

**DABE** - Departamento de Atenção Básica e Especial

**ESF** – Estratégia Saúde da Família.

**FUNPAPA** – Fundação Papa João XXIII

**FONSEAS** – Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social

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

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

**IDHM** – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

**LOAS** – Lei Orgânica da Assistência Social

**LOM-SP** – Lei Orgânica do Município de São Paulo

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social

**NASF** – Núcleo de Atenção à Saúde da Família.

**NOB** – Norma Operacional Básica

**NUSP** – Núcleo Setorial de Planejamento

**PSB** – Proteção Social Básica

**PSE** – Proteção Social Especial

**PBF** – Programa Bolsa Família

**PPA** – Plano Plurianual

**PNAS** – Política Nacional de Assistência Social

**PSEAC**- Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade

**PSDB** – Partido da Social Democracia Brasileira

**PT** – Partido dos Trabalhadores

**RMA** – Registro Mensal de Atendimento

**RMB** – região Metropolitana de Belém

**SPAIF** – Serviço de Proteção e Atenção Integral a Família

**SCFV** – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

**SEAS** – Secretaria de Estado de Assistência Social

**SEMCAT** – Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social e Trabalho

**SAGI** – Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação

**SICON** – Sistema de Condicionalidades

**SNAS** – Secretaria Nacional de Assistência Social

**SPVEA** – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

**SUS** – Sistema Único de Saúde

**SIAS**- Sistema de Informações da Assistência Social

**UFPA** – Universidade Federal do Pará

**VISA** – Vigilância Sanitária

**VSA** – Vigilância Socioassistencial

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>16</b>
<b>1. ESTADO E POLÍTICA SOCIAL NO CAPITALISMO: BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS E CONCEITUAIS</b>	<b>25</b>
1.1 A Política Social do Estado Liberal ao Welfare State	25
1.2 Impactos do Neoliberalismo e a focalização da Política Social	34
<b>2. A POLÍTICA SOCIAL, A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO BRASIL</b>	<b>46</b>
2.1 A Política Social e a Assistência Social no Brasil: origens à atualidade.	46
2.2 A Vigilância Socioassistencial	66
2.2.1 O tripé conceitual da Vigilância Socioassistencial: Vulnerabilidade, risco e território.	74
<b>3 A DIMENSÃO DOCUMENTAL DA GÊNESE E O LUGAR DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: DA LOAS 1993 ÀS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DE 2013</b>	<b>85</b>
<b>4 A DIMENSÃO DOCUMENTAL E O DISCURSO DOS ATORES NOS MUNICÍPIOS DE BELÉM E ANANINDEUA</b>	<b>109</b>
4.1 Caracterização dos municípios de Belém e Ananindeua na área da Política de Assistência social	109
4.2 Concepção e gênese da Vigilância Socioassistencial	124
4.3 O lugar da Vigilância Socioassistencial	138
4.4 Operacionalização da Vigilância Socioassistencial nos municípios de Belém e Ananindeua	152
<b>APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS</b>	<b>171</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>190</b>
<b>APÊNDICE</b>	<b>200</b>

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado estudou a função da Vigilância Socioassistencial (VSA) na política de Assistência Social brasileira, objetivando analisar a gênese e o lugar desta nova dimensão na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), tendo como campo de observações e análises os municípios de Belém e Ananindeua (PA).

O problema da pesquisa consiste em saber como essa nova função está sendo compreendida em sua gênese histórica; como a estão interpretando: função, área ou setor?; e quais orientações de políticas sociais estão determinando as suas ações?

Por minha experiência como trabalhador da Assistência Social, percebia inconsistência e tensões voltadas ao dimensionamento dado à Vigilância Socioassistencial, tanto em sua gênese, lugar e operacionalização. Nesse sentido, firmam-se as hipóteses do estudo: Os operadores da Assistência Social a compreendem como determinada pelas particularidades históricas da própria Assistência Social e sem a participação do controle social; A Vigilância Socioassistencial constitui-se como instrumentalidade de apoio as áreas de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, e, por isso, sua função é de gestão, representando limites à perspectiva ampliada que a qualifique como função da Política de Assistência Social.

A pesquisa utilizou-se do método crítico-dialético, tendo em vista que este traz-nos uma possibilidade para a compreensão do movimento do real, na captação dos elementos de ordenação da realidade, suas contradições e os determinantes que compõem a totalidade social. Por isso, partiu-se do *abstrato ao concreto* para estabelecer as conexões com o objeto de estudo, pois se considera que existe um campo de incompreensões e limites, tanto no aspecto teórico-conceitual de sua gênese e do lugar, quanto de efetivação desta dimensão da Assistência Social, por se tratar de reflexo e projeção (KOSIC, 1976) da política social e de visões de mundo.

As indagações e abstrações sobre o real, visam ultrapassar a ingenuidade da percepção de que tudo que venha do social é bom e positivo (FALEIROS, 1985), pois congrega em si, a negatividade no seu interior, que se mostra em constante tensão “movida pela ação de vetores positivos [...] e de vetores negativos” (PONTES, 2010, p 74).

Utilizam-se os conceitos de Estado, Política Social, Assistência Social e território na busca da compreensão do movimento do objeto.

A tríade singularidade, particularidade e universalidade, faz parte de um todo, estruturado e indissociável, visto que, a princípio, a legalidade do ser social não está dada, encontra-se oculta, por se apresentar sem as determinações históricas de sua composição



(KOSIC, 1976). É preciso um esforço para captar, nos dados empíricos, as sinalizações de seu movimento, e encontrar as mediações que dão sentido a articulação entre o singular e o universal, construindo a particularidade. Pois o método histórico-dialético nos coloca o desafio de desnudar a realidade, ou seja, de ir para além do imediatismo e das armadilhas da aparência dos fenômenos.

Dessa forma, precisa-se perceber como a dimensão da Vigilância Socioassistencial está se processando, quais as visões de mundo que a congregam e quais os interesses em jogo na perspectiva de que o real possa ser pensado e repensado em seu percurso; para que se possa perceber quais as tendências que se materializam na Assistência Social, nesse particular.

Dentre as técnicas metodológicas utilizadas, buscou-se a pesquisa bibliográfica, documental e de campo para a qual se utilizou da entrevista com sujeitos significantes.

Na revisão bibliográfica, identificou-se escassez de produção sobre o tema. Dessa forma, buscou-se fazer um breve histórico das políticas sociais, baseado principalmente em Bering e Boschetti (2011) e Pereira (2009), contextualizando com referências de Estado, principalmente em Carnoy (2013). Sobre a Assistência Social, nossa base centrou-se em Couto (2010), Silva (2010) e Sposati (2014). Além dessas, outras referências voltadas ao Banco Mundial e à focalização e seletividade, baseadas em Cobo (2012), Pereira ([200-]) e Siqueira (2013). No tocante ao campo específico, buscaram-se artigos científicos, que tratam do tema da pesquisa, principalmente o trabalho de Rizzotti e Silva (2013), ampliando-se com outras obras como de Koga (2011) e Couto et al (2011), no debate sobre vulnerabilidade, risco e território. Essas foram as bases de maior referência de nossa discussão visando a “fornecer fundamentação teórica ao trabalho, bem como a identificação do estágio atual do conhecimento referente ao tema” (GIL, 2010, p. 30).

A pesquisa documental é a segunda dimensão metodológica de grande valia, pois deu a base do direcionamento e grau de desenvolvimento da função da Assistência Social em estudo. Nesse sentido, buscou-se em documentos oficiais do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conferências Nacionais e Municipais de Assistência Social, além de publicações da esfera estadual e municipais, para melhor compreensão sobre a Vigilância Socioassistencial, a fim de se perceber a sua estruturação organizacional e principais proposições, bem como das forças, atores e tensões.

A pesquisa analisou três documentos governamentais do plano federal: “Orientações Técnicas sobre a Vigilância Socioassistencial (2013)”; “Caderno 3 do CapacitaSUAS (2013)”

e a “NOB-SUAS, 2005 e 2012”, buscando-se os fundamentos da elaboração textual com seus sentidos específicos, valores e processos, que se encontram presentes em tais construções.

Na esfera municipal, contou-se com dados oriundos de sites, relatório de gestão, plano plurianual, relatórios de conferências e projetos, que foram bases importantes para se perceberem os direcionamentos específicos da Constituição da Vigilância Socioassistencial nesse âmbito.

O terceiro elemento metodológico foi a entrevista semiestruturada, seguindo um roteiro predeterminado (ver apêndice A). Considerou-se importante o uso desse tipo de entrevista, pois, além de permitir um certo grau de estruturação, possibilitou a liberdade do entrevistado diante de questões orientadas e especificamente voltadas à gênese, o lugar e a estruturação da Vigilância Socioassistencial no lócus da pesquisa: Belém e Ananindeua.

Como perspectiva para análise dos dados coletados, visando tratar os resultados, foram feitas inferências na interpretação do conteúdo exposto, para se chegar ao conteúdo latente, baseado na análise de conteúdo (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011)

Segundo as autoras, na análise de conteúdo, é necessário desvendar o discurso que se encontra latente, e, por isso, a análise histórica e contextual são significativas, para não se fixar no discurso manifesto e indo ao que não está sendo revelado, porém encontra-se em forma latente, a partir do uso de determinados termos que o denunciam. Logo, conteúdo e contexto, não podem ser desvinculados, tendo em vista que até mesmo a posição do entrevistado na Instituição deve ser considerada, no momento de análise das respostas.

Dessa forma, no ato da análise dos dados, a atenção voltou-se ao referencial teórico para dar sentido à interpretação, momento em que se fizeram inferências, que foram revistas à luz da teoria, diante do conteúdo manifesto. Em razão disso, Cereja (2010) afirma que não existe neutralidade nas palavras, pois não são exclusivas do locutor, por elas trazerem consigo a história, ideologia e luta social, sendo ela a “[...]síntese das práticas discursivas historicamente construídas” (p. 204), entendendo-se assim, que o contexto da mensagem foi de suma importância, pois é o lugar de onde se fala, conforme a posição do informante na instituição. Dessa forma, considerou-se que a função/cargo de cada informante na Instituição, tinha uma importância significativa, visto que demonstrava sua posição na correlação de forças intrainstitucionais, haja vista que, de acordo com a técnica de análise de conteúdo, verifica-se que o texto vem de um dado contexto e, por isso, representam possível tensionamento no ato da sua expressão oral.

No tocante aos municípios definidos na pesquisa, fez-se uso do critério de definição pela referência de porte (Metrópole, Grande Porte, Médio Porte e Pequeno Porte<sup>1</sup>), pois é assim que a Política de Assistência Social qualifica os municípios em cenário nacional e, com isso, estabelece seus direcionamentos. Entretanto, em virtude de se perceber que, nos municípios de grande porte e metrópole, as ações encontram-se bem mais estruturadas e com maior oferta de serviços e com diferentes níveis de complexidade, inclusive, em aspecto populacional e por se perceber que o pacto de aprimoramento do SUAS, estabeleceu meta de estruturação da VSA nesses municípios de grande porte e metrópole (COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2013). Nesse aspecto a pesquisa resolveu inserir os municípios de Ananindeua, como município de grande porte, e Belém, por se tratar da metrópole estadual.

Além da esfera municipal, buscou-se as esferas Estadual e Federal, especialmente em virtude destas possuírem a Coordenadoria Estadual de Vigilância Socioassistencial e a Coordenadoria dos Serviços Nacionais de Vigilância Socioassistencial, responsável pelo direcionamento e apoio técnico e instrumental em cenário estadual e nacional. Ressalta-se que a inserção destas duas esferas na pesquisa, contribuiu significativamente na definição do percurso histórico do surgimento de tal função e da especificidade acerca do lugar da VSA na Assistência Social.

Dessa forma, o esforço em conhecer e refletir sobre essa nova dimensão da Assistência Social, torna-se importante, por ela afigurar-se como elemento em expansão e por ainda não haver estudos mais aprofundados sobre o tema. Com isso, a pesquisa enveredou-se na clarificação quanto ao seu lugar e o que isso representa para a Assistência Social e demais políticas públicas.

A pesquisa centrou-se principalmente no percurso desenvolvido pela Assistência Social a partir dos anos 1990, marcado pelo início do processo de redemocratização e num contexto em que as forças hegemônicas do capital estavam em processo de reorganização mundial, e de expansão da corrente do pensamento único<sup>2</sup> e da reorganização das teses liberais, em sua forma neoliberal (SILVA, 2010; COUTO, 2010; BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

---

<sup>1</sup> O porte municipal é de acordo com a população, sendo que os municípios de grande porte, são aqueles que possuem entre 100 à 900 habitantes. Metrópole, são os municípios com mais de 900 mil habitantes de acordo com a NOB/SUAS (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2012).

<sup>2</sup> [...] um conjunto sistemático de ideias e medidas difundidas pelos meios de comunicação de massas, mas também dentro dos ambientes bem pensantes, estes últimos assaltados por profundos pragmatismo e imediatismo. O pensamento único vigorou amplamente nos anos 90, mas ainda mantém sua força neste início de milênio. (BEHRING, [20-?], p.12).

A década de 1990 também inaugura a era da difusão da informática, como fenômeno de massa. O que Castells (1999) diz que se trata de um mundo novo que tomou forma e que se iniciou entre os anos 1960 e 1970 em uma conjuntura de crise do Capital e do modelo de Estado Social, de polaridade mundial, corrida espacial, libertarismo, direitos humanos, dentre outros movimentos da época (CASTELLS, 1999; SILVA, 2010).

Nos contextos nacional e da América Latina, vivia-se o fim das ditaduras militares e início do processo de redemocratização (COUTO, 2010; SILVA, 2010). Em 1993, tinha-se Itamar Franco à frente da Presidência da República, que havia assumido o governo após o *impeachment* de Fernando Collor de Melo. A LOAS, mesmo tendo sido a última das políticas componentes da Seguridade Social regulamentadas após a Constituição de 1988, foi um marco importante para a área da Assistência Social (SILVA, 2010).

No plano conceitual, o princípio da focalização das políticas sociais, foi ganhando destaque no desenvolvimento da pesquisa, o que traz algumas armadilhas, mas também possibilidades, no plano contraditório das Políticas Sociais. Como armadilhas identifica-se o uso deste princípio na esfera de política e que nos remete a segregações, estigmatizações, com atuação em bolsões de pobreza e não em contexto universal do direito (COBO, 2012; BEHRING; BOSCHETTI, 2011; COUTO et al, 2011; RIZZOTTI; SILVA, 2013). Bem como identificaram-se alguns questionamentos acerca do uso da focalização no Brasil (SPOSATI, 1997), além da divergência entre focalização e seletividade (PEREIRA, [200-]), por ser esta uma referência de atendimento a necessidades humanas e a primeira, volta-se em primeiro plano ao uso de recursos escassos.

Pereira (2009) menciona que ao se correlacionar as políticas públicas, como instrumento para garantia dos direitos sociais, nota-se uma mudança de atitude em relação ao Estado, para transformar os valores de equidade e justiça social, em garantia do bem público.

Dessa forma, identifica-se que o Estado mesmo com as crises, revisões, reformulações não se retira do cenário social, podendo até voltar a ampliar-se (SILVA, 2010).

Couto (2010) menciona que uma das funções<sup>3</sup> do Estado, diz respeito à criação de instituições úteis ao bem comum<sup>4</sup> e que não poderiam ser iniciativa de organismos privados, por serem dispendiosos e assim, não resultariam em lucro, visto que não conseguiriam o reembolso do valor empregado, especialmente na Assistência Social.

---

<sup>3</sup> “[...] o Estado deve se ater a apenas 3 funções mínimas: “a defesa contra os inimigos externos; a proteção de todo o indivíduo de ofensas dirigidas por outros indivíduos; e o provimento de obras públicas, que não possam ser executadas pela iniciativa privada” Bobio (1988 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 60).

<sup>4</sup> Destacando-se que para outro autor o bem comum pode representar coisas diversas e de acordo com os atores envolvidos (CARNOY, 2013).

O SUAS surge como uma possibilidade de ampliar a proteção social para os não cadastrados no sistema previdenciário (SPOSATI, 2009; SILVA, 2010). Seu surgimento deu-se a partir da decisão dos participantes da IV CNAS, em 2003, enquanto meio de operacionalizar a política de Assistência Social num modelo unificado em território nacional, possuindo 3 funções básicas: a Proteção Social, a defesa de direitos e a Vigilância Socioassistencial.

A Vigilância Socioassistencial, definida como uma das funções da Assistência Social, volta-se à captação, organização, sistematização e “disseminação” de informações e análise da realidade socioassistencial nos territórios, objetivando identificar riscos e vulnerabilidades individuais e sociais, além do tipo, qualidade e quantidade de equipamentos ofertados.

De acordo com Rizzotti e Silva (2013), a gênese histórica do uso do conceito de Vigilância social vem da saúde, e datando de dois séculos, pois o SUAS foi inspirado no SUS; e sinalizam que ocorreu importação de inúmeros conceitos, inclusive o de Vigilância, para a área da assistência social.

O termo Vigilância, tanto na Saúde, quanto na Assistência Social, remete-nos a certas ambiguidades, pela analogia a medidas de controle que, segundo estas autoras, não se referem ao controle de usuários, mas dos eventos adversos à saúde, bem como a Assistência Social tem que identificar as situações que resultam em vulnerabilidade e risco de indivíduos e famílias, possibilitando estratégias que previnam ou reduzam tais agravos.

Este estudo buscará também elementos do movimento interno da Assistência Social, em cenário nacional, principalmente por meio da análise das Conferências Nacionais e, com isso, adicionarem-se outros elementos que nos permitam sistematizar uma linha do tempo da Vigilância Socioassistencial.

No tocante ao debate sobre a Vigilância Socioassistencial como Função da Assistência Social e do seu lugar, identificaram-se poucas referências teóricas no debate, pois em um trabalho de Menotti et al (2011), aparece um capítulo denominado de “A Função Vigilância Socioassistencial”. No entanto, o debate é posto mais no sentido de exposição de objetivos e sua operacionalidade, colocando-a enquanto um sistema de informações preventivo (MENOTTI et al, 2011).

Destaca-se a inserção do debate sobre a categoria Burocracia em Weber, no entanto, seu uso requer cuidado por ser reforçador do contexto da crítica liberal ao processo de regulação do Estado. Dessa forma, nesse debate, observam-se algumas particularidades acerca da setorização, com identificação de aspectos positivos e negativos.

Discutir Vigilância Socioassistencial nos força a adentrar o campo de discussão sobre o seu tripé conceitual básico: vulnerabilidade, risco e território (RIZZOTTI; SILVA, 2013).

Sposati (2009) menciona que a concepção de vulnerabilidade, tem recebido interpretações diversas, dentre elas a que faz referência a estigmatizações, com a rotulação de indivíduos enquanto “vulneráveis”, semelhante aos termos pobre, carente, excluído.

Em Couto et al. (2011), tem-se uma problematização dos conceitos de vulnerabilidades e riscos sociais. Expõem que, se a desigualdade é considerada inerente ao capitalismo, os riscos e vulnerabilidades devem ser vistos como frutos de tais relações desiguais do sistema.

No tocante ao risco, consta, em Sposati (2001, apud RIZZOTTI; SILVA, 2013), que os neoliberais colocam-no como uma preocupação individual e pessoal e, por isso, as incertezas da vida devem ser um desafio de cada um, de acordo com suas possibilidades.

Território é a terceira categoria vinculada à base conceitual da Vigilância Socioassistencial, pois as informações, entre as demandas da população e a oferta dos serviços, precisam ser “colhidas” e sistematizadas, para que auxiliem não apenas na efetivação, mas a avaliação do alcance e objetivos dos serviços. Por isso, território é um tema vinculado à VSA (RIZZOTTI; SILVA, 2013).

Couto, Yazbek e Raichelis (2010, apud RIZZOTTI; SILVA, 2013) expõem que o território pode representar uma inovação ou uma armadilha, e, por isso, devem ser feitas algumas considerações para evitar que tais ações venham a reforçar estigmas e imagens negativas sobre os indivíduos e os seus territórios.

Dessa forma, precisa-se compreender que essas dimensões representam a amplitude da produção e reprodução do território capitalista, que tem como matriz a apropriação privada e que, conseqüentemente, gera fatores condicionantes à estrutura urbana de uma cidade e suas contradições (VAINER, 2002).

Identifica-se que existe um universo de questões a serem abordadas diante da dimensão da Vigilância Socioassistencial e este trabalho quer ser um elemento dessa busca de aproximação com a totalidade.

Portanto, nosso texto encontra-se disposto e organizados em 04 capítulos, além das aproximações conclusivas e desta introdução.

O primeiro capítulo trata das categorias de análise: Estado e Política Social no Capitalismo, com breves considerações históricas e conceituais, tendo como subitens a Política Social do Estado Liberal ao *Welfare State* e os Impactos do neoliberalismo e a

focalização da Política Social. O capítulo inicia-se com a discussão sobre a questão social, no encaminhamento do debate da política social liberal, passando pela crise do Estado liberal, na ascensão do modelo keinesiano, e na ascensão e “queda” do Welfare State, finalizando-se com a retomada dos princípios (neo) liberais para as políticas sociais e a influência do Banco Mundial na difusão do princípio de focalização e suas tensões nas políticas sociais.

No segundo capítulo, tratou-se da Política Social, Assistência Social e a Vigilância Socioassistencial no Brasil, tendo como subitens A Política Social e a Assistência Social no Brasil: origens à atualidade; A Vigilância Socioassistencial, tratando das inspirações, interpretações e função na Assistência Social; e o tripé conceitual da Vigilância Socioassistencial: vulnerabilidade, risco e território, entre possibilidades e limites. Neste capítulo faz-se um resgate da Política Social brasileira, principalmente dos anos de 1930, no governo Vargas e nos Governos subsequentes, passando-se pela Ditadura Militar, a atualidade do surgimento da política de Assistência Social. Na sequência, discorre-se sobre a área central da pesquisa, mas os parcos trabalhos deram uma responsabilidade a mais ao capítulo seguinte, principalmente no tocante à análise documental. No entanto, conseguiu-se debater algumas questões voltadas às inspirações, interpretações e função da Vigilância na Assistência Social, além da discussão sobre o seu tripé conceitual.

No terceiro capítulo, informa-se ao leitor sobre a pesquisa documental em cenário nacional, fazendo-se um resgate histórico da gênese do desenvolvimento da Vigilância Socioassistencial, desde a LOAS, passando-se por todas as edições das Conferências Nacionais de Assistência Social, Normas Operacionais e outros documentos recentes sobre a Vigilância Socioassistencial, no contexto geral brasileiro. Neste capítulo, discorre-se sobre os elementos sinalizadores do surgimento da VSA e as discussões voltadas a esse novo lugar na Política de Assistência Social.

O quarto capítulo trata do discurso dos atores e da dimensão documental específica da investigação, iniciando-se com a caracterização dos municípios da pesquisa: Belém e Ananindeua. Apresentam-se tabelas com sínteses de direcionamento dos subitens, voltados aos três campos da pesquisa: gênese, lugar e operacionalização da VSA, em Belém e Ananindeua. Neste capítulo, as falas dos atores Federais e Estaduais são inseridas, visando aporte aos determinantes da VSA. Por ser este o capítulo de finalização, isso possibilitou-nos realizar inferências mais amplas, resgatando alguns aspectos do percurso teórico e documental geral pregresso, além da identificação de atores, forças e determinações.

Nas aproximações conclusivas, deixam-se vários aspectos específicos sobre a concepção e gênese da Vigilância Socioassistencial, com apresentação de uma linha do tempo do cenário nacional e dos municípios de Belém e Ananindeua, como sendo sínteses do percurso delineado nos capítulos, e, além disso, alguns questionamentos sobre o estabelecimento da Vigilância Socioassistencial, no contexto de função da Assistência Social.



## **1 - POLÍTICA SOCIAL NO ESTADO CAPITALISTA: BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS E CONCEITUAIS**

A gênese do estudo sobre a Assistência Social e a Vigilância Socioassistencial, visando ao alcance da totalidade, não pode ser feita sem um olhar para a história como mediação que busca determinantes do plano da Política Social do Estado Capitalista, com tendências que norteiam o desenvolvimento das ações na atualidade.

Por isso consideram-se conexões com a questão social, fazendo-se referência às teses liberais, com a menção às tensões geradas nas críticas liberais à Lei dos Pobres, passando-se pelo Keinesianismo e o *Welfare State*. É o percurso inicial que se estabelece em nosso primeiro subitem, para depois analisar os impactos do neoliberalismo e a focalização da política social.

### **1.1 A Política Social do Estado Liberal ao *Welfare State***

Falar sobre gênese da Política Social é falar inicialmente da questão social, por ser esta oriunda do sistema capitalista, especificamente a partir do século XIX, sendo conceituada como o conjunto das expressões das desigualdades sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011), e tendo íntima correlação entre capital e trabalho<sup>5</sup>.

No entanto, se formos analisar as desigualdades sociais, elas não são exclusividade do sistema capitalista, pois, nos sistemas que lhes antecederam, tem-se o mundo dividido em classes antagônicas, ou seja, exploradores x explorados. Porém, é no sistema vigente que as expressões da pobreza e da miséria ganham contornos de grande magnitude.

A expressão questão social surgiu em 1830, vista como uma ameaça pela vinculação da categoria à arena de disputas entre projetos societários. Em outra perspectiva de análise, é simbolizada como “expressão ampliada das desigualdades sociais, o anverso do desenvolvimento das forças produtivas” (IAMAMOTO, 2001, p. 10).

Dessa forma, a questão social correlaciona-se com o aumento do fenômeno do pauperismo, devido à extensiva industrialização e urbanização no século XVIII e XIX, que geravam o seu avesso. No entanto, a mudança da designação de pauperismo para o uso da palavra questão social, tinha sentido mais amplo e conotação sociopolítica

---

<sup>5</sup> [...] Capital e trabalho assalariado são uma unidade de diversos; um se expressa no outro, um recria o outro, um nega o outro. O capital pressupõe como parte de si mesmo o trabalho assalariado (IAMAMOTO; CARVALHO, 1996, p. 31)

[...] a questão social tem a ver com a emergência da classe operária e seu ingresso no cenário político, por meio das lutas desencadeadas em prol dos direitos atinentes ao trabalho, exigindo seu reconhecimento como classe pelo bloco do poder, e, em especial pelo Estado (Idem, 2001, p. 17).

Behring ([20--]), menciona que a questão social possui relação intrínseca com a forma de seu enfrentamento pelos sujeitos históricos, dentro de uma relação contraditória, mas sua gênese vincula-se com a forma como acontece a produção e reprodução das condições de suas vidas, além da cultura e da riqueza e, conseqüentemente, da pobreza, pois a contradição as coloca em polos indissociáveis.

Dessa forma, o sentido da questão social vai para além das expressões “pobreza”, “miséria” e “exclusão”, mas correlaciona-se com um processo de banalização da vida humana, e da indiferença com o outro, que são resultantes de um processo de coisificação das relações entre os homens: “a subordinação da sociabilidade humana às coisas – ao capital dinheiro e ao capital mercadoria — retrata, na contemporaneidade, um desenvolvimento econômico que se traduz como barbárie social” (IAMAMOTO, 2009, p. 29).

Demo (2002), analisando a exclusão, menciona que esta, possui elementos estruturais voltados ao modo de produção capitalista, mas possui outros determinantes, mediados pela escola, família, funcionamento do mercado de trabalho, a cidade, dentre outros. Portanto, exclusão não se refere apenas à não inserção no mercado de trabalho, mas também à sociabilidade como um todo. Entretanto, os excluídos “fazem parte do sistema, mesmo que se sintam inúteis [...]” (p. 30).

Logo, a questão social nessa perspectiva, é a expressão das contradições do modo de produção capitalista, na relação capital x trabalho, que ao constituir o trabalho vivo (força de trabalho) como única fonte de valor e para aumentar sua margem de lucro por meio da mais valia relativa<sup>6</sup>, precisa investir no capital morto, que são as máquinas e tecnologias, proporcionando a expansão do exército industrial de reserva<sup>7</sup>, em grande escala. Fatores esses essenciais para a pressão para baixo do salário dos trabalhadores, e da extração da mais valia.

Pois bem, falar de questão social é falar de pobreza e miséria. No entanto, dentro da lógica positivista, a chamada questão social ganha contorno de algo natural, sem rebatimentos

---

<sup>6</sup> [...] interessa ao capitalista aumentar a duração e intensidade do trabalho, seja prolongando a sua jornada (mais-valia absoluta), seja potenciando o trabalho acima do grau médio (mais-valia relativa), para que obtenha um tempo de trabalho superior àquele necessário à reposição do salário (IAMAMOTO; CARVALHO, 1996, p. 43).

<sup>7</sup> [...] se durante as fases de expansão econômica o exército industrial de reserva exerce uma pressão sobre os trabalhadores ativos, nos momentos de superprodução e crise funciona como freio as suas exigências. Atua como uma pressão baixista dos salários e favorecedora da subordinação do exército ativo às imposições do capital na sua fome insaciável de absorção de trabalho não pago (IAMAMOTO; CARVALHO, 1996, p. 60).

com a história socioeconômica e a estrutura vigente. Logo, sua solução não passaria pela necessidade de transformação do sistema, pois era resultante do comportamento dos sujeitos.

No plano histórico, e como resultante da questão social, surgiam formas de atenção social aos pobres, no berço do capitalismo do século XIX, — a Inglaterra — no ímpeto de liberar os trabalhadores ao mercado. Com isso, os liberais questionavam as políticas sociais, voltadas aos pobres e promoveram reformulações nas leis assistenciais a eles direcionadas.

No liberalismo<sup>8</sup>, até mesmo a fome torna-se mecanismo de controle dos pobres, exposta por Polanyi, quando destacava os precursores das ideias liberais de naturalização da pobreza e que, até mesmo a fome, era elemento impulsionador ao trabalho e à decência, funcionando como mecanismo de controle e coerção ao trabalho.

A fome doma os animais mais ferozes, ensina a decência e a civilidade, a obediência e a sujeição ao mais perverso. De uma forma geral, só a fome pode incentivar e incitar os pobres ao trabalho; mas as nossas leis [*Speenhamland*, por exemplo] já estabeleceram que eles não devem passar fome. [...] A fome não é apenas uma pressão pacífica, silenciosa e incessante mas, como a motivação mais natural para a diligência e o trabalho, ela se constitui no mais poderoso dos incentivos. (POLANYI, 2000 apud MACHADO, 2009, p. 120)

Conceitos do Darwinismo Social combinam-se ao liberalismo, pois relacionam elementos da tese de seleção natural das espécies aos indivíduos, quando tratam de inserção social.

Malthus foi um autor crítico das intervenções do Estado na Política Social, pois as responsabilizava pela existência e aumento do número de pobres, que, segundo ele, eram superiores aos recursos disponíveis. Este mencionava que era inexistente o direito à subsistência, fora do trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p 61).

Por intermédio da tese de Malthus e dos liberais, o Estado, não deveria intervir na regulação das relações de trabalho, e tampouco, preocupar-se com o atendimento das necessidades sociais. As principais teses malthusianas e dos liberais tratavam da naturalização da miséria<sup>9</sup>; das políticas sociais como estimuladoras do ócio e do desperdício<sup>10</sup>; e, por fim,

---

<sup>8</sup> Demarcamos o liberalismo como um movimento da ordem Capitalista, que vai de meados do século XIX até a terceira década do século XX. Sendo que, no pós-crise iniciada em 1970, uma nova roupagem emerge das teses do “livre comércio”.

<sup>9</sup> Os liberais veem a miséria como natural e insolúvel, pois decorre da imperfectibilidade humana, ou seja, a miséria é compreendida como resultado da moral humana e não como resultado do acesso desigual à riqueza socialmente produzida. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 62)

diziam que a política social deve ser um mero paliativo<sup>11</sup>. Já Couto (2010), por sua vez, declara que as ideias liberais serviam para preservar a competição na sociedade, e a tutela Estatal, era nociva ao espírito empreendedor que todos deveriam assumir, pois para o desenvolvimento do capitalismo, o homem deveria ter seus meios de produção reduzidos ao máximo, para que lhes restasse, apenas, a sua força de trabalho para colocar à disposição dos proprietários dos meios de produção.

No contexto histórico, temos o surgimento das políticas sociais como um processo gradual e diferenciado entre os países, e que, de acordo com Behring e Boschetti (2011), dependeram dos movimentos da correlação de forças entre Trabalhadores e Forças Produtivas sob a mediação do Estado e suas composições.

Karl Polanyi(2000), citado por Machado (2009), dizia que existia uma contestação à política social e à Lei dos Pobres, pois, para os liberais, tratava-se de uma forma de resistência, à conquista de uma renda mínima, independente de proventos. Este mencionava que a lei estabeleceu o “direito de viver” e, assim, tal legislação foi acusada de impedir a competição do mercado, pelo fato, de o trabalhador ter meios de garantir sua subsistência, o que feria a lógica do trabalho no sistema capitalista.

Tem-se em vista que esta Lei— *Speenhamland* — estabelecia as mínimas condições de sobrevivência e, logo, favorecia a possibilidade de negociação salarial. Tal fato era, portanto, inconcebível aos proprietários dos meios de produção.

Em suma, a *Speenhamland* destinou-se a impedir a proletarização do homem comum ou, pelo menos, a diminuir o seu ritmo. Por seu turno, a *Poor Law Reform* acabou com as obstruções que se colocavam ao mercado de trabalho livre, abolindo o “direito de viver” e sendo muitos dos pobres mais necessitados abandonados à sua sorte quando se retirou a assistência externa. “Em toda a história moderna talvez jamais se tenha perpetrado um ato mais impiedoso de reforma social. Ele esmagou multidões de vidas [...] como meio de lubrificar as rodas do moinho de trabalho”. (POLANYI, 2000 apud MACHADO, 2009, p.119)

De acordo com Behring e Boschetti (2011), a nova legislação voltada aos pobres (Nova Lei dos Pobres de 1834), estava no contexto da irrupção da Revolução Industrial. Assim, diferente das anteriores, era mais incisiva no tocante ao “sentido de liberar a mão-de-

---

<sup>10</sup> Para os liberais, o Estado não deve garantir políticas sociais, pois os auxílios sociais contribuem para reproduzir a miséria, desestimulam o interesse pelo trabalho e geram acomodação, o que poderia ser um risco para a sociedade de mercado (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 62).

<sup>11</sup> Como, na perspectiva liberal, a miséria é insolúvel e alguns indivíduos (crianças, idosos e deficientes) não têm condições de competir no mercado de trabalho, ao Estado cabe apenas assegurar assistência mínima a esses segmentos, como um paliativo. A pobreza, para os liberais, deve ser minorada pela caridade privada (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 62).

obra necessária à instituição da sociedade de mercado” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 48).

A Nova Lei dos Pobres era, portanto, mais restritiva e seletiva, diante da complexificação e do aumento das expressões da questão social. Dessa forma, os pobres selecionados possuíam condicionalidades, especialmente voltadas à realização de alguma atividade laborativa “para justificar a assistência recebida<sup>12</sup>” (POLANYI, 2000 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 48).

Neste novo cenário, a Igreja ainda constava como referência aqueles que não podiam ou não conseguiam se incorporar ao mercado de trabalho, por meio das chamadas “caixas de socorro” e que, segundo Faleiros(1985), funcionavam como remédios voltados ao alcoolismo, à vadiagem e à imoralidade, cujo “[...] objetivo real [...] era forçar ao trabalho [...]. É essa a essência da lei dos pobres na Inglaterra” (FALEIROS, 1985, p. 10).

Este autor afirma, que “[...] em 1834, na Inglaterra, o princípio da escolha da condição menos favorável (*less eligibility*) foi consagrado pela lei dos pobres” (FALEIROS, 1985, p. 83). Dessa forma, a Política Social, por meio da legislação, ganhava status de altamente repressiva, com a obrigação dos atendidos a ter que morar na Instituição, para se obter maior controle do comportamento e servir como reserva de mão de obra, disponível.

É com a criação dos *workhouses*, na Inglaterra, por volta de 1730, e sua confirmação pela lei de 1834, que o esquema de obrigação ao trabalho se tornou mais rígido. Tratava-se de clara expressão da *less eligibility*, isto é, “a pior situação” (FALEIROS, 1985, p. 10,11).

Este autor menciona que, em meados de 1832, passaram a surgir determinadas agitações na Inglaterra, e o Governo decidiu criar uma comissão de investigação dos pobres, que concluiu que eles viviam naquela situação por incompetência em conduzir sua vida e a sua família.

O fundamento de controle social advindo da legislação ganhava força com as teses liberais, nas quais apenas os capazes e inteligentes teriam condições de prosperar. Nesse arcabouço teórico, o indivíduo pobre era considerado culpado por sua condição, por entender como naturais as desigualdades sociais, passando longe de qualquer concepção que a percebesse como “o resultado do tipo de produção existente” (FALEIROS, 1985, p. 11).

---

<sup>12</sup> Tal aspecto de Política Social, com condicionalidades, foi retomado especialmente no Programa de Transferência de Renda do Governo Federal, o Bolsa Família (nota do autor)

Dessa forma, todos os benefícios e possibilidades de desenvolvimento social estariam depositados no mercado — logo, no trabalho — tornando-se assalariado e consumidor. Pois é no mercado que os indivíduos satisfazem suas necessidades, seja de alimentação, habitação, etc., sendo que, para algumas delas, o atendimento deve ser apenas parcial, como a Educação, a Saúde e o Transporte.

Nesse novo modelo societário, o mercado determina o lugar dos homens em tal estrutura, e logo, sua importância dependerá do seu espaço na produção material, que tem como fim: do capitalista, o lucro; e do trabalhador, uma mínima parte dos frutos do seu trabalho, que segundo Marx, se revelam na Mais-Valia. A finalidade do sistema é o lucro, e não as respostas às necessidades humanas.

Existe uma unanimidade em situar o final do século XIX como o período de início de implantação, ampliação e disseminação das Políticas Sociais, de forma planejada, sistemática e com gestão do Estado capitalista.

[...] entre 1883 e 1914, todos os países europeus implantaram um sistema estatal de compensação de renda para os trabalhadores na forma de seguros; [...] no mesmo período, 11 dos 13 países europeus introduziram seguro-saúde e 9 legislaram sobre pensão aos idosos; [...] em 1920, 9 países tinham alguma forma de proteção ao desempregado (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p 67).

No século XX, especialmente no ano de 1929, com a quebra da Bolsa de Nova York, surgia uma crise que ganhou proporções mundiais e instaurando-se a desconfiança para com o liberalismo, e pela vitória da Revolução Russa ocorrida, anos antes (em 1917). Dessa forma, como resposta à crise, surgia uma contestação burguesa, sintetizada especialmente nas ideias keynesianas, que sustentavam medidas contra a crise; inclusive as político-sociais se inserem nesse contexto.

As novas ideias que passaram a prevalecer foram as do Inglês John Maynard Keynes (Doutrina Keynesiana) e William Beveridge (criador de um sistema de seguridade do segundo pós-Guerra). A força dessas duas doutrinas geraram um pacto em que conservadores, liberais e social-democratas “aceitavam” a centralidade do Estado como ator do desenvolvimento, com “seus valores coletivistas” (PEREIRA, 2010, p. 3).

Para Keynes, o Estado era o único ente capaz de restabelecer o equilíbrio econômico ao capitalismo, a partir de um sistema de estímulos econômico-fiscais e de créditos, cabendo ao Estado atuar visando a “[...] aumentar a renda e promover maior igualdade, por meio da

instituição de serviços públicos, além da produção privada”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 86).

Na base do keynesianismo estava o modelo Fordista Taylorista<sup>13</sup>, num esforço que ia para além da alteração e aceleração do tempo e forma de produção fabril, mas de um modelo de homem, inserido em uma nova forma de produção capitalista. Assim, o controle das relações, para além da fábrica, era muito presente. “[...] Consta que, em 1916, Ford contratou assistentes sociais para esse controle, tendo em vista gerar entre os trabalhadores padrões de consumo compatíveis com os interesses da empresa” (HARVEY, 1993 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 87).

Retomando-se o debate acerca da base keynesiana, Behring e Boschetti (2011) mencionam a ocorrência de melhorias nas condições de vida de muitos trabalhadores, tendo em vista que, em muitos países, vigorava a política de pleno emprego e o consumo de massa, além da estabilidade no emprego, decorrente das proposições keynesianas, tendo tido efeito direto nas lutas sindicais e difundindo a harmonia entre acumulação e determinados níveis de desigualdade.

Vivia-se nesse período o consenso pós-segunda guerra mundial, que consistia numa aliança entre as classes, num abandono ao projeto de alteração no modo de produção e socialização econômica. Behring e Boschetti (2011) mencionam que foram estabelecidas alianças entre partidos de esquerda e direita, aprovação de legislações de cunho social e a expansão do *Welfare State*. Seus princípios são sinalizados no Plano Beveridge, que propunha a responsabilização com a situação dos indivíduos, com políticas de elevação da oferta de emprego e prestação de serviços sociais de cunho universal.

De acordo com análises de Silva (2010) e Demo (2002), existem três modelos de *Welfare State*<sup>14</sup>. O primeiro é o liberal, com características focalizadas na atenção aos mais

---

<sup>13</sup> “Pode-se definir o taylorismo como o conjunto de relações internas ao processo de trabalho que tendem a acelerar a cadência dos ciclos de movimentos nos postos de trabalho, e a diminuir o tempo morto da jornada de trabalho” Aglieta (1991 apud BEHRING, 2007, p. 99).

“O fordismo é uma superação/aprofundamento do taylorismo. Primeiro, porque ultrapassa as mudanças no processo de trabalho, gerando uma *norma social de consumo* e a institucionalização da luta de classes, por intermédio da negociação coletiva. Isto significa que o fordismo caracteriza um novo estágio da regulação no capitalismo, o do regime de acumulação intensiva. O fordismo articula produção e consumo. Em segundo lugar, seu princípio técnico é a cadeia de produção semi-automática, que intensifica ainda mais o processo de trabalho e a extração de mais valia relativa, pela integração maior dos diferentes segmentos no processo. [...] se o taylorismo diminui o controle operário do processo de produção, no fordismo tal perda de controle é total, já que a autonomia dos postos de trabalho é abolida, visto que esta submetida ao ritmo da cadeia de máquinas” (BEHRING, 2007, p. 100).

<sup>14</sup> Importante destacar que tal definição é com base nesse autor, pois sob a ótica de outros autores existem diferenciações em tais terminologias acerca dos três modelos de Estado de bem-estar social. Além de definições

pobres e benefícios restritos e com critérios rigorosos, com dualidade, mesclando atenção Estatal com serviços ofertados pelo mercado. Este modelo também é considerado como modelo residual. Demo (2002) menciona que é o mais suportável pelo capital, por ser melhor “inserido na lógica produtiva e que tem o mercado como regulador final da sociedade” (DEMO, 2002, p.08). O segundo é o modelo conservador<sup>15</sup> e corporativista, também chamado de modelo bismarquiano, para o qual os benefícios têm relação com o trabalho e renda advindos da contribuição compulsória. Ou seja, os ativos pagam pelos inativos, e o Estado, então, coloca-se como o provedor de benefícios sociais, não tendo força a previdência privada. Este modelo também recebe a denominação de corporativo e meritocrático. E, por fim, o terceiro modelo que é o “social-democrata”, com políticas universais estendidas dos mais pobres à classe média, com caráter universal e redistributivo, no atendimento às necessidades da população. Demo (2002), comenta que este modelo traz um mercado que foi “civilizado”, mas não “domado”, pois, nele, não é possível a inserção de todos, diante da competitividade existente. Entretanto este autor menciona que foi possível, o desenvolvimento desse modelo de política social “diante de um certo número de pobres e apenas em alguns países centrais, não servindo, em hipótese nenhuma, de parâmetro para a história do capitalismo” (DEMO, 2002, p. 11).

Estes três modelos de *Welfare State* trazem elementos de referência para a análise da Assistência Social e dos direcionamentos específicos da Vigilância Socioassistencial. Ressalta-se que se destaca o regime social-democrata, por ele ter bases universalistas e desmercadorizadas, e pelo igualitarismo.

No contexto histórico, temos o surgimento das políticas sociais como um processo gradual e diferenciado entre os países, e que dependeram dos movimentos, da correlação de forças entre Trabalhadores e Forças Produtivas sob a mediação do Estado e de suas composições.

Dentre os modelos de *Welfare State*, o Liberal teve predominância nos Estados Unidos da América, na Austrália, no Canadá, na Suíça, na Nova Zelândia e na Grã-Bretanha.. O modelo conservador teve como países de execução a Alemanha, a França, a Itália e a Áustria. O social- democrata foi adotado por países escandinavos, como a Suécia, a Dinamarca, a Finlândia e a Noruega. Há divergências na definição da predominância de modelos nos países,

---

acerca dos sistemas de bem-estar social sob as categorias *ocupacionais e universais*, em sentido misto e puro (SILVA, 2010).

<sup>15</sup> “A falta de sentido diretamente redistributivo vale-lhe a alcunha de conservador” (DEMO, 2002, p. 9)



pois há países onde coexistem outros modelos, de acordo com a perspectiva de autores diversos (SILVA, 2010; BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

No *Welfare State*, de acordo com a perspectiva de análise de Esping-Andersen, a variável de análise é a desmercadorização. Entretanto, para outro autor — Titmus —, a variável centra-se nos gastos do poder público (SILVA, 2010).

Como sistema, o *Welfare State* se subdivide entre ocupacional e universal, como formas puras e mistas. No sistema ocupacional, privilegia-se a categoria renda, com distribuição de benefícios e serviços de bem-estar social, intracategorias. No Universal, essa distribuição é vertical, para todos. Os sistema ocupacional puro, corresponde ao modelo conservador; o sistema universal puro identifica-se com o social-democrata dos países nórdicos. O ocupacional misto e o universal misto se aproximam do modelo liberal e conservador, por oscilarem entre critérios voltados à ocupação e à universalidade. (SILVA, 2010)

Estas referências são bastante didáticas, para se perceber que mesmo os sistemas universais, possuem diferenças, pois apenas os países nórdicos possuem regimes universalistas para toda a população. Nos demais países ocorrem algumas oscilações entre as formas.

A chamada terceira via que congrega a social democracia, tem como valores a igualdade, a proteção às pessoas em situação de vulnerabilidade, além da liberdade enquanto sinônimo de autonomia, que só é possível em regimes democráticos, bem como o princípio de direitos e deveres. O estado tem centralidade para a terceira via e

[...] a sociedade civil ativa, a família democrática, a nova economia mista, a igualdade como inclusão [...]. Quanto ao neoliberalismo, as características são: governo mínimo, sociedade civil autônoma, fundamentalismo de mercado, autoritarismo moral, somado a forte individualismo econômico, mercado de trabalho se depura como qualquer outro, aceitação da desigualdade, nacionalismo tradicional, Welfare State como uma rede de segurança [...] (SILVA, 2010, p. 84).

Nesse debate acerca dos direitos sociais, faz-se referência a Schons (2008), que diz que os direitos individuais reivindicam liberdades, mas os direitos sociais simbolizam poderes. Os individuais, para se firmarem, requerem obrigações negativas, de distanciamento do Estado e de regulação; enquanto que os direitos sociais necessitam de obrigações positivas, com o Estado intervindo e regulando relações, legislando e estabelecendo normas e criando instituições públicas estatais. Dessa forma, o comportamento estatal depende de motivações e

de determinadas vontades a tais tipos de direitos. Portanto, o autor afirma que “[...] sua inclusão e/ou retirada na atuação no social também se articula com a oscilação do tipo de direito que se queira fortalecer ou fragilizar” (SCHONS, 2008, p. 59).

## **1.2 Impactos do Neoliberalismo e a focalização das políticas sociais**

Os anos de 1980 foram marcados por um período de reestruturação do mundo do trabalho, especialmente, pelos efeitos da crise do capital ocorrida nos anos de 1970, ocasionada, principalmente, pelo aumento do valor do barril de petróleo no Oriente Médio, fator que, proporcionou o retorno dos liberais, estabelecendo a crise do modelo keynesiano com a “desaceleração do crescimento econômico, desemprego, estagflação (combinação da inflação com recessão), diminuição dos investimentos e problemas na balança de pagamentos e na acumulação de capital” (PEREIRA, 2010, p. 4)

O combate ao modelo keynesiano fortaleceu-se principalmente nos anos de 1980, com a consagração das teses neoliberais a partir de organizações multilaterais, tendo se tornado “uma espécie de credo ao qual se converteram muitos social-democratas e socialistas” (PEREIRA, 2010, p. 5).

Somente a partir do final dos anos de 1970, que os governos neoliberais, passam a ser assumidos em muitos países, tendo como primeiros expoentes os Governos Thatcher (Inglaterra, 1979), Reagan (EUA, 1980), Kohl (Alemanha, 1982) e Schlutter (Dinamarca, 1983) (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 126).

A Inglaterra foi o país que mais se utilizou de princípios neoliberais, com alta de juros, baixa de impostos sobre os maiores rendimentos, além de criar altos níveis de desemprego, com aprovação de legislação contra as organizações sindicais, enfraquecimento do movimento operário, privatização e redução de gastos na área social. O Governo Reagan foi o segundo maior expoente do neoliberalismo, que também adotou políticas semelhantes, além de incrementar os gastos militares (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Para os neoliberais, o mercado deveria voltar a ser o centro da vida social e econômica e dentre as medidas constava a desoneração do Estado com as políticas sociais.

A nova ordem neoliberal, passava a estabelecer estratégias a serem impostas aos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, principalmente na correlação com o FMI e o

BIRD<sup>16</sup>. Essa estratégia estava alicerçada no *Consenso de Washington*, com propostas liberalizantes e reformas estruturais, visando a imprimir a função do Estado na contraditória e tensa relação de mínimo e máximo entre trabalho e capital, diante de um cenário de aumento da pobreza.

Para os neoliberais, o keynesianismo havia criado um excesso de Estado Social, tanto em relação à sociedade, quanto ao mercado, principalmente, e, retomando as velhas teses de que a Política Social criava indivíduos que preferiam viver dos benefícios Estatais, pois estes incentivavam o ócio e não o trabalho. E acresce-se que o Estado deveria desenvolver o mínimo de apoio ao social — ou seja, ao trabalho — e o máximo ao mercado.

No entanto, a proposta neoliberal, além de não ter sido capaz de resolver a crise do capitalismo, trouxe, de acordo com as autoras, efeito destrutivo para os trabalhadores, pois provocou “[...] aumento do desemprego, destruição de postos de trabalho não-qualificados, redução dos salários devido ao aumento de oferta de mão-de-obra, e redução dos gastos com as políticas sociais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 127).

As políticas sociais foram duramente afetadas com o avanço neoliberal em países centrais e periféricos. Porém a crise não significou a falência do *Welfare*, mas ocorreu uma reorientação “[...] sofrendo uma forte guinada para a direita com o objetivo de se adaptar à revolução conservadora empreendida” (PEREIRA, 2010, p. 8)

Importante resgatar que as teses liberais de bem-estar firmam-se no dueto mercado e consumo, pois neles os indivíduos devem satisfazer suas necessidades “[...]alimentação, moradia, roupa, lazer, educação (em parte), saúde (em parte), transporte (em parte)”. (FALEIROS, 1985, p. 17, grifos meus).

Na análise do capital, deve-se considerar também o movimento do trabalho, que cobra cuidados com saúde, educação e assistência social. Dessa forma, o Estado capitalista não é uma expressão apenas da “política dos capitalistas”, pois, ao mesmo tempo que precisa assumir compromissos com frações capitalistas, — por exemplo, capital financeiro, industrial e comercial —, precisa assumir compromissos com a classe trabalhadora (FALEIROS, 1985).

Faleiros (1985) menciona que existe uma ideologia da normalidade, em que todos consideram que o salário obtido com o trabalho é o elemento para garantia de subsistência individual e familiar. Logo, aqueles que não conseguem com o seu salário, garantir sua

---

<sup>16</sup> Esta Instituição surgiu inicialmente com a finalidade de reconstruir a Europa, no pós-guerra, entretanto, passou a atuar em desastres naturais e ações humanitárias e em 1970, passa a se manifestar no combate a pobreza no mundo (SIQUEIRA, 2013).

satisfação, “[...] vêem-se censurados socialmente pelas próprias políticas sociais, que atribuem, então, ao indivíduo, seu fracasso (FALEIROS, 1985, p. 58).

O conceito de individualismo vem da ideia de que os homens são livres e iguais, e devem culpar a si mesmos por falta de competência em gerir sua própria vida. Portanto, de acordo com os neoliberais, a Política Social não deve garantir proteção a “perdedores”, por favorecer o aumento da exclusão (PONTES, 2013).

Os traços neoliberais correlacionam-se com uma forma de satisfação das necessidades humanas pela via do mercado — ou em parte — e não têm como horizonte a justiça social, mas sim o mérito individual. Nessa perspectiva, “o quanto custa?” antecede a pergunta “o que tem que ser feito?” (PEREIRA, 2006).

Saber quanto custa é importante para a garantia da realização de ações. Entretanto, este aspecto se coloca em primeiro plano, pois os orçamentos podem limitar a realização de ações mais amplas no atendimento das necessidades humanas e sociais.

As principais características das políticas públicas, de acordo com a corrente neoliberal são: mínimas no atendimento às necessidades; focalização na pobreza extrema; condicionais e seletivas; substituição do *welfare* de bem-estar incondicional, pelo *workfare* de bem-estar em troca de inserção ao trabalho, além da vinculação da pobreza a comportamentos desviantes (PEREIRA, 2006).

Retomando-se a discussão sobre a incidência de organizações multilaterais, destacam-se as discussões de combate à pobreza difundida pelo Banco Mundial como “carência de cidadania, de participação e inclusão”, e assim, a luta contra a desigualdade direciona-se à “‘discriminação positiva’ em favor de ‘categorias desfavorecidas’, da igualdade de oportunidades e do reconhecimento de ‘trajetórias de seletividade’” (BEHRING et al, 2009, p. 40).

Para os neoliberais a pobreza, desemprego ou enfermidades são qualificados como *ruim*, mas não como *injustas*, pois não existem culpados pela sua ocorrência, a não ser o próprio indivíduo (PEREIRA, 2006)

O combate à pobreza<sup>17</sup> tornou-se tema geral e está na agenda de ricos e até de pobres, chamando a atenção de conservadores e de setores progressistas, além de partidos de diversas matizes e posições: direita, esquerda, centro. Este é um tema incorporado como central à

---

<sup>17</sup> [...] podemos extrair os dois grandes modelos ocidentais de combate à pobreza: que de um modo geral reconhece que os pobres são titulares de direitos para a proteção social pública não contributiva; e, o modelo anglo-saxão, que defende uma ‘proteção seletiva’ na linha dos ‘pobres merecedores’ (PONTES, 2013, p. 88).

governabilidade<sup>18</sup>, visando ao alcance de estabilidade, mesmo com motivações políticas e ideológicas diferenciadas, dentro da mesma gestão partidária e muito mais no plano de uma coalizão (SILVA, 2010).

Para o Banco Mundial, o direcionamento das políticas sociais foca-se no combate à pobreza que é posta enquanto problema e desafio mundial, sendo difundidas como “ameaça ao desenvolvimento e à segurança mundial” (SIQUEIRA, 2013, p. 117). Tal interesse de combate à pobreza, por parte desta Instituição, de acordo com a autora, inicia-se a partir da década de 1970, porém, apenas em 1990, a pobreza ganha centralidade; mas se trata de atenção aos mais pobres, dentre os pobres, e, por isso, ganham centralidade as práticas de controles e medições da pobreza: “busca, em primeiro lugar, medir qualitativa e quantitativamente a pobreza” (BANCO MUNDIAL, 1990 apud SIQUEIRA, 2013, p. 118). Dessa forma, predominava o uso de indicadores econômicos, como meio de conceituar a pobreza.

No relatório de 1990, a estratégia do Banco Mundial para reduzir a pobreza “de modo rápido e politicamente sustentável” concentra-se em fatores relacionados: transferência de renda, atividade laborativa e promoção de atividades vinculadas à assistência social. Pois o êxito desta estratégia dependeria dos “países clientes” seguirem fielmente suas diretrizes, condição indispensável para receber “ajuda” dos organismos internacionais [...]. (SIQUEIRA, 2013, p. 118, 119)

O Banco Mundial, de acordo com Siqueira (2013), tem, como proposta, a redução da pobreza extrema no sentido de aliviá-la, considerando que tal tarefa não traria grande ônus aos países industriais, muito menos representaria limites ao processo de acumulação do capital, estabelecendo relações de maior dependência dos países “assistidos”.

No entanto, as metas de redução da pobreza, não foram alcançadas ao final dos anos de 1990, enquanto meta decenal, com aumento em vários continentes. Diante disso, outras estratégias precisaram ser firmadas, com uma visão mais abrangente do conceito de pobreza para além do aspecto econômico, sendo “[...] também *vulnerabilidade*, falta de voz, poder e

---

<sup>18</sup> ‘O uso que o Banco Mundial faz hoje do termo [governabilidade] é totalmente diferente, já que a ênfase se deslocou dos aspectos técnico-administrativos para a viabilidade política de reformas administrativas, fiscais e propriamente políticas. Governança virou quase sinônimo de democracia’. Para a autora, *governança* é entendida como a capacidade governamental para superar resistências políticas e levar a frente reformas consideradas indispensáveis, reformas consideradas justas e meritórias, universalistas; capacidade de exercício efetivo da autoridade. Governança é algo bom porque expressa capacidade de mudar para melhor. O termo cria um consenso e é nesse sentido que ele passa a ter uma função simbólica (SILVA, 2010, p. 35,36).

representação” (BANCO MUNDIAL, 2000/2001 apud SIQUEIRA, 2013, p. 120, grifos meus).

O Banco Mundial, investiu em uma pesquisa para escutar mais de 60 mil pobres de 60 países, denominado de documento *Voice of the Poor*: “Este estudo mostra que os pobres são agentes ativos em suas vidas, mas em geral não conseguem influenciar os fatores econômicos e sociais que determinam seu bem-estar” (BANCO MUNDIAL, 2002 apud SIQUEIRA, 2013, p. 121).

Esse documento, afirma a necessidade de “ouvir” os pobres, por estes se mostrarem incapazes de superar sua condição de penúria e “círculo vicioso da miséria” (SIQUEIRA, 2013, p. 121). Por isso, a palavra exaltada é o empoderamento dos próprios e de suas comunidades, pois tal combate à pobreza, — ou proteção das “populações pobres”, ou de ‘risco’ — não deveria ser relegada apenas ao Estado.

Essa Instituição propaga a ideia de que a difusão da pobreza, em muitos países, é resultante da incompetência das políticas econômicas, do desemprego, do nacionalismo e do protecionismo, além de colocarem como ideal de sucesso os Estados Unidos da América, “a maior e, em alguns aspectos, a mais bem sucedida economia do planeta, oferecendo a milhões de pessoas pobres uma oportunidade de crescer e prosperar”. (BANCO MUNDIAL, 2002 apud SIQUEIRA, 2013, p. 122).

A autora menciona que, o Banco Mundial demonstra expressões de cunho ideopolítico, com responsabilização dos países e dos pobres, pela condição de atraso e pobreza. Dessa forma, sentenciam que “sob a retórica de construir um mundo sem pobreza, o BM na verdade a reforça, incentivando a acumulação da riqueza socialmente produzida” (SIQUEIRA, 2013, p. 122).

Considera-se que este é um lado da questão, pois a realidade, por ser dialética (PEREIRA, 2015), possui intenções veladas e explícitas, pois a luta de classe também se processa no seio de Instituições como o Banco Mundial e com interesses que revelam limites e possibilidades. Tudo tem seu avesso e revela modelos de políticas sociais, tal qual a temática da focalização tão difundida por essa Instituição, que em análise apressada pode nos levar a reducionismos.

Mesmo com a força do ideário neoliberal não ocorreu a extinção do universalismo nas Políticas Sociais. Entretanto, esta passou a ser tencionada pela focalização, deixando, no dizer de Pereira (2010), três arranjos afirmativos da redução da proteção do Estado: relativizou a universalidade, em formas segmentadas ou contido; categorial; e a mercantilização.

O universalismo segmentado volta-se a um conjunto de necessitados e não a toda a população, caracterizados por ampla cobertura de programas de alívio da pobreza, via transferência de renda. O universalismo categorial, volta-se ao atendimento a grupos específicos ou particulares, que exigem o atendimento de suas demandas. A mercantilização volta-se ao lucro via bens públicos, como saúde e educação que devem ser comprados no mercado (PEREIRA, 2010).

O princípio da universalidade, se alicerça no objetivo democrático de não discriminar os cidadãos no acesso a bens e serviços públicos, que devem ficar à disposição de todos.

[...] Não discriminar, na perspectiva desse princípio, significa não estabelecer critérios desiguais de elegibilidade, que humilhem, envergonhem, estigmatizem e rebaixem o *status* de cidadania de quem precisa de proteção social pública (PEREIRA, [2003?], p. 1, 2).

A universalidade carrega a ideia de prevenção que se associa a direitos sociais, imposta como antídoto a diversos tipos de agressões e constrangimentos, e como arma coletiva na satisfação de necessidades. Entretanto, a dificuldade de operacionalização desse princípio em sociedade de classe, além da Política Social, surgiu como receita técnica de governos, o princípio da seletividade se sobrepôs ao universal, conduzido pela referência neoliberal ao fim dos anos de 1970. No entanto, seletividade sob a influência do Banco Mundial, passou a ser chamada focalização, voltados à melhor alocação de recursos escassos, enquanto que seletividade centrava-se nas necessidades sociais (PEREIRA, [200-]).

Dessa forma, a alteração ao uso do princípio da focalização se correlaciona com a preocupação neoliberal do custo, gasto; e com isso definem-se os grupos particulares para melhor atendê-los. Para esta autora existe antagonismo da focalização com a universalidade. Porém menciona que a seletividade consegue estabelecer laços com a universalidade, tanto em aspecto operacional, como teórico e ideológico, pois o problema não existe de acordo com a particularização das políticas sociais (seletividade) e sim com os estigmas e o rebaixamento do *status* de cidadania (focalização).

A focalização desvia o objetivo da “satisfação das necessidades sociais” – em virtude da complexidade e múltiplas determinações das mesmas, centra-se em esforços e soluções técnicas de fácil controle e inovadoras.

Fazendo parte dos mecanismos de controle das políticas sociais focalizadas estão vícios arcaicos e anacrônicos, como os constrangedores e vexatórios *testes de meios* (comprovação de pobreza), a *fraudemania* (mania de fraude

em relação aos pobres), *condicionalidades* ou *contrapartidas*, como se o alvo da proteção tivesse alguma *falta* pessoal a expiar, e o *estigma*, rebaixador do *status* de cidadania (PEREIRA, [200-]).

Os pobres de credores, precisam oferecer contrapartida aos seus devedores, sendo um limite à inclusão, por suas necessidades serem rebaixadas ao nível de sobrevivência fisiológica.

Cobo (2012) afirma que a universalidade coloca a proteção social como algo que deve ser dirigida a todos, e não apenas aos pobres por questões de justiça social. Contudo, diferentemente de Pereira ([200-]), diz que não existe o antagonismo entre transferências universais e focalização, visto que, segundo ela, não se pode descartar a focalização, mas é necessário envolver o sujeito em uma rede de políticas de cunho universal, efetivas, e somente por meio de tensionamento e luta é possível alcançarem-se conquistas no plano social.

O risco da focalização, para a mesma autora, manifesta-se no descolamento do programa de políticas universais de proteção social, podendo reverter-se e favorecer processos de exclusão e, com isso, toda a responsabilidade recai sobre tal sistema focalizado, servindo “apenas como uma “rede” para “capturar” *tão somente aqueles indivíduos que, de alguma forma, não foram beneficiados pelas demais políticas de transferência de renda.*” (COBO, 2012, p. 29, grifos meus).

Sposati (2009) menciona que é preciso integrar benefícios e serviços, vinculando principalmente às transferências de renda, pois a gestão deve ir além da obrigação em cadastrar, incluir beneficiários, mas propiciar sua vinculação a uma rede de serviços territorializados.

O princípio da focalização é oriundo do Consenso de Washington (SPOSATI, 2009). Entretanto, a perspectiva de direcionamento para uma determinada demanda, possibilitou a construção de

[...] várias ferramentas de análise da realidade, principalmente sobre a exclusão social. O fato de se aproximar os serviços da demanda deve ser referenciado a um processo de inclusão, de ampliação de acessos, e não de apartação, segregação, que o sentido de focalização, ao se contrapor à universalização, traz. (SPOSATI, 2009, p. 24)

Sposati (2009), refletindo sobre o sentido de focalização, cita outros determinantes que relativizam o tema e questionam a interpretação da focalização no Brasil, mencionando que estas são massivas, com um número extensivo de beneficiários — em torno de 50



milhões, maior do que a população total de muitos países — e, com isso, produz uma inadequação de seu uso em território nacional.

Cobo (2012) afirma que se vive a “era da focalização” extensiva aos pobres, em países sem referências em *Welfare State*, com processos vinculados à eficiência para os gastos públicos “[...]com controles, regras e mecanismos que lhe são próprios, e cuja tecnicidade garante a ‘organização da fila’ pra recebimento dos benefícios” (COBO, 2012, p. 22).

Nos anos 1990, os programas de transferência de renda entraram no cenário brasileiro e logo captaram o debate na área político-partidária, e, segundo esta, “impregnaram o imaginário nacional, dada a abrangência e o sucesso incontestável de uma de suas mais bem-sucedidas manifestações, o Programa Bolsa Família” (LAVINAS In COBO, 2012, p. 15).

Para a autora, a experiência de transferência de renda acaba sendo vista equivocadamente pela referência neoliberal, como meio de desincentivo ao trabalho, como se um “não lugar social” fosse um comportamento oportunista, que deve ser combatido moralmente, para que, assim, os mais reticentes, possam aceitar qualquer opção do trabalho, como sendo boa.

A focalização e condicionalidades, presentes em muitos programas oficiais, segundo a mesma autora, têm por fim, a aceitação “do trabalho precário e indecente, e para assegurar que as falhas de mercado sejam dirimidas e reduzam ineficiências” (LAVINAS In COBO, 2012, p. 16, 17).

Um trecho exposto por Marx (2013) menciona que se os trabalhadores no século XIX exigiam salários altos, tornar-se-iam ameaça ao Capital, no entanto “seu salário é tão baixo que igualmente ameaça a indústria e a riqueza, mas de outra maneira, e talvez com muito maior perigo do que então<sup>19</sup>” (MARX, 2013, p. 809, 810)

Nos últimos anos, ocorreram alterações nos dados referentes à situação de elevação da renda entre os mais pobres, o que caracteriza o aumento do salário mínimo além da expansão do BPC e o Bolsa Família, como estratégias decisivas:

[...] Pelos dados da PNAD e estimativas realizadas pelo IPEA, em 2003, eram 61,4 milhões de pobres (36%) e 26,1 milhões de indigentes (26%). Em 2008, esses totais caem para 41,5 milhões (23%) e 13,9 milhões (14%), respectivamente. Isso corresponde a uma redução de mais de 30% na incidência de pobreza e de mais de 46% na incidência da extrema pobreza.

---

<sup>19</sup> Sobre esse debate, tem-se considerações interessantes na obra de Pontes (2013), tratando da obra de Marshall, quando o referido autor expõe que as desigualdades são típicas do capitalismo, mas o problema reside no excesso, por colocarem em perigo as Instituições Legais.

Já a desigualdade de renda medida pelo Coeficiente de Gini que permaneceu no patamar de 0,60 por 20 anos, atinge seu menor valor em 2008 (0,548). (COBO, 2012, p. 178)

Entretanto, a partir de dados da mesma PNAD 2008, fica clara a existência de um fosso social cuja superação equivale a uma longa trajetória a ser percorrida: “[...] os 10% ‘mais ricos’ detêm quase a metade da renda nacional, enquanto metade da população não se apropria nem de 20% da mesma”. (COBO, 2012, p 186)

O princípio da focalização foi interpretado pelo Ministro da Fazenda do Governo Federal, como uma tecnologia e como bom senso, por otimizar o uso do recurso e reduzir os índices de miséria (PEREIRA, [200-])

Como sinalização para aprofundamento do debate, sobre pobreza e renda, consideram-se importantes as análises e críticas feitas à obra de Sen (2010). Liberdade, para este autor, é o valor supremo do desenvolvimento, sendo, ela, o fim e o meio para o desenvolvimento. Ainda segundo este autor existem cinco papéis instrumentais da liberdade, dos quais se destacam as “oportunidades sociais” e a “segurança protetora”. Outra questão que se considera importante, nesta discussão do autor, são os vetores de “funcionamento” e de “capacidade” das pessoas, ou seja, analisar o que uma pessoa faz e quais suas oportunidades reais.

Pensa-se que as considerações de Sen (2010), podem servir de base para a compreensão de vários aspectos sobre a Vigilância Socioassistencial, e mais especificamente, sobre a forma de medir a pobreza, pelo fato de este sugerir dois aspectos a considerar — tem-se identificado tais questões, em muitas referências documentais do MDS —: o sentido “descritivo”, com reconhecimento da existência de privações e não apenas de níveis de renda; e o sentido “político”, vinculando em medidas de enfrentamento da realidade identificada.

[...] É perigoso ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e a partir daí justificar investimentos em educação, serviços de saúde etc.[...] o aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda [...] um aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos pungentes. (SEN, 2010, p. 126)

De acordo com Siqueira (2013), em análise da obra de Amartya Sen, o analfabetismo, a doença a miséria, a falta de acesso ao crédito e aos serviços públicos são privações de capacidades e com isso a renda não é elemento central, enquanto elemento “primordial da privação de capacidades de uma pessoa” (SIQUEIRA, 2013, p. 124)

Para esta autora, Sen não correlaciona desigualdade com a questão social, nem com a apropriação da riqueza. Por isso, desigualdade de oportunidades e privação de necessidades básicas deve ser em âmbito individual.

Em Sen (2010), a renda dos cidadãos não é o único elemento com intrínseca relação no aumento da capacidade do cidadão “[...] Quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria”. (SEN, 2010, p. 124)

Este autor considera problemática a perspectiva igualitária pois afirma que “[...] tentativas de erradicar a desigualdade podem, em muitas circunstâncias, acarretar perda para a maioria – às vezes, até mesmo para todos” (SEN, 2010, p. 127).

Pontes (2013), analisando Sen, menciona que uma política igualitária, logo universal, não pode descartar os aspectos de como os indivíduos funcionam e suas capacidades, além das diferenças entre ricos e pobres. Dessa forma, pensa-se que tal aspecto questione um universalismo total, sem considerar as diferenças e necessidades de atenção seletiva a determinados grupos.

Segundo Sen (2010), existem outras formas de desigualdade e não apenas a voltada para a perspectiva de renda, pois existem outras variáveis como o bem-estar. Sobre este aspecto, recorre-se novamente a Siqueira (2013), quando ela afirma que, para Sen, as pessoas são diferentes em suas habilidades; portanto, não defende a igualdade de rendas. Esta conclui que

Tal reflexão induz a uma falsa ideia de que o indivíduo tem chances de escolher sua renda, seu modo de vida e que indivíduos em situações distintas de pauperização não almejem melhorias de vida; ninguém em sã consciência escolhe ser pobre (SIQUEIRA, 2013, p. 127).

Marshall (2002), discutindo acerca do poder de participar baseado na liberdade individual, centra-se nas obrigações negativas, devido ao princípio de capacidade do homem de proteger-se e, com isso, tornando-se consensual a negação da proteção social.

Tal negação vem de longa data, com questionamentos ao próprio “direito de viver” que ecoam desde o início do século XIX, quando as ideias dos liberais contribuíram na edição da nova lei dos pobres, em 1834, sob o discurso de que a Lei anterior (*Speenhamland*) contrariava e desincentivava o trabalho — ou que era elemento que favorecia a negociação salarial.

Rajan e Zingales (2004), na obra “Salvando o capitalismo dos capitalistas”, assim

como Sen (2010), fazem apologia ao mercado e à necessidade da “mão visível” do governo. Para eles faz-se necessária a intervenção do governo, para que o mercado possa negociar com liberdade e confiança, pois ele é a fonte de oportunidades, e o governo deve atuar em prol do interesse público. Um dos alicerces proposto por estes autores é a criação de uma rede de segurança aos despossuídos, que sirva não apenas para enfrentar as fases ruins, mas que seja permanente.

Os serviços sociais de acordo com Marshall (2002), não possuem como intenção a igualdade de rendimentos, mas sim a redução de risco e insegurança, enquanto elementos para uma vida civilizada.

[...] uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis – entre o sadio e o doente, o empregado e o desempregado, o velho e o ativo [...] A igualdade de *status* é mais importante do que a igualdade de renda. (MARSHALL, 2002, p. 47)

Para este autor, a própria cidadania é uma forma de status, que é concedida aos chamados “[...]membros integrais de uma comunidade” (MARSHALL, 2002, p. 21).

De acordo com este autor, os direitos civis se referem à liberdade individual, enquanto os sociais se referem mais à igualdade; já os políticos, se referem ao direito à participação, ascendendo à categoria de cargo ou como eleitor. Os direitos sociais compreendem desde um bem-estar mínimo de renda a um patamar de participação, levando uma vida civilizada, com acesso a benefícios sociais. “[...] As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais” (MARSHALL, 2002, p 09).

Tais direitos são compreendidos enquanto direitos de cidadania. Entretanto, sempre houve um divórcio entre os três elementos, de acordo com Marshall (2002). Era tão completa a divisão que foi possível estabelecer os períodos distintos da formação de cada um deles. Por exemplo, no século XVIII, surgiram os direitos civis; no século seguinte, os direitos políticos; e no século XX, surgiram os direitos sociais.

Couto (2010) menciona que a melhor forma de classificar tais direitos se dá a partir da ideia de geração, sendo, de primeira geração, os direitos civis e políticos, e os de segunda geração, os direitos sociais. Entretanto, os direitos de primeira geração são exercidos sob perspectivas diferenciadas, pois os civis são exercidos à revelia estatal, por serem fundados na ideia de liberdade; e os políticos, na esfera do Estado.

[...] Já os direitos de segunda geração – os direitos sociais – são exercidos pelos homens por meio da intervenção do Estado, que é quem deve provê-los. É no âmbito do Estado que os homens buscam o cumprimento dos direitos sociais, embora ainda o façam de forma individual. (...) Ancoram-se na ideia de igualdade, que se constitui numa meta a ser alcançada, buscando enfrentar as desigualdades sociais (COUTO, 2010, p. 35).

Entretanto, o autor traz a informação da inversão dessa ordem de surgimento dos direitos no Brasil, onde os sociais surgiram antes dos direitos civis e políticos: “[...] é no Brasil de 1930, que aparecem características que mostram essa inversão”. (COUTO, 2010, p. 92)

Os direitos sociais são reflexos da luta de classe, devido ao Estado se fazer por tensões e contradições. De acordo com o conceito gramsciniano de hegemonia, afirma-se que este não é um bloco monolítico e homogêneo, mas é constituído de forças sociais. Dessa forma, explorar contradições significa um processo de disputa contra-hegemônica e, assim, toda ação terá resultado na totalidade: “as mudanças cotidianas e imediatas têm e terão implicações na totalidade, porque as conexões que existem entre realidades diferentes criam unidades contraditórias” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 198). Em Pereira (2009), tem-se, conforme o pensamento de Gramsci, que a política é campo de dualidade, em que existe o sujeito da ação e o da atenção, seja *para*, *com* ou *contra*, sendo ela, desde os primórdios da civilização, constituída de relação e, portanto, de tensões.

Gramsci (1999), menciona que se faz necessária uma compreensão de si mesmo e de suas necessidades, o que é obtido pelo choque de hegemonias.

[...] Primeiro no campo da ética, depois no da política, atingindo, finalmente, uma elaboração superior da própria concepção do real. A consciência de fazer parte de uma determinada força hegemônica (isto é, a consciência política) e a primeira fase de uma ulterior e progressiva autoconsciência, na qual teoria e prática finalmente se unificam (GRAMSCI, 1999, p. 103).

Nogueira (2001 apud PEREIRA, 2009) menciona que o Estado que se faz de relações entre pessoas e indivíduos, coloca-se como campo de manifestação do poder, sobre ou para determinadas expressões de classe, e normalmente, da dominante sobre a dominada. Porém, tal relação, se dá por meio de delegação; logo, tende a incluir a parcela dos dominados, visando a determinados ganhos, por meio de controle democrático, dos Conselhos de políticas ou setoriais, em um sistema de compartilhamento de controle dos cidadãos do Estado na resolução de conflitos, e estabelecendo uma forma de convivência, entre Estado e Sociedade.

## **2 - A POLÍTICA SOCIAL, A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO BRASIL.**

A Assistência ao outro é prática histórica e antiga na humanidade e, portanto, não se limita à sociedade capitalista, pois aparece em diversas normas morais, de várias sociedades. Foi desenvolvida, especialmente, por religiosos e filantropos, com nomenclaturas diversas — como foi o caso da sociedade judaico-cristã, que obteve a denominação de prática de caridade e benemerência. Com a expansão do capital e a pauperização da força de trabalho, e como forma de enfrentar a questão social, a assistência vai sendo apropriada pelo Estado.

Neste capítulo, faz-se a análise da Política Social e da Assistência Social brasileira, com resgate histórico dos principais marcos da política social, da era de Vargas e demais Governos de regime democrático, e os Governos da Ditadura Militar, que se sucederam, até chegar à redemocratização, com destaque para a Constituição Federal de 1988, a LOAS e o SUAS. Como segundo momento do capítulo, trabalham-se questões específicas sobre a Vigilância Socioassistencial, analisando-se as inspirações, interpretações e função na Assistência Social, que se desdobra na discussão do tripé conceitual da Vigilância Socioassistencial: vulnerabilidade, risco e território, entre possibilidades e limites.

### **2.1 A Política Social e a Assistência Social no Brasil: origens à atualidade.**

No Brasil, o surgimento da questão social deu-se nas primeiras décadas do século XX, quando a sociedade ainda possuía resquício do modelo agroexportador. Nesse sentido, Iamamoto (2009) descreve algumas particularidades acerca da gênese desse processo de industrialização no Brasil:

O “moderno” se constrói por meio do “arcaico”, recriando nossa herança histórica patrimonialista, ao atualizar marcas persistentes e, ao mesmo tempo, transformá-las, no contexto de mundialização do capital sob a hegemonia financeira[...]. O novo surge pela mediação do passado, transformado e recriado em novas formas nos processos sociais do presente (IAMAMOTO, 2009, p. 30).

Falando dessa relação arcaica do processo de industrialização, ocorrido no Brasil em meados de 1930, destaca-se, o ideário liberal<sup>20</sup> que fez-se presente na Constituição de 1924,

---

<sup>20</sup> [...] Aqui os princípios liberais não se forjaram na luta da burguesia contra a aristocracia e a realeza e não evoluíram em função da revolução industrial. A industrialização no Brasil só se consolida, tardiamente no século

que chegou com resquício da sociedade escravocrata e com a prática do favor<sup>21</sup>. No histórico da Legislação social brasileira, até o ano de 1887, às vésperas da proclamação da República no Brasil, não há registro de legislação social. No ano de 1888, foi criada uma caixa de socorro no serviço público. Em 1889, os trabalhadores da Imprensa Nacional e os ferroviários conquistam o direito à pensão e a 15 dias de férias, gerando efeito sobre outras categorias. Em 1891, ocorre o marco inicial da política social, voltado à infância e adolescência, a regulamentação do trabalho infantil, — que segundo as autoras, nunca foi efetivada, sinalizando “a distância entre intenção e gesto, no que se refere à legislação social brasileira.[...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 79, 80).

As mesmas autoras afirmam que existe unanimidade em situar o final do século XIX como o período de início de implantação, ampliação e disseminação das Políticas Sociais, de forma planejada, sistemática e com gestão do Estado capitalista, com suas peculiaridades.

Em 1923, a Lei Elóy Chaves é sancionada, instituindo as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), na qual predominava o acesso à Saúde e à Previdência, apenas aos cadastrados na Previdência Social (BOSCHETTI, [20-?]).

De acordo com Carnoy (2013), o desenvolvimento capitalista até os anos 30 não era associado ao Estado, pois a força social predominante centrava-se no mercado, e o seu lugar mudou a partir da grande crise de 1929, quando o Estado passou a desempenhar um papel social.

[...] O Estado parece deter a chave para o desenvolvimento econômico, para a segurança social, para a liberdade individual e, através da ‘sofisticação’ crescente das armas, para a própria vida e morte [...] compreender o Estado nacional no *contexto desse sistema* é compreender a dinâmica fundamental de uma sociedade (CARNOY, 2013, p. 10, grifos do autor).

O surgimento de um chamado Estado Social, vinculado à discussão dos direitos sociais, é uma característica do século XX e, especialmente, no segundo pós-guerra. Todavia, tem-se a gênese de tais debates nas pressões dos movimentos revolucionários desde o século XIX, com a difusão de um modelo de Estado diferente do liberal, ou para além dele, com

---

XX. Diferentemente da Europa, os *limites* do liberalismo no Brasil, nas suas origens, foram definidos pela escravidão, pela sobrevivência das estruturas arcaicas de produção e pela dependência colonial nos quadros do sistema capitalista internacional. Trata-se de um liberalismo que nasceu tendo como base social as classes de extração rural e sua clientela. (IAMAMOTO, 2009, p 34).

<sup>21</sup> A ideologia do “mando e do favor” traz embutidas as relações de subordinação, o arbítrio, os serviços pessoais, a cumplicidade contra postulação, pela civilização burguesa, da autonomia da pessoa, da remuneração objetiva, da ética do trabalho (Idem, p. 33)

discussões sobre formas de viabilizar melhores condições para os trabalhadores, tensionando a relação entre capital e trabalho (COUTO, 2010).

O ano de 1930, no Brasil, dá início à era de Vargas ou “Estado Novo” (1930 a 1945), que não se constituiu como um movimento revolucionário a exemplo do que foi vivenciado em alguns países Europeus, nos séculos XVIII e XIX. Foi a fase em que se tem a gênese das relações capitalistas, com o incremento da produção industrial e do movimento operário. Nesse mesmo ano, surgiu o Ministério do Trabalho e, dois anos depois, foi criada a Carteira de Trabalho, além do Ministério da Educação e a Saúde Pública.

No Estado Novo, as Políticas Sociais tinham caráter meramente assistencialista em que, segundo Correia (2011), prevalecia mais o aspecto de controle e Vigilância dos pobres, do que de ações de ajuda assistencial.

O período delimitado envolve as propostas de políticas sociais de ajuda aos pobres no governo de Getúlio Vargas, levando-o a ficar na memória social como “*Pai dos Pobres*”, pela sua ação em determinados campos, a exemplo da habitação. Contudo, tais políticas não atingiam a todos (CORREIA, 2011, p. 732).

Formas de governos, de caráter populista, visavam o controle das massas e a descaracterização do Estado de Direito, colocando o personalismo como marca de muitos governos, contribuindo “para o esvaziamento das relações de classe, transformando-as em relações pessoais dos indivíduos com o Estado” (FALEIROS, 1985, p. 99).

Na era de Vargas há um marco importante da política de Assistência Social: a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942. Esta foi criada com a intenção de atender aos ex-combatentes (os ‘Pracinhas’) da Segunda Guerra, e era coordenada pela esposa do Presidente Getúlio Vargas, Sra. Darci Vargas. A emergência de tal instituição a partir da primeira-dama denota características de

[...] tutela, favor e clientelismo na relação entre Estado e sociedade no Brasil[...] Posteriormente, a LBA vai se configurando como instituição articuladora da assistência social no Brasil, com uma forte rede de instituições privada conveniadas, mas sem perder essa marca assistencialista, fortemente seletiva e de primeiro-damismo, o que só começará a se alterar muito tempo depois com a Constituição de 1988. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 108).



No ano seguinte, 1943, foi promulgada a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), que, de acordo com as mesmas autoras, tinha cunho corporativista e com influência fascista, por sua inspiração na *Carta Del Lavoro de Mussolini*.

O perfil das políticas sociais do período de 1937 a 1945 foi marcado pelos traços de autoritarismo e centralização técnico-burocrático, pois emanavam do poder central e sustentavam-se em medidas autoritárias. Também era composto por traços paternalistas, baseava-se na legislação trabalhista ofertada como concessão e numa estrutura burocrática corporativa, criando um aparato institucional e estimulando o corporativismo na classe trabalhadora (COUTO, 2010, p. 103, 104).

No texto Constitucional de 1946, já em cenário mundial recém-saído do pós-segunda guerra, teve como novidade a retirada de elementos de cerceamento da liberdade associativa e de greve. Entretanto o Governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), contraditoriamente agia contra os movimentos grevistas, desmobilizando-os. Nesse Constituição nem todos detinham o direito ao voto e, como outra novidade a retirada a palavra mendigo do texto, porém permanecia o termo analfabeto (COUTO, 2010).

Diante do clima repressivo aos trabalhadores, ocorreu o retorno de Getúlio Vargas em 1951, através de eleições diretas, porém seu governo foi marcado pela instabilidade, em virtude de contar com forças conservadores e grande margem da população, que acreditava em avanço de propostas sociais. Na sua gestão foi criada a Petrobras, desagradando o “empresariado nacional comprometidos com o capital estrangeiro e pelas grandes multinacionais de petróleo” (COUTO, 2010, p. 108).

No cenário internacional vivia-se o clima da guerra fria, em virtude da polarização entre capitalismo x socialismo. Dessa forma, o perigo do comunismo era visto como uma ameaça presente e todo tipo de aproximação do governo ao movimento dos trabalhadores era visto com temor por segmentos do governo, principalmente dos militares. Em 1953, o clima se acirrou, quando o Ministro do Trabalho João Goulart propôs atender a demanda de aumento do salário mínimo em 100% (COUTO, 2010).

Este governo tentava controlar os trabalhadores com políticas trabalhistas. No entanto, ocorreram muitas manifestações públicas requerendo medidas na área social, porém persistia a repressão a opositores, como a tentativa de matar Carlos Lacerda. Com a instabilidade e repercussão negativa da tentativa de assassinato do principal opositor de seu Governo, em 1964 ocorreu o suicídio do Presidente Getúlio Vargas.

Destaca-se, na gestão Federal de 1955 a 1960, no Governo de Juscelino Kubitschek, a abertura ao capital externo e ao processo de industrialização e urbanização, acelerando a formação de uma massa de desempregados e subempregados. Entretanto,

[...] o fenômeno ‘questão social’ parece não representar uma preocupação central para esse governo [JK], pois seu Plano de Metas apenas se referia à formação profissional como meta social a ser atingida, o que mostra que a grande preocupação se concentrava na área econômica (COUTO, 2010, p. 110).

No ano de 1960, destaca-se a criação da LOPS — Lei Orgânica da Previdência Social —, tendo favorecido a centralização administrativa do atendimento a benefícios, com ampliação e universalização do direito aos trabalhadores urbanos. Configurava-se um sistema de proteção social, dirigido a grupos específicos e, com isso, insuficiente para as demandas (COUTO, 2010)

No Governo Juscelino Kubitschek, a aceleração do desenvolvimento econômico acarretou um processo inflacionário que baixou o poder de compra do salário mínimo, favorecendo combatividade ao movimento sindical, porém conseguiu encerrar sua gestão, com a capacidade de negociar via instituições democráticas.

O Governo seguinte durou apenas 7 meses com o veto dos militares ao Vice João Goulart, conseguindo assumir, apesar de restrições impostas ao seu Governo, acusando-o de simpatia aos comunistas. Destaca-se nesse governo a criação do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), estudos para revisar a CLT e o surgimento do 13º salário e do salário-família. Entretanto, forças reunidas, apoiadas pelo movimento anticomunista, instauraram o Golpe Militar de 1964.

Destaca-se, de 1930 a 1964, as seguintes conquistas na área da Assistência Social: em 1940, o “plano de alimentação dos trabalhadores”; em 1940 a criação da “LBA”; em 1950, a criação do “programa de alimentação de gestantes e alimentação escolar”.

No discurso, os militares expunham a democracia e os direitos como razões da continuidade do regime, porém os instrumentos de governo que foram editados, denunciavam o contrário.

O clima instalado no país poderia ser traduzido pela visualização de, no mínimo, dois Brasis. O primeiro, o da repressão, da tortura, do aviltamento de pessoas e de instituições, da censura, do aniquilamento dos que pensavam diferente; e o outro que apontava para o progresso, o ufanismo, o verde-amarelismo, reproduzidos sistematicamente pelos órgãos oficiais do governo. (COUTO, 2010, p. 120)

Nesse governo, os meios de comunicação estavam censurados, não eram permitidas notícias contrárias ao governo, e tampouco o conhecimento e divulgação das arbitrariedades cometidas. Entretanto, usavam dos meios de comunicação para divulgar as realizações na área social.

A Constituição de 1967 reeditou vários direitos sociais da Constituição de 1946, desde que se submetessem ao regime militar.

O ano de 1968, foi um ano de grande movimentação social e de contestações políticas e culturais no Brasil e no Mundo, como o movimento *hippie* e o Maio de 1968, na França. No Brasil, ocorreram fortes movimentos de contestação ao regime militar, principalmente pelo movimento estudantil e operário, com episódios que envolveram assassinato de estudante e marchas com 50 e 100 mil pessoas, além de sugestões de boicotes ao regime, inclusive com recusa do Congresso em retirar a imunidade dos parlamentares. Com isso, surgia o mais forte instrumento do Regime Militar: o Ato Institucional nº 5 (AI 5), que perdurou por 11 anos e deixou obsoleta a Constituição de 1967. Por meio do AI 5, o “[...] Congresso foi fechado, o executivo foi autorizado a legislar em todas as matérias previstas na Constituição, foram suspensas todas as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade” (COUTO, 2010, p. 125).

As políticas sociais do regime militar, tinham aspecto de controle e de concessão pela meritocracia. No período de 1964 a 1985, os direitos políticos e civis foram suprimidos. Entretanto os sociais tinham a finalidade de sustentar o regime.

Destaca-se, no regime militar, a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o fim da estabilidade no trabalho, ampliação da Previdência aos trabalhadores rurais e aos autônomos. Foi criado o Banco Nacional da Habitação (BNH), principalmente voltado às demandas da classe média. No Regime Militar, foi criada a Fundação de Bem-Estar do Menor (FUNABEM).

Em 1979, foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que congregou diversos institutos de oferta de serviços e programas à população, na área da saúde, previdência e assistência.

Os últimos anos do regime militar, ao final dos anos 1970 e 1980, foram de grande movimentação política, com o fortalecimento do movimento operário, principalmente na região das montadoras do ABC Paulista, e com um cenário de déficit público, endividamento externo “e a crescente mobilização e reivindicação popular pela democratização da sociedade e pelo atendimento do agravamento da questão social” (COUTO, 2010, p. 133, 134).

De um lado, desenvolveu-se um processo singular de reformas, no que se refere à ampliação do processo de democracia – evidenciada pela transição dos governos militares para governos civis – e à organização política e jurídica – especialmente demonstrada no desenho da Constituição promulgada em 1988, considerada (...) balizadora da tentativa do estabelecimento de novas relações sociais no país. (COUTO, 2010, p. 139)

Foi diante de um contexto contraditório e de tensões, que surgiram novas configurações no campo dos direitos, sintetizadas no plano da seguridade social brasileira, com o ingresso da Assistência Social no patamar de política pública e de direito. Diante da conjuntura de abertura democrática e de grande movimentação social, com manifestações que levaram milhares de pessoas às ruas em prol da bandeira das “diretas já”, luta contra a carestia e a inflação, foram elementos que alicerçaram a construção de uma nova Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993, frutos de um processo contraditório e de conquistas sociais significativas, no plano dos direitos sociais no Brasil.

Retomando-se o percurso histórico da Assistência Social, ao final de 1970, algumas forças sociais conseguiram retomar seu lugar no cenário nacional, cerceado pelo Golpe Militar de 1964, com emergência de movimentos urbanos e rurais, grupos de intelectuais e setores da Igreja Católica, adeptos da Teologia da Libertação, a favor das lutas dos oprimidos, questionando a pauperização da população, além dos abusos e violência dos militares no poder.

A subordinação aos Estados Unidos, maior potência capitalista e às orientações externas do FMI, geraram “[...]altíssimos custos sociais (baixo nível de vida, desemprego, aumento da criminalidade etc.) e o custo político da perda de capacidade de decisão nacional” (SPOSATI et al, 2014, p. 28).

Em tal cenário de espoliação pelos interesses do capital, crise econômica e fracasso da “receita do bolo” do Ministro Delfin Neto, foram propiciados desafios para a reação dos movimentos sociais contestatórios, especialmente a partir do final dos anos 1970, intensificando-se na década de 1980.

Instalou-se na sociedade brasileira uma conjuntura de luta, marcada por nova e ampla politização do povo, que passou a impelir o Estado a um outro discurso e prática no enfrentamento da questão social, embora a conjuntura de crise também mantivesse o Estado incapaz de atender às grandes demandas por serviços sociais (SPOSATI, et al, 2014, p. 30).

Ao final dos anos 1980, a luta pela redemocratização brasileira, culminou com a promulgação da Carta Magna de 1988. Este momento reuniu as forças das mais diversas matizes e representações sociais, que condensaram um texto expressando as perspectivas de políticas sociais resultantes de tensões e lutas sociais de trabalhadores e de segmentos diversos da burguesia nacional.

No texto Constitucional, Saúde, Previdência e Assistência Social, passaram a compor o campo da Seguridade Social brasileira, sem uma formatação única, pois conjuga os direitos derivados do trabalho, vinculados à previdência e outros de cunho “universal”, como é o caso da saúde; e os seletivos vinculados à assistência social.

A seguridade social congrega a proteção social nas situações que envolvam riscos, vulnerabilidades e desvantagens temporárias ou permanentes, nos ciclos de vida. Não se pode analisar a seguridade social e as políticas sociais enquanto espaço sem tensões e de interesses “[...] contraditórios em torno do acesso à riqueza social, na forma da parcela do excedente econômico apropriada pelo Estado” (SILVA, 2010, p. 32).

A introdução da Seguridade Social, na Constituição de 1988, englobando três políticas foi uma inovação, pois antes apenas a Previdência era o campo de garantia da legislação trabalhista; e a Saúde ganhou o patamar de direito universal em 1988, confirmado com a Lei 8.080 de implantação do SUS em 1990.

A inclusão da Assistência Social no campo da Seguridade foi uma inovação ainda maior, por inseri-la no campo de política pública, ofertada pelo Estado, visando a romper com a assistemática, subsidiariedade de seus atendimentos, além de qualificá-la como campo do direito e não da benesse (SPOSATI, 2009).

Os artigos 203 e 204, da Carta Magna, colocam a Assistência Social, como campo de proteção social, disponível a quem dela necessitar, e com previsão orçamentária e de responsabilidade do Estado, sem descartar as entidades beneficentes e a participação popular, na formulação de políticas e no controle das ações do Estado, em todos os níveis. Tais inserções mostram-se inovadoras e impõem uma compreensão da Assistência Social como campo que possibilita a “provisão necessária para enfrentar as dificuldades que podem ser interpostas a qualquer cidadão e que devem ser cobertas pelo Estado” (COUTO, 2010, p. 170).

A Seguridade Social, rompeu com a necessidade de contribuição via emprego formal contributivo, e possibilitou inserir direitos e benefícios sociais até mesmo na Previdência Social, com garantia para não filiados, como é o caso da Aposentadoria Rural e o Benefício

de Prestação continuada (BPC), este com operacionalização na Assistência Social e na Previdência Social.

[...] seguridade social pode garantir mais, ou menos, acesso a direitos, quanto mais se desvincilar da lógica do seguro e quanto mais assumir a lógica social. De todo modo, ambas são profundamente dependentes da organização social do trabalho (BOSCHETTI, [20-?], p. 05).

Esta autora, explica que se está longe do padrão de seguridade que transfira renda do capital ao trabalho, rompendo com a lógica das meras transferências dos rendimentos dos empregos existentes.

A Assistência Social, foi a última área da Seguridade Social a ser regulada. Pois a Saúde foi regulamentada em 1990, a Previdência em 1991, e a Assistência, em 1993. A autora analisa a regulação tardia sob dois aspectos: o primeiro, pela existência de um preconceito com a área, e o segundo, pelas conhecidas ideias, de “óbices neoliberais”, a gastos com a área social.

A vinculação à Seguridade Social, vai além da perspectiva de socorro assistencial, por estabelecer a necessidade de garantias, seguranças que devem ser afiançadas pelo Estado e não como atitude pessoal de algum governante. Nesse aspecto a Assistência Social passa a ser uma política estatal de direito e deve “[...] ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção” (SPOSATI, 2009, p. 14).

Uma das funções<sup>22</sup> do Estado, diz respeito a criação de Instituições úteis ao bem comum, e que não poderiam ser iniciativa de organismos privados, por serem dispendiosas. Além disso, não resultariam em lucro, tendo em vista não conseguirem o reembolso do valor empregado, especialmente na Assistência Social. No entanto, em determinadas áreas como saúde, educação e previdência, é passível de aquisição de reembolso na oferta de serviços a segmentos médios e abastados (COUTO, 2010).

A assistência social, como toda política social, é um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições. Seu processo de efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as relações de forças sociais. Portanto, é fundamental a compreensão do conteúdo possível dessa área e de suas implicações no processo civilizatório da sociedade brasileira (SPOSATI, 2009, p. 15).

---

<sup>22</sup> “[...] o Estado deve se ater a apenas 3 funções mínimas: “a defesa contra os inimigos externos; a proteção de todo o indivíduo de ofensas dirigidas por outros indivíduos; e o provimento de obras públicas, que não possam ser executadas pela iniciativa privada” (BOBIO, 1988 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 60).

A Assistência Social como espaço tensões na luta pelo avanço da inserção do Estado brasileiro na área da Política de Assistência Social, dessa forma convive com a “contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais [...] desarticuladoras, de desmontagem e retração de direitos e investimentos no campo social” (COUTO et al., 2011, p. 34).

O Estado mesmo com as crises, revisões, reformulações não se retira do cenário social. “[...] O seu papel é modificado, modernizado, reduzido, mas não abolido. Pelo contrário, pode até voltar a ampliar-se. Educação, saúde, seguridade social, políticas sociais são componentes essenciais da intransferível missão do Estado” (SILVA, 2010, p. 155)

No plano das políticas sociais o Estado possui centralidade, por ser ele elemento significativo no desenvolvimento de ações, tanto voltadas ao capital como ao trabalho, com redução em determinados campos universais e a ampliação de políticas focalizadas, em consonância com tendências expostas por organismos internacionais.

A Assistência Social é um tipo de Política Social que possui as seguintes características, baseadas em Pereira (1996):

a) genérica na atenção e específica nos destinatários; b) particularista, porque voltada prioritariamente para o atendimento das necessidades sociais básicas; c) desmercadorizável; e d) universalizante, porque, ao incluir segmentos sociais excluídos no circuito de políticas, serviços e direitos, reforça o conteúdo universal de várias políticas sócio-econômicas setoriais’ (PEREIRA, 1996 apud COUTO, 2010, p. 167).

Este novo modelo de política social, impõe-se enquanto área de investimento em serviços não lucrativos, dirigidos a uma população apartada dos direitos. O campo assistencial em Couto (2010) é o da provisão necessária aos cidadãos e que devem ser assumidas pelo Estado.

Couto (2010) afirma que na Assistência Social, em uma análise mais apressada, conclui-se que, por ela sempre ter se vinculado a práticas assistencialistas e com traços conservadores, enquadra como “não direito” ou concessão, pois os usuários, sempre foram percebidos como clientes, carentes ou descamisados. Mas, segundo a autora, houve uma transmutação da Assistência Social, para o campo do direito público. Ela menciona dois fatores importantes a serem considerados nas formulações sobre o tema direitos sociais na Assistência Social: 1º) a difusão internacional das ideias voltadas aos direitos humanos, que exigiam algo a mais do que as leis trabalhistas; 2º) a invasão da Assistência pelos atingidos do

desemprego ou daqueles que não encontram espaço no mundo do trabalho. Ocorre um adensamento de uma população “que se reconhece como portadora de direitos, o que já é inovador no tradicional campo da benesse e do favor, características até bem pouco tempo únicas na definição da assistência social” (COUTO, 2010, 169).

Na Assistência Social, ainda existe a convivência de garantia de serviços e benefícios executados com avaliação de renda, com uso dos chamados testes de meios.

A concessão de benefícios ainda traz essa marca de seleção do acesso pela renda, em vez da necessidade ou da segurança a ser alcançada. No caso dos serviços socioassistenciais, ocorre maior centralidade na necessidade expressa pelo(a) cidadão(ã), sem exigir comprovação de renda, para acessá-lo. Todavia, nem sempre estão comprometidos em garantir a qualidade de seus resultados (SPOSATI, 2009, p. 23).

Tal questão demonstra duas perspectivas que revelam uma tensão entre os que defendem políticas focalizadas nos mais pobres e os que defendem a perspectiva universal em face de uma dada necessidade apresentada. Entretanto, no centro desse debate percebe-se o grande fosso social da desigualdade.

O percurso da Assistência Social possui como marco central a criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em dezembro de 1993, como meio de regulamentação da Constituição Federal, representando o reconhecimento da Assistência Social, como política de Estado no Brasil.

A Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993, dispõe sobre a organização da Assistência Social no Brasil. Em seu art. 1º, expõe que a Assistência Social é um direito do cidadão e dever do Estado, bem como se inscreve como política pública, independente da contribuição, e que provê os mínimos sociais.

A LOAS avança na concepção da Assistência Social enquanto política pública, direito do cidadão, dever do Estado e não contributiva, com municipalização, descentralização e controle social. Esta Lei foi um marco nas dimensões conceituais e organizacional, fundamentada e executada no tripé Conselho, plano e fundo. Estabelece também a obrigação de prover os mínimos sociais, entretanto, existem duas perspectivas: a liberal-conservadora e a social-democrata.

[...] os teóricos vinculados às perspectivas de recorte liberal-conservador tendem a entender os mínimos com precisam semântica e vinculados à precarização e a existência de recursos [...]. Já para os teóricos que propugnam pelo direito social, o conceito, embora ainda discutido



preliminarmente, está preso ao necessário para se viver com dignidade, o que exige um repactuação em torno do que ele compreenderia (COUTO, 2010, p. 173).

Esse é um debate antigo na Assistência Social, e se refere aos mínimos de inclusão social, podendo ser discutido sob o prisma dos segmentos sociais, nos questionando sobre quais os mínimos de dignidade para a criança, idoso, deficiente e a família. Porém, a autora menciona que seria mais correto discutir *cobertura e seguranças*

[...]da assistência social como o convívio social, abrigo e acolhida, rendimento, equidade e travessia. Esses são caminhos estratégicos para constituição da política de assistência social e temos que assumi-los” (SPOSATI, 1997, p. 109).

Inclusive tal referência exposta pela autora foi assumida pela Assistência Social anos mais tarde e se inseriram na Política Nacional de Assistência Social e nas Normas Operacionais.

Os mínimos sociais nos possibilitam estabelecer um limiar de referência para a atuação da Assistência Social e que devem ser garantidos pelo Estado em patamares de dignidade. Abre-se um paralelo para se inserir a discussão sobre necessidades humanas, sem a conotação pejorativa vinculada a carência que destitui os sujeitos. O tema da necessidade também pode correlacionar-se com direitos e que na perspectiva neoliberal, deve ser tomada como preferências ou desejos individuais atendidos pelo mercado. Dessa forma necessidades humanas descolam-se da cidadania e das políticas públicas.

As necessidades humanas precisam ser transformadas em direitos, pois os homens não são autossuficientes e livres de fragilidades:

Se não houvesse necessidades percebidas e socialmente compartilhadas, não existiriam políticas, direitos, normas protetoras, trabalho e tantas outras respostas resultantes da *práxis* humana, por meio da qual tanto a natureza quanto a sociedade (e os próprios atores sociais) são transformados (PEREIRA, 2006, p. 68)

Dessa forma o reconhecimento e garantia de satisfação de necessidades humanas, como necessidades sociais é significativo para a efetivação da cidadania, que devem ser atendidas pelo Estado, como direito é o grande diferencial da satisfação realizada pelo mercado que tem como objetivo alcançar o lucro. Dessa forma a percepção e satisfação das necessidades deve ser o grande orientador das políticas públicas.

O debate sobre o Estado de direito se refere à sociedade democrática no âmbito do capitalismo, que não propõe a sua superação, mas os patamares mínimos de sobrevivência que devem vir como garantias material e moral a todos os seus membros e com condições concretas de autonomia, para que não vivam com a ronda do temor da exclusão social (NETTO, 1997).

A cultura da tutela e do apadrinhamento, tão enraizado no cenário brasileiro, representa a ratificação da exclusão ou uma forma de subordinação dos beneficiários de tais políticas. Os usuários das políticas públicas e, em especial, da assistência social, ainda possuem o conceito do favor arraigado. A nova configuração da política da Assistência Social, com o SUAS, busca difundir a cultura da Assistência Social como Direito de cidadania.

[...] Sem dúvida um avanço, ao permitir<sup>23</sup> que a assistência social, assim posta, transite do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social. Como política de Estado, passa a ser um campo de defesa e atenção dos interesses dos *segmentos mais empobrecidos* da sociedade (COUTO et al., 2011, p. 33, [grifos meus]).

O favor, é um traço cultural nas práticas da Assistência Social, em Instituições estatais e privadas (não governamentais), e que o SUAS traz como desafio romper com tal traço, pois os serviços ofertados ainda

[...] aparentam justamente o favor e não o direito de quem deles são usuários. E não somente no campo da assistência social, mas poderia se tomar como base diferentes serviços prestados nos campos de outras políticas sociais, como da saúde e da educação: ser atendido seja para uma vaga na escola ou em uma fila de pronto-socorro passa a ser um privilégio em meio a tantos que não conseguem obter o atendimento (KOGA, 2011, p. 44,45).

No tocante ao favor, Schwarz (1997, apud KOGA, 2011, p 45) considera que este é colocado “como ‘nossa mediação quase universal’ [...] involuntariamente disfarçando a violência, que sempre reinou na esfera da produção e, conseqüentemente nas relações sociais”.

Junta-se, ao favor, o autoritarismo — que não é meramente um fenômeno político, mas a sociedade brasileira carrega esse ranço, oriundo das relações senhoriais, e que se afirmam nas relações privadas, do mando e da obediência Chauí (2000).

---

<sup>23</sup> Considero este termo inadequado, pois se trata de conquista social.

No campo da matriz senhorial colonial, vigora o princípio da igualdade formal dos indivíduos perante a lei. Entretanto, também “vigora a ideia de que alguns são mais iguais do que outros” (CHAUI, 2000, p. 94). Com isso estabelece-se a ideia de desigualdades como inferioridades naturais, desvios da normalidade ou perversão. O processo de naturalização retira o contexto das desigualdades como fruto da história e da luta de classe, como isso torna-se natural formas de violência. As relações privadas, acompanham essa discussão por fundarem-se no mando e na obediência e aceitação. Por isso, para alguns, a “lei é privilégio” e, para outros, “repressão”.

Retomando-se o percurso histórico, menciona-se que, no plano político dos anos de 1995 a 2002 e de 2003 a 2010, tem-se grandes tensões entre as tendências “neoliberais” e “social-democratas” em disputa, polarizadas pela gestão e oposição desenvolvida entre os partidos que assumiram o governo Federal nesses dois grandes períodos.

A Política Social no Brasil, especificamente a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso, com a retomada das ideias liberais sob a forma de neoliberalismo, capitaneada mundialmente pelos Governos da Inglaterra e Estados Unidos da América, e

[...] O “choque liberalizante” por ele realizado[Fernando Henrique Cardoso] – traduziu na abertura comercial, nas privatizações, nas desregulamentações financeiras, na precarização do trabalho, na ortodoxia monetarista[...] resultou numa perversa combinação dos resultados da política neoliberal: desemprego, recessão, desnacionalização da economia e aumento da vulnerabilidade externa. (IAMAMOTO, 2009, p. 36).

Além do questionado programa Comunidade Solidária, como prioridade dos investimentos do Governo Federal, registra-se ao final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso em 1999, a criação do “Fundo de Erradicação da Pobreza”, que gerou um grande debate nacional mobilizando setores da oposição, com a criação de uma Comissão Parlamentar para discutir o tema da pobreza e da desigualdade, com a criação de um Fundo Nacional de Erradicação da pobreza como Plano de uma década (PONTES, 2013)

O governo de Fernando Henrique Cardoso, não pode ser interpretado como referência apenas da Lógica Neoliberal, pois a tensão coexistia em seu interior, sendo fruto de muitos debates ocorridos nas Conferências de Assistência Social e, com isso, surgindo o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social (SDPAS), tendo chegado no ano de 2000 em 70% do território nacional, além do surgimento da PNAS 1998.

Sabe-se que num mundo altamente globalizado como o de hoje, as tendências, sejam elas quais forem, parecem únicas e invariáveis. Mas, é bom lembrar que essa impressão é falsa e que, em se tratando de política social, esta nunca foi homogênea e linear. Jamais a política social se processou de forma idêntica em todos os países e nunca esteve livre de descontinuidades e retrocessos (PEREIRA, 2010, p. 1, 2)

Pontes (2013) menciona que não se pode entender que esse Sistema Descentralizado tenha gerado mudanças políticas e de gestão significativas, na maioria dos municípios. Entretanto representou

[...] um importante avanço em todo o território nacional, com o paralelo incremento do financiamento de programas de transferência de renda, sob o conceito de enfrentamento da pobreza (PONTES, 2013, p. 136)

No campo das políticas de transferência de renda, retirando-se as críticas aos valores e modelo pulverizado de Bolsas e Vales oriundos de vários Ministérios, foi criado o primeiro cartão de repasse direto do Benefício aos cidadãos, evitando-se a antiga rede clientelista da área. Além do surgimento do *credenciamento único para programas sociais*, em 2001, tendo evoluído para o CADUNICO. Esta foi uma importante ferramenta de Vigilância Socioassistencial, pois visava a conhecer a população em situação de pobreza e indigência (PONTES, 2013).

No Governo de Luís Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010, existia dentro do Partido do novo Presidente (Partido dos Trabalhadores) um Setorial de Assistência Social e dele fazia parte a Professora Aldaiza Sposati<sup>24</sup>. Aproveitou-se o momento para implantar e implementar questões em debate no Plano da Assistência Social, como um determinante singular, sem esquecer os determinantes particulares e universais na definição da nova PNAS e no surgimento do Sistema Único da Assistência Social. Tal fato é significativo no reconhecimento de um ator importante nessa trajetória da Assistência Social (MENDOSA, 2012).

Este autor menciona que a história da Assistência Social obteve muita contribuição do Serviço Social, em relação “ao o que é e o que deve ser a política de assistência social” (MENDOSA, 2012, p. 199), por estes terem como uma das mediações as políticas públicas. Implica ficarem em torno de dilemas referentes a melhor forma de atuação no plano social,

---

<sup>24</sup> E por isso o autor denominou que esta foi a *policy entrepreneur*, da Assistência Social, num plano carregado de tensões de um movimento histórico que encontrou o momento propício para se afirmar, porém carregando as contradições e projeções do capital e do trabalho, nas formulações (MENDOSA, 2012)

por isso ganharam destaque as formulações do Serviço Social, passando “a dizer ao campo político como organizar essa política, quem deveriam ser os destinatários, qual é a especificidade desse setor de ação pública e quem possui as credenciais acadêmicas para nele atuar” (MENDOSA, 2012, p. 200)

Havia, de acordo com FAGNANI (2011), no Governo Lula, episódios explícitos de debates voltados à universalização x focalização das políticas sociais, com questionamentos do aumento de gastos na área social, advinda de setores do Ministério da Fazenda, adeptas do “Estado Mínimo”, em desacordo com a “reduzida focalização do gasto social” (FAGNANI, 2011, p. 05)

Tais embates são projeção e reflexo da luta de classe, que não se descolam dos embates das políticas sociais no Estado Capitalista e ainda mais em uma composição de um governo de coalizão. Entretanto, no referido governo de Luís Inácio Lula da Silva, que é resultado de uma coalizão de partidos, a política de Assistência Social se constitui sob referenciais externos e internos.

No tocante à movimentação interna, destaca-se, o protagonismo e dinamicidade das conferências nacionais, que se constituíram em arenas de disputas entre projetos que deixaram marcas significativas no padrão e estruturação da Assistência Social, a partir do ano 2003, com a retomada do debate de um documento da década anterior a Lei Orgânica da Assistência Social, criada em 1993.

O surgimento do SUAS deu-se em deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, demandando a implantação de um novo modelo de política de assistência social, denominado de Sistema Único da Assistência Social (SUAS), que tem como perspectiva histórica o rompimento com o modelo assistencialista vigente.

No ano seguinte, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), estabeleceu os eixos estruturantes do novo sistema e na implantação do SUAS. No entanto, foi com a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS), em 2005, que foi estabelecida a operacionalização e implantação do SUAS, aprovado pela Resolução do CNAS, nº130/2005.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), instituído a partir de 2004, se propõe alterar esse quadro e, neste cenário tão difícil, traz avanços que precisam ser reconhecidos, a exemplo de uma concretização do sistema descentralizado e participativo que *considera a dimensão territorial* e fortalece as proposições da LOAS quanto a articulação de Planos, Fundos e Conselhos, diferentemente dos governos anteriores (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p 162, grifos meus)

Mendosa (2012), analisando o contexto do surgimento do SUAS, diz que foi a definição das seguranças da Assistência Social, que garantiu solidez a especificação da Assistência Social no campo da Seguridade Social. Pois enquanto, na Saúde, era evidente a proteção e promoção e na Previdência, a cobertura de alguns riscos do trabalho, na Assistência não havia clareza sobre o que ela cobria, o que ela garantia aos cidadãos e quais os benefícios que ofertava.

Na visão de Mendosa (2012), a Assistência Social no Brasil há muita contribuição da Professora Aldaiza Sposati (PUC-SP), por haver lançado bases fundantes, principalmente por sua formulação acerca das Seguranças que devem ser afiançadas pelo estado, no contexto da política pública, visando resolver a incógnita sobre o que a Assistência Social garante, em virtude de sua complexa dimensão. Por isso o autor expressa que ela “formulou também uma visão de como a Assistência Social, deveria ser organizada (proteção social, Vigilância social, defesa dos direitos) e, com isso, conquistou adeptos em torno de suas *ideias-força* dentro da academia e no campo político” (MENDOSA, 2012, p. 199).

Para efetivar esse modelo de proteção social, desvinculado de contribuição, como ação estatal e de direito, faz-se necessário separar as intervenções públicas das privadas, pois o campo social sempre foi considerado o campo da compaixão e do altruísmo, por isso devem-se estabelecer novas relações e delimitar os espaços de um e de outro.

A Assistência Social, compreendida por política pública estatal, possui, como matriz, o direito; e o SUAS é o campo de intervenção que se efetiva por meio de um pacto federativo, por meio do qual os serviços, programas e projetos são organizados nas áreas de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, sendo que esta se subdivide em média e alta complexidade, tendo como referência o território como base de atuação

Existem três principais mudanças estabelecidas com o SUAS, enquanto responsabilidade estatal, sendo a primeira voltada a responsabilidades assumidas pelos três entes federados (municípios, estados e governo federal), fundados em normas operacionais, princípios e valores, como direitos, cidadania e dever do Estado e organizados por Planos, Programas e Projetos, “[...] propondo o que vai realizar e submeter essa decisão à aprovação de um conselho cuja criação é objeto de lei específica, de constituição paritária entre representantes do governo e da sociedade” (SPOSATI, 2009, p. 19).

A segunda mudança consiste em colocá-la como campo de atuação proativa, devendo prever e reduzir as desproteções sociais.

A terceira é a sua afirmação como campo em que a gestão deve ser estatal e pública, para não representar a face de seus gestores, rompendo com modelos autoritários e materializando-se com a participação da sociedade civil organizada, principalmente por meio dos Conselhos de Políticas Públicas.

Dessa forma, o tema das políticas públicas, se correlaciona com o tema dos Conselhos de Políticas Públicas. De acordo com Raichelis ([20-?]), estes são canais de interlocução coletiva em que de um lado encontra-se o governo e, do outro, os cidadãos, por meio de suas instituições representativas.

Por meio desta interlocução objetiva-se propor alternativas de políticas públicas, criar espaço de debate, estabelecer mecanismos de negociação e pactuação, penetrar a lógica burocrática estatal para transformá-la e exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais (RAICHELIS, [20-?], p. 12)

Os conselhos representam, de acordo com a autora, uma conquista da sociedade, na participação da gestão pública e que foi forjada no processo dinâmico das contradições e lutas da década de 1980, nos embates pela ampliação da participação democrática, contra o regime de cerceamento da participação e autoritarismo burocrático do regime militar.

Entretanto, a autora afirma que o trabalho dos Conselhos precisa ser acompanhado e fortalecido, em virtude dos riscos da cooptação e da perda de sua dinamicidade e proatividade, diante de uma rotina de funcionamento pautada em aprovações de matérias do governo. A autora menciona como limitações impostas aos conselhos, o seguinte: cerceamento de informações, manipulação das eleições e cooptação dos membros, bem como:

[...] a heterogeneidade dos atores e das concepções ideo-políticas, a fragmentação de interesses e demandas, o deslocamento do debate substantivo da política social para a luta por interesses corporativistas, o que torna ainda mais difícil a construção de alianças estratégicas e processos de pactuação em torno de pautas coletivas (RAICHELIS, [20-?], p. 13).

A autora menciona, ainda, que é preciso repensar a atuação dos Conselhos, para que ocorra a qualificação dessa participação, incorporando-se competências, tanto políticas como éticas, além de técnicas, para ampliar sua capacidade de inserção nesse espaço de disputa das políticas públicas, assim como a necessária presença dos usuários nesses espaços de decisão, pois somente comparecem aos espaços públicos em virtude de suas demandas individuais. Além disso, deveriam substituir as lideranças que não dialogam com suas bases.

Nesse aspecto, os Conselhos seriam um dos elementos de representação de participação e de Vigilância da sociedade. De acordo com a concepção de Estado Ampliado, pressupõe-se que a sociedade civil o compõe, como membro indissociável em virtude de o Estado, por meio das políticas públicas, ser reflexo e projeção das classes, em disputa das políticas sociais e econômicas. No entanto, este caminho possui limitações devido a forças invisíveis e ideológicas, que atuam no disciplinamento e direcionamento das posições. Mesmo assim, Pereira (2009) declara que ocorreram grandes avanços na correlação de forças no campo das políticas públicas, e com possibilidades de alterações e conquistas no campo social:

- a) Constitui um marco ou linha de orientação para a ação pública, sob a responsabilidade de uma autoridade também pública (um organismo que aloca e administra bens públicos, como saúde, educação, assistência, entre outros sob o controle da sociedade. É o que na língua inglesa é grafada como *policy* e não mais como *politics*;
- b) Visa concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporados nas leis. Ou melhor, os direitos sociais declarados e garantidos nas leis são, de regra, conquistas da sociedade e só tem aplicabilidade por meio de políticas públicas, as quais, por sua vez, operacionalizam-se por meio de programas, projetos e serviços;
- c) Guia-se pelo princípio do interesse comum, ou público, e da soberania popular, e não do interesse particular e da soberania dos governantes;
- d) Deve visar a satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada, ou, como teoriza Gough (2003), das necessidades do capital (PEREIRA, 2009, p. 95, 96).

Na definição de política pública, a autora menciona que ela também se faz pela ausência de ação intencional; ela é tudo o que há, na definição de Thomas Dye (1972), o que o governo escolhe ou não fazer (DYE, 1972 apud PEREIRA, 2009). Em razão disso, até mesmo o falseamento de dados, relatórios e indicadores, será produto da ação pública, por ter uma finalidade no campo social e/ou político-partidário, e até mesmo de afirmação de interesses de classes e/ou grupos.

Esta autora menciona que, ao se correlacionarem, as políticas públicas, como instrumento para garantia dos direitos sociais, favorecem uma mudança de atitude em relação ao Estado, para transformar os valores, de equidade e justiça social, em realidade, como garantia de bem público.

O Controle Social foi uma organização fundamental no desenvolvimento e efetivação do SUAS, pois a PNAS e as várias edições da NOB, foram resultantes de resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social. No ano de 2011 ocorreu a regulamentação do



SUAS e do porte, nível de gestão e de proteção<sup>25</sup>, no campo jurídico, legal se deu com a Lei 12.435 de 2011, que alterou a própria LOAS, estabelecendo, a partir de mecanismos como a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, o padrão dos serviços e nomenclaturas dos equipamentos de proteção social.

Dessa forma, a Assistência Social passa a ser conceituada legalmente como “um campo concreto de acesso a bens e serviços pela população pauperizada” (SPOSATI, et al, 2014, p. 31) e como fruto da história, é um bem público significativo na política social brasileira. Entretanto, não se trata de um projeto concluído enquanto agenda contraditória do campo das lutas democráticas, dos direitos sociais, movido por lutas de classes.

Dentre as funções estabelecidas pelo SUAS, tem-se a Proteção Social, a defesa de direitos e a Vigilância Socioassistencial.

Essas três funções - Proteção Socioassistencial, Defesa Social e Institucional e Vigilância Social. Estas proporcionam condições reais para a ruptura com a cultura do imediatismo, da focalização e da fragmentação, tão necessárias à Política de Assistência Social, e para a definição do campo específico da responsabilidade pública da Assistência Social (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 132).

No debate ampliado sobre as modalidades de proteção social, existem duas: uma de âmbito privado e outra de âmbito público. A primeira se subdivide entre privado mercantil — ocorre através da compra através do mercado — e o privado não mercantil — que se efetiva por intermédio da família, da igreja e de entidades não governamentais. A segunda, de âmbito público, se evidencia por meio do Estado, através da materialização das políticas sociais coletivas (MIOTO, 2009).

O SUAS surge como uma possibilidade de ampliar a proteção social pública para os não cadastrados no sistema previdenciário em território nacional objetivando “redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional [...]” (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 131).

A função de defesa de direitos, anteriormente denominada pela NOB 2005, enquanto defesa social e institucional, objetiva informar e articular o acesso e a garantia de Assistência Social ou das demais políticas. Especialmente, devido ao fato de a Assistência Social se

---

<sup>25</sup> De acordo com a esfera do Município: Metrópole, Grande Porte, Médio Porte, Pequeno Porte 1, Pequeno Porte 2; de acordo com o Nível de Gestão: Plena, Básica, Inicial; em níveis de prote es específicas: PSB – Prote o Social Básica, PSE – Prote o Social Especial (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2012).

encontrar imersa na Seguridade Social, deve-se perceber que tal aspecto não se restringe as especificidades de garantias da Assistência Social. Aqui simboliza uma atenção ampliada da Assistência Social, para a garantia de direitos de cidadania e acesso aos bens socialmente produzidos “[...] a Política de Assistência Social deve se articular com outras políticas sociais que garantam direitos e condições dignas de vida a população” (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 131-132)

A Defesa Social, segundo Rizzotti e Silva (2013), deve promover a ruptura do modelo de “políticas pobres para os pobres” e que

[...] ‘para o pobre qualquer coisa serve’, que o discrimina e o aparta do reconhecimento como sujeito de direitos. Desta forma, a consolidação do Sistema Único de Assistência Social exige que sua atuação circunscreva-se no campo dos direitos e não no campo do favor [...] (p. 132)

A Vigilância Socioassistencial, definida como uma das funções da Assistência Social, volta-se à captação, organização, sistematização e “disseminação” de informações e análises da realidade social nos territórios, objetivando identificar riscos e vulnerabilidades individuais e sociais, além do tipo, qualidade e quantidade de equipamentos ofertados. Desse modo, como responsabilidade pública estatal é compreendida na condição de meio importante para a atuação da Assistência Social, por agregar instrumentos técnicos que possuem cunho político importante, para fazer da Assistência Social um campo de direito reconhecido e efetivo, além de ser elo para outras possibilidades, mesmo dentro do contexto do capitalismo.

## **2.2 A Vigilância Socioassistencial**

Os desafios e as possibilidades, postos no processo de Vigilância Socioassistencial, encontraram o momento histórico mais propício, tendo em vista, o grande acúmulo de desenvolvimento tecnológico e informacional. Castells (1999) diz que vivemos em um mundo novo, com o estabelecimento de um novo formato nas relações humanas e complexos instrumentos de informações, num mundo que perpassa pelas engenhosas ferramentas, frutos do desenvolvimento tecnológico da era da informatização, permitindo que o mundo das informações e uma gama de conteúdos estejam diante de nossas mãos, a partir de um aparelho de celular, e numa velocidade nunca antes vista. Surge, assim, a sociedade em rede. Uma economia informacional e global, com base, num novo tipo de cultura, a da virtualidade real.

A tecnologia da informação tornou-se ferramenta indispensável para a implantação efetiva dos processos de reestruturação socioeconômica. De especial importância, foi seu papel ao possibilitar a formação de redes como modo dinâmico e auto-expansível de organização da atividade humana. Essa lógica preponderante de redes transforma todos os domínios da vida social e econômica. (CASTELLS, 1999, p. 02)

Com base neste autor, as batalhas culturais deixaram de ser exclusividade dos meios de comunicação e agora residem nas redes de trocas de informações, com capacidade de impor comportamentos, com uma nova dinâmica para o tempo e espaço das relações entre indivíduos, instituições e movimentos, com a desarticulação e reformulação da sociedade e da história. Assim, a chamada sociedade em rede, possui contradições e gera tensões e desafios às organizações sociais.

A compreensão de nosso mundo requer a análise simultânea da sociedade em rede e de seus desafios conflituosos. A regra histórica, a saber: onde há dominação há resistência, continua válida. Mas é necessário um esforço analítico para identificar quem são os desafiadores dos processos de dominação implementados pelos fluxos imateriais, porém poderosos, da sociedade em rede (CASTELLS, 1999, p. 20).

A discussão sobre a sociedade em rede traz a possibilidade de perceber que a VSA 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, por meio da publicização de dados dos institutos de pesquisa.

De forma específica, na literatura sobre a VSA, identificam-se, no artigo de Rizzotti e Silva (2013), elementos referentes a sua função, história e conceito. A gênese do uso do conceito de Vigilância social vem da saúde e data do século XIX. As autoras afirmam que a própria estrutura do SUAS, tem inspiração no SUS, e sinalizam que ocorreu importação de inúmeros conceitos, inclusive o de Vigilância, para a área da assistência social. Sendo que este conceito de Vigilância, em saúde, vinculava-se aos conceitos de saúde, doença e às formas adotadas na busca de tentar impedir a disseminação de doenças, especialmente, no uso de áreas de isolamento e quarentena. Algumas práticas e instituições eram oriundas de períodos históricos medievais, que se consolidaram, particularmente, do século XVII em diante, até meados dos anos de 1980.

O surgimento<sup>26</sup> de determinadas epidemias, força a criação de medidas de monitoramento de doenças transmissíveis e a aplicação de normas, especialmente, sobre “áreas consideradas de alto risco para o surgimento e a propagação das doenças contagiosas.” (THACKER, 2000 apud CONGRESSO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE, 2007, p. 17)

No ano de 1889, foi promulgada a primeira Regulamentação dos Serviços de Saúde voltada aos portos marítimos, “para tentar, de maneira semelhante aos seus predecessores europeus, prevenir a chegada de epidemias e possibilitar um intercâmbio seguro de mercadorias.” (CONGRESSO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE, 2007, p. 17).

O Congresso Nacional de Secretários de Saúde (2007) afirma que é com a República que os avanços na área da saúde irão ter maior efetividade, mais precisamente a partir de 1903, com a ascensão de Oswaldo Cruz à Direção Geral de Saúde Pública, que estava vinculada ao Ministério da Justiça. Destaca-se que não existia o Ministério da Saúde, tendo em vista que saúde era tratada como coisa de justiça e, logo, de polícia, pois requeriam ações coercitivas no trato de “combate às doenças”. A exemplo, as campanhas de vacinação em massa e obrigatórias, que resultaram em revoltas.

As ações de saúde tinham sentido vertical, pois eram organizadas pelo Governo Federal, baseadas em três pontos centrais: vigiar, prevenir e controlar a propagação de doenças (CONGRESSO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE 2007).

Esses programas, em 1941, organizaram-se como Serviços Nacionais encarregados de controlar as doenças mais prevalentes na época, como a malária, a febre amarela, a peste, a tuberculose e a lepra. Sua estrutura se dava sob a forma de campanhas, adaptando-se a uma época em que a população era majoritariamente rural, e com serviços de saúde escassos e concentrados, quase exclusivamente, nas áreas urbanas (CONGRESSO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE, 2007, p. 17).

No entanto, apenas com a realização da V Conferência Nacional de Saúde (CNS), realizada em 1975, foi proposta a criação do Sistema de Vigilância, que foi legalizada por intermédio da Lei 6.259, com a estruturação de um sistema de notificação compulsória de doenças e óbitos de “14 doenças para todo o território nacional”. (Brasil, 2003 apud CONGRESSO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE, 2007, p. 18).

---

<sup>26</sup> No Antigo Testamento, as medidas de isolamento e Vigilância sobre indivíduos acometidos por alguma doença, já era uma prática comum, como meio de segregação dos “impuros”. Essa forma de “tratamento” se estendeu por toda a idade média, e até mais recentemente, no caso dos acometidos pela Hanseníase (BRASIL, 2007).

Originalmente na proposta de A. Langmuir (1963 apud CONGRESSO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE, 2007),

[...] a Vigilância correspondia, essencialmente, à detecção, análise e disseminação de informação, sobre doenças relevantes, que deveriam ser objeto de monitoramento contínuo. Esse novo termo, Vigilância (*surveillance*), foi utilizado pela primeira vez, em abril de 1955, na denominação do Programa Nacional de Vigilância da Poliomielite, criado junto aos Centros de Controle de Doenças (CDC) para coletar, consolidar e disseminar informação epidemiológica sobre essa doença. (CONGRESSO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE, 2007, p. 18, 19)

Para este autor, a Vigilância em Saúde, trata de observar de forma contínua a incidência de doenças, por meio de coleta organizada, e a sua disseminação de informações a todos que tiverem interesse. Dessa forma, é possível a análise e percepção de tendências de proliferação de doenças em determinadas regiões. Dessa forma a Vigilância em Saúde, evoluiu do conceito de controle dos doentes, para controle dos fatores de adoecimento e sua incidência.

Rizzotti e Silva (2013), dizem que houve evolução do termo na área da Saúde, especificamente, com o advento de pesquisas no campo das doenças infectocontagiosas e as ações de promoção da saúde, dando início às ações preventivas de ocorrências de doenças, e a saúde, tendo um enfoque multifacetário, entendido não apenas como situação de ausência de doença, mas como bem-estar biopsicossocial, alterando a forma de organizações dos serviços e do uso da categoria Vigilância em saúde, que se aproxima do conceito em uso na Assistência Social e que apresenta três elementos básicos:

[...] coleta de dados; análise; ampla distribuição das informações analisadas a todos que as geraram e aos que delas necessitam tomar conhecimento. Essa compreensão assemelha-se ao entendimento proposto pela Vigilância Social da Política de Assistência Social, que tem, como responsabilidade principal, a produção, sistematização e análise de informações territorializadas sobre as situações de risco e vulnerabilidade que vivenciam famílias e indivíduos, assim como, de informações relativas ao tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 141).

O termo Vigilância tanto na Saúde como na Assistência Social, nos remete a certas ambiguidades, pela analogia a medidas de controle que, segundo as autoras, não se referem ao controle de usuários, mas dos eventos adversos à saúde; e sinalizam que, do mesmo modo, a

Assistência Social tem que identificar as situações que resultem em vulnerabilidade e risco de indivíduos e famílias, para possibilitar estratégias que previnam ou reduzam tais agravos.

*Essa ação pode ser entendida como controle, entretanto, não no sentido de vigiar a vida das famílias atendidas, como, por exemplo, como elas gastam o recurso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou a Bolsa Família. (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 142, grifos meus)*

A Vigilância Socioassistencial não pode ser interpretada enquanto controle, mas sim como um meio de identificar riscos e vulnerabilidades sociais de um território, para a ação profissional, baseada em dados e informações (MENOTTI et al, 2011)

Para Rizzotti e Silva (2013) faz-se necessária a Vigilância diante das vulnerabilidades que atingem os cidadãos — e não sobre estes — por serem vítimas de uma sociedade desigual e excludente. “Desse modo, vigiar a vulnerabilidade enquanto aspecto social não é o mesmo que controlar pessoas vulneráveis” (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 143).

Estas autoras mencionam que, a inserção da Vigilância, é algo novo na política de assistência social e que, por isso, podem surgir alguns equívocos, tais como o uso dela como instrumento de controle, enquadramento e coerção da população.

*Assim, o uso da palavra Vigilância, na expressão Vigilância Social ou Vigilância Socioassistencial, adotado pela Política de Assistência Social, pode conduzir a equívocos, tendo em vista que a Assistência Social foi construída, historicamente, permeada pelo caráter do não direito, dirigida aos pobres, a quem o Estado deveria controlar e não proteger. (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 147, grifos meus)*

Sposati (2005), menciona que a Vigilância Social vigia para defender e não vigia para punir, para favorecer direitos, por meio de ações proativas de defesa socioassistencial.

Rizzotti e Silva (2013), avaliam a redação da LOAS (2011) sobre a Vigilância e identificam algumas incoerências quanto ao seu objetivo. Destaca que o intento da análise é sobre a capacidade de proteção das famílias no território, ao invés deveria ser “a análise territorial da capacidade protetiva do Estado em relação às famílias dos territórios, o que parece mais correto” (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 148,149).

As mesmas autoras mostram que ocorreu uma inversão que pode ter velado alguns sentidos na discussão sobre a capacidade protetiva, descolada da responsabilidade estatal “*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. 148-149, grifos meus)

No tocante ao debate sobre a Vigilância Socioassistencial como função da Política de Assistência Social, identificamos poucas referências ao debate. Num trabalho de Menotti et al (2011), aparece um capítulo denominado de “A Função Vigilância Socioassistencial”, que apresenta o debate no sentido de exposição de objetivos e sua operacionalidade, colocando-a enquanto um sistema de informações preventivo “responsável por desvelar a violação dos direitos, contribuindo, de forma essencial, para a construção de um diagnóstico necessário para amparar as possíveis intervenções das políticas sociais” (MENOTTI et al, 2011, p. 28).

A melhor referência ao debate nesse assunto consta em Rizzoti e Silva (2013), expondo que a função da Vigilância Socioassistencial é saber onde estão, quantos são e qual a capacidade de proteção social aos sujeitos que demandam por atenção da Assistência Social. Analisando a NOB/SUAS, afirmam que a Vigilância sinaliza a condição de alerta dos operadores às situações vivenciadas nos territórios.

Estas autoras mencionam, ainda, que o estabelecimento da Vigilância Socioassistencial enquanto Função, visa a trazer para a Assistência Social a percepção dela como “[...] política pública de monitoramento e prevenção de riscos, a partir da leitura territorial, que possibilita a gestão dos serviços de acordo com a demanda e as potencialidades da população” (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 144).

A Vigilância Socioassistencial constitui-se espaço de construção de saberes, por objetivar conhecer a “realidade, a partir da leitura das demandas, necessidades e potencialidades da população, e de monitoramento dos serviços de toda a rede de entidades de assistência social vinculadas ao Sistema Único de Assistência Social” (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 144).

De acordo Menotti et al (2011), a Vigilância Socioassistencial exige o domínio de ferramentas informacionais, para organizar, produzir e publicizar dados. É apontada por estas autoras como algo “indispensável”, pois é a forma de a Instituição saber se tem alcançado seus objetivos; bem como de publicizar os serviços ofertados pela área da Assistência Social, enquanto meio de prevenir riscos, a partir do acesso aos serviços.

Abre-se uma breve referência sobre o debate da categoria *burocracia*, pois considera-se que estudar a Vigilância Socioassistencial requer a visualização e inserção das discussões feitas por Weber sobre o processo de burocratização, que diz se tratar da necessidade de o Estado manter e garantir o controle sobre as pessoas de um território.

Segundo Sousa (2013), a burocracia existe desde os impérios Persas e Romanos. No período medieval, a centralização do poder nas mãos de um Rei possibilitou o surgimento da figura do funcionário da corte, para o desempenho da organização do sistema de governo. A extensão do domínio requeria o aumento dos servidores e da burocracia. Na era moderna, o novo modelo social requeria do Estado um processo de organização de ações, visando “[...]economia de tempo, material e eficácia na execução de tarefas” (SOUSA, 2013, p. 02).

Weber é um autor com grande centralidade para as questões problematizadas acerca da setorização burocrática, com hierarquia de cargos e controles gerenciais, seja em instituições públicas ou privadas. Suas discussões acerca de tal temática são importantes para que alguns perigos no debate da Vigilância enquanto setor sejam percebidos, ao mencionar que a hierarquia de cargos, define níveis de autoridade e de poder. Ele afirma que “implicam um sistema de [...] subordinação ferreamente organizado, onde os funcionários superiores controlam os funcionários inferiores” (WEBER, [20-?], p. 10).

A superioridade puramente técnica da organização burocrática foi sempre a razão decisiva do seu progresso com relação a toda outra forma de organização. O mecanismo burocrático é para as demais organizações como a máquina o é para os modos de produção não mecanizados. Precisão, velocidade, certeza, conhecimento dos arquivos, continuidade, direção, subordinação estrita, redução de desacordos e de custos materiais e pessoais são qualidades que, na administração burocrática pura, e fundamentalmente na sua forma monocrática, atingem o seu nível ótimo. A burocracia planejada é, nos mencionados aspectos, comparativamente superior às restantes formas de administração, colegiada, honorífica e não profissional (WEBER, [20-?], p. 37).

O mesmo autor afirma, ainda, que a desumanização é um imperativo da burocracia, não cabendo, portanto, espaço para sentimentos e, por conseguinte, afetividade:

[...]despojar os assuntos oficiais do amor, ódio e demais fatores pessoais, irracionais e emocionais que fogem a todo cálculo. Esta é a índole peculiar da burocracia, e é estimada como a sua virtude específica (WEBER, [20-?], p. 39-40).

Dessa forma, a burocratização é um movimento que traz perigos, caso não se afirme como função de todos, mesmo que se situe como setor. Porém, a setorização burocrática não dialoga com a democracia; logo, a correlação com controle social e equipes dos serviços e usuários dos serviços pode ficar ameaçada, por manifestar-se, de acordo com Oliveira (1970), como um sistema de dominação preciso, pela busca da eficiência administrativa e que



possibilite uma forma de autoridade sobre as pessoas e os fatos, dentro de uma determinada área.

Em Weber, tem-se a racionalidade tecnológica, como um grande veículo de dominação, pois ele considera que o debate sobre os conceitos de desenvolvimento ou progresso devem ser pensados com a adição da questão “para quem?”, tendo em vista considerar que o progresso técnico, tem como finalidade a dominação, visando ao

[...] controle dos indivíduos por meio da racionalização e também pela massificação da cultura. A alienação neste processo consiste em desnaturalizar o ser humano ao moldar-lhes o objeto de desejo via propaganda” (SOUSA, 2013, p. 03).

A inserção do debate sobre a categoria *burocracia* é importante. No entanto, seu uso requer cuidado por ser reforçador do contexto da crítica liberal ao processo de regulação do Estado às liberdades individuais. No entanto, o contexto aqui referenciado é no sentido de construção de uma proposta que negue a setorização enquanto campo isolado, devendo ser percebida e efetivada coletivamente — e não apenas por um grupo de especialistas —, de modo que suas construções dialoguem com a realidade e seus atores de forma dinâmica, para que teoria e prática possam ser reveladoras e impulsionadoras de ações sobre a mesma, realidade.

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.

A Vigilância Socioassistencial se materializa por sistemáticos estudos da realidade social territorializada e a organização e implementação de sistema de informações, de monitoramento e avaliação das condições socioterritoriais vivenciadas pelos indivíduos e famílias, juntamente com as forças e os atores, detectando demandas para estabelecer as intervenções e ofertas de serviços e benefícios da Proteção Social Básica e Especial da Assistência Social, bem como as condições dos equipamentos públicos em qualidade e quantidade nos territórios.

[...] o sistema de Vigilância social busca a garantia quanto à efetivação da política de assistência social, já que conhece o cotidiano de vida das famílias, o lugar onde vivem, sendo responsável pela identificação e informação dos territórios de vulnerabilidade e risco dentro do Município. A Vigilância social favorece o desenvolvimento de ações de prevenção e

monitoramento das situações de riscos e vulnerabilidade dos cidadãos.  
(XAVIER et al, [20-?], p. 06)

Menotti et al (2011) concluem que a Vigilância Socioassistencial se estrutura a partir de dois eixos: um voltado aos riscos e vulnerabilidades e o outro, aos padrões dos serviços. O primeiro objetiva reunir dados que permitam uma visão das ocorrências e vivências territorializadas, propiciando ações preventivas. O segundo visa a sistematizar informações da forma de desenvolvimento das ações, da quantidade, qualidade e da localização dessa oferta, com base nas demandas identificadas.

### 2.2.1 O tripé conceitual da Vigilância socioassistencial: vulnerabilidade, risco e território.

Discutir Vigilância Socioassistencial, nos força a adentrar o campo de discussão sobre o seu tripé conceitual básico: vulnerabilidade, risco e território. Nesse aspecto, Rizzotti e Silva (2013) também trazem uma contribuição muito interessante acerca de tais conceitos.

Estas autoras dizem que vulnerabilidade diz respeito a situações que podem levar à exclusão social de sujeitos, surgidas pela produção e reprodução de desigualdades sociais. Afirmam que o conceito de vulnerabilidade vai além dos fatores econômicos e de renda, embora este seja elemento indispensável, mas que ainda se associa à discriminação social, “que tem no mercado seu maior fomentador” (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 134). E acrescentam, dizendo que, quando se trata de políticas sociais públicas, para que essas atinjam seus objetivos, é preciso, antes de tudo, situá-las no campo do direito, retirando-as da conceituação de carências: “compreende o aspecto multidimensional presente no conceito de vulnerabilidade social, não o restringindo à percepção de pobreza, ou seja, à falta de recursos financeiros”. (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 135)

Sposati (2009), menciona que a concepção de vulnerabilidade tem recebido interpretações diversas. Dentre estas, a que faz referência a estigmatizações, com a rotulação de indivíduos enquanto “vulneráveis”, semelhante aos termos pobre, carente, excluído.

Trata-se do uso de uma categoria como o designativo de alguém e, por isso, esse alguém abre mão de ser sujeito para ser sujeitado, perdendo a categoria de cidadão. Nesse sentido, o designativo é usado como forma de redução social e, até mesmo, culpabilização do indivíduo por sua fragilidade (SPOSATI, 2009, p. 33).

Em outra angulação, esta autora afirma que se refere ao sentido de estar vulnerável, por sujeição diante de algum episódio, fato e/ou vivências, e redução de capacidades instaladas. No aspecto biológico, pode se referir à predisposição a riscos, precarização, vitimização e agressão. Por isso a necessidade de atuar na percepção de forças e resistências diante de fatores de risco e a carência de direitos,

[...] ainda que políticas sociais públicas sejam uma das exigências mais prementes para a atenuação de várias vulnerabilidades, elas não esgotam o repertório de ações que se situa muito mais no campo dos direitos (OLIVEIRA, 1994 apud SPOSATI, 2009, p. 34).

Esta outra versão do uso da categoria vulnerável, volta-se ao fortalecimento de capacidades, considerando-se que as pessoas possuem habilidades “[...] no sentido de que ninguém é vulnerável sob todas as dimensões, e desenvolver as capacidades seria um modo de confrontar as vulnerabilidades” (SPOSATI, 2009, p. 34).

A vulnerabilidade não pode ser interpretada apenas no aspecto econômico. Entretanto, deve-se considerar que aqueles com menor renda sejam os mais vulneráveis a fatores e condições diversas, enquanto efeitos perversos da questão social.

A visão acerca da vulnerabilidade não pode se fixar nas dificuldades e precarizações, mas deve se referir, também, às capacidades e potências, enquanto dimensão da resiliência, isto é, da “capacidade de resistência a confrontos e conflitos” (SPOSATI, 2009, p. 35).

Em Couto et al (2011), temos uma importante problematização acerca dos conceitos de vulnerabilidades e riscos sociais. Elas dizem que, se a desigualdade é considerada inerente ao capitalismo, logo, os riscos e vulnerabilidades devem ser vistos como frutos de tais relações desiguais do sistema. “Não se resolve desigualdade com desenvolvimento de potencialidades individuais ou familiares” (COUTO et al, 2011, p. 50).

Estas autoras destacam ainda a ausência na PNAS da condição de classe que, segundo elas, encontra-se na gênese da formação da pobreza e da exclusão, sendo necessário

[...] 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., 2011, p. 40,41)

No tocante ao *risco*, consta, em Sposati (2001, apud RIZZOTTI; SILVA, 2013), que os neoliberais colocam-no como uma preocupação individual e pessoal e, por isso, as incertezas da vida devem ser um desafio de cada um, de acordo com suas possibilidades.

Faleiros (1985), menciona que sob os princípios neoliberais o indivíduo é culpado por sua condição e as desigualdades são naturais e não devem ser correlacionadas com o modo de produção capitalista.

A responsabilização do indivíduo no enfrentamento de riscos sociais — que são da ordem social vigente — retira o enfoque universal do direito, para a perspectiva individual. “ademais, não se rompe o circuito de ‘sociedade de risco’, quando o trabalhador é quem deve ser o provedor da superação do risco” (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 136).

A capacidade protetiva desenvolve-se no âmbito local das cidades, sendo assim, a Vigilância Socioassistencial de competência da gestão municipal, com a aplicação de indicadores para o diagnóstico dos contextos de vulnerabilidade e risco social. Cabe aos serviços de cunho territorial, como equipamentos de Proteção Social Especial e Básica, a “alimentação e consumo” do sistema de informações, com dados das situações de vulnerabilidade e risco. (RIZZOTTI; SILVA, 2013)

Território é a terceira categoria da base conceitual da VSA e a inserção da perspectiva territorial, deve ser compreendido como instrumento de democratização, por permitir não apenas o conhecimento do território, mas possibilita a gestão territorial, em sentido amplo e não apenas do governo, devido se tratar de espaço dinâmico e de relações que congregam possibilidades e necessidades em confronto, na esfera cotidiana (SPOSATI, 2008 apud RIZZOTTI; SILVA, 2013).

A simples presença de equipamentos públicos, não resulta em impactos, na garantia de resolução da questão da exclusão social, pois é preciso considerar a operacionalidade da política pública e os direcionamentos dados, no próprio território, por ele ser espaço de disputa e de potencialização de direitos (RIZZOTTI; SILVA, 2013).

Couto, Yazbek e Raichelis (2010, apud RIZZOTTI; SILVA, 2013) falam que o território pode representar uma inovação ou uma armadilha, e por isso, devem ser feitas algumas considerações para evitar que tais ações venham a

- *reforçar os territórios homogêneos de pobreza*: Apesar das políticas sociais elencarem o trabalho na perspectiva do território, também se faz necessária a presença de uma estratégia global, com o objetivo de se evitar o reforço de divisões e desigualdades existentes entre os diferentes territórios de uma cidade. Muitas vezes, ao abordar o território e denominá-lo de “território vulnerável”, reforça-se a perspectiva de territórios homogêneos de pobreza e fomenta-se estigmas e imagens negativas por parte da sociedade e da própria população que vive no local. Além disso, a presença de uma estratégia global possibilita a articulação entre os territórios e traz consigo a demanda premente de um diagnóstico sólido e igualmente articulado sobre os mesmos, que permite relacionar cada um deles com outras faces da cidade e, ao mesmo tempo, com o projeto global. Não bastam referências detalhadas ou fotografias generalistas que demonstrem as características de

cada território, pois uma visão de totalidade é fundamental para a compreensão das relações sociais (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010; KOGA, 2002)

- *Atrelar ao território todas as vulnerabilidades sociais*: Apesar de algumas vulnerabilidades sociais estarem ligadas diretamente ao território, não se pode esquecer que “grande parte das vulnerabilidades sociais dos usuários da política de assistência social, não tem origem na dinâmica local, mas em processos estruturais.” (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 138, grifos das autoras)

A discussão de territorialidade, ganha centralidade, no entanto, devendo-se tomar cuidados para que a inovação não se transforme nessa “armadilha”, no lugar de potencializarem direitos e reconhecimento da cidadania. Dentre as questões estão os estigmas voltados aos chamados “territórios de vulnerabilidade” e a segregação territorial das camadas pobres que “participa ativamente do seu processo de destituição como sujeitos sociais e políticos na cidade” (COUTO et al., 2011, p. 51).

Rizzotti e Silva (2013) falam que não “enxergar” a totalidade é deixar de lado as conexões com a política econômica e seus rumos, pois para a

[...] política social, a precarização e a insegurança do trabalho, o enfraquecimento das instituições de proteção social, o retraimento do Estado e das políticas sociais, a incerteza e a insuficiência do orçamento para a proteção social e a baixa cobertura dos programas, serviços e benefícios afetam, diretamente, todos os cidadãos do país, principalmente, aqueles que mais demandam por proteção social (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 138,139).

Dessa forma, a Vigilância Socioassistencial pode demonstrar o nível de proteção ou a desproteção social, haja vista que a oferta de serviços sociais, sua capacidade e qualidade da garantia dos direitos de proteção social não dependem, única e exclusivamente do território, mas refletem a dinâmica societária global e da divisão socioterritorial do trabalho no município. No entanto, tais revelações da realidade social estarão na dependência de movimentos e interesses da luta no processo hegemônico.

A territorialidade, segundo Sposati (2009), tem por característica o conhecimento das possibilidades concretas do

[...] cidadão, do seu sofrimento, quando vive em território de precária condição de vida, mas sem uma focalização. O georreferenciamento de beneficiários em um território permite a aproximação por meio da formação de grupos, e a territorialização permite ainda localizar os serviços de

assistência social em face da presença/concentração da demanda (SPOSATI, 2009, p. 45).

Couto et al (2011) mencionam elementos inovadores para a assistência social pelo entendimento do território, a partir de Milton Santos como sendo “espaço usado<sup>27</sup>” que é

[...] fruto de interações entre homens, síntese de relações sociais; Como possibilidade de superação da fragmentação das ações e serviços, organizados na lógica da territorialidade; Como espaço onde se evidenciam as carências e necessidades sociais mas também onde se forjam dialeticamente as resistências e as lutas coletivas (COUTO et al., 2011, p. 41).

As autoras expõem que o debate da territorialidade, tem que ser direcionado como ferramenta conceitual e prática, para a disputa “dos bens socialmente produzidos e conseqüentemente como elemento chave no debate do uso do fundo público na perspectiva de responder as necessidades sociais da população (COUTO et al., 2011, p. 54).

O espaço-território não pode ser estudado como uma mera paisagem, pois a paisagem é um elemento material e imaterial composto por valores, pela história, vivências, estratégias de sobrevivência, de lazer, expressões culturais, laços de solidariedade, as tensões, as forças e suas correlações internas e externas, que precisam ser captadas.

Koga (2011) sinaliza que a identificação e a expressão, das realidades vivenciadas pela população, têm, no caminho cartográfico das cidades, via técnica do geoprocessamento, uma melhor forma de análise das desigualdades sociais.

[...] talvez seja uma intenção mais radical no processo de análise dos territórios de uma cidade vinculado a uma política redistributiva. Esta perspectiva se confronta com a tradicional análise que busca localizar bolsões de pobreza, como fundamento para focalizar políticas de combate à pobreza. Um exemplo desta segunda perspectiva foi a do Projeto Alvorada, proposto pela União, que selecionava municípios a partir de seu IDH. Por consequência, não considerava o direito do cidadão e sim o grau de concentração localizada da pobreza, como meio focalizador do “bolsão” (KOGA, 2011, p. 24).

A identificação de “bolsão de pobreza” é entendida pela autora como meio de tentar “minorar as agudizações e não de universalizar um padrão de cidadania a todos” (KOGA,

---

<sup>27</sup> O espaço ou território usado tem a ver com as dimensões do trabalho, da residência, da relação material e emocional, lugar dinâmico e da vida. Compreendendo-se que o espaço ou território é mais do que paisagem, que simboliza formas e objetos “reais-concretos”, no espaço ou território existe uma intromissão da sociedade e que dão função e significado a essas formas e objetos (SANTOS 2012).

2011, p. 25). A estratégia de identificação de bolsão de pobreza, por meio de uso de indicadores de desenvolvimento relaciona-se com leis tendenciais de mercado e que impõem uma condição secundária à Política Social (SILVA, 2010).

Dessa forma, territorialidade e história não podem se descolar do universo cultural da população, que habita o território, considerando-o assim, para além do físico. Ou seja: “partir do local não significa uma negação das questões universais ou de uma perspectiva mais totalizante sobre a realidade” (KOGA, 2011, p. 26).

A análise da autora é bastante pertinente, pois coloca o território como um espaço subjetivo e objetivo, e que possui possibilidades que não se esgotam na esfera da responsabilização e fim da intervenção, pois ele é meio que expressa relações e determinantes diversos, fatores que precisam ser considerados.

Falar de territorialidade nos remete a tocar em desterritorialização, que se firma, em Haesbaert (2007), como desterritorialização “de baixo” ou “inferior”, como privação do espaço que expressa uma “territorialidade insegura, onde a mobilidade é compulsória, resultado da total falta de opção, de alternativas[...] imprevisíveis em busca da simples sobrevivência física cotidiana” (HAESBAERT, 2007, p. 62).

No entanto este autor também afirma que os “privilegiados” por força da necessidade de segurança se reterritorializam em fortificações opcionais, diferente dos menos abastados.

Dessa forma, precisa-se compreender que essas dimensões representam a amplitude da produção e reprodução do território capitalista, que tem como matriz a apropriação privada deste. Consequentemente gera fatores condicionantes à estrutura urbana de uma cidade e suas contradições.

Este mesmo autor, em outra obra (2006), vai buscar a etimologia da palavra e seu conceito primitivo de acordo com alguns dicionários. Dessa forma o território, em sua gênese latina, está ligada ao vocábulo terra, apesar de algumas contestações, pois em outros dicionários, como o *Oxford Latin dictionary*, inclui-se não apenas a ligação ao vocábulo *térreo*, mas também, ao termo *terror*, que significaria aterrorizar. Essas duas formas ainda caem bem, pois expõem duas dimensões do território, sendo uma voltada como espaço e materialidade e a outra como lugar de sentimentos e de disputas. A formação dos espaços ou territórios, em virtude da divisão do trabalho no cenário intraurbano, gera divisões espaciais e com isso, surgem os chamados espaços segregados, ou seja os bairros periféricos<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Assim o espaço urbano concretiza em suas dimensões o cotidiano que as classes sociais criam em toda sua organização espacial. Assim a capacidade de dominar o espaço implica na produção de espaço, por meio das infraestruturas físicas e sociais (HARVEY, 2005, p.151).

O debate sobre território no tocante às aquisições humanas, quer dentro de um país, quer entre vários países, são condicionados pela sociedade de mercado. Nesse aspecto, Koga (2011) sentencia:

[...] o social subjaz à economia. Foi essa a perversa conquista da globalização que exclui grandes parcelas da população mundial de condições básicas para sobreviver, viver e acessar os bens civilizatórios direcionados para a qualidade de vida humana (KOGA, 2011, p. 19).

A discussão sobre território, precisa ser feita visando a refundação do social “[...]ao construir o debate sobre as condições de vida do território como um dos instrumentos para concretizar a redistribuição social no enfrentamento das desigualdades sociais” (KOGA, 2011, p. 19).

A autora coloca seu trabalho como uma forma de contribuição para o direcionamento e orientação da ação das políticas públicas, na perspectiva redistributiva, rompendo com alguns direcionamentos limitantes, normalmente vinculados a perspectiva focalizante.

Parto do pressuposto de que as políticas públicas, ao se restringirem ao estabelecimento prévio de públicos-alvos ou demandas genéricas, apresentam fortes limitações, no que se referem a conseguirem abarcar as desigualdades concretas existentes nos diversos territórios que compõem uma cidade, e assim permitir maior efetividade, democratização e conquista da cidadania (KOGA, 2011, p. 20).

No debate do urbano, Vainer (2002) consegue pontuar elementos consideráveis na concepção da cidade como mercadoria. Nessa obra, o autor menciona que, em decorrência da falência do modelo de planejamento tecnocrático-centralizado-autoritário, vários modelos concorrem para ocupar tal espaço. No entanto, dá destaque ao planejamento estratégico, que tem, como maiores difusores na América Latina e Brasil, as agências internacionais e multilaterais, — como BIRD, Habitat — e, especialmente, a vivência de marketing desenvolvida por consultores catalães, voltados sobre a experiência da cidade de Barcelona, como modelo bem sucedido de exposição e colocação da cidade ao patamar de mercadoria.

As cidades imersas no processo de mundialização da economia passam a ser produtos de venda em clima de competitividade entre territórios. Tais questões trazem à cena outros temas do debate corriqueiro da questão urbana, tais como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo, dentre outros. Dessa forma, o



autor sentencia que “a nova questão urbana teria, agora, como nexos central, a problemática da competitividade urbana” (VAINER, 2002, p. 76).

Por isso, esses temas do urbano precisam aparecer como indicadores na análise da VSA. Dessa forma, impulsiona-se a análise de algumas considerações sobre a produção de indicadores, que constituem-se como dificuldade, por ser uma discussão que ainda é nova na área.

A cidade se apresenta como consequência, suporte e veículo do capital. A esse respeito Lefebvre (1999) diz que talvez seja necessário pensar em restauração não apenas no plano local, mas também mundial, por ser o urbano manifestação da divisão social do trabalho, que também carrega as relações da divisão técnica do trabalho.

Lojkine (1997) fala da divisão territorial não como algo meramente demográfico, mas como ligados aos meios de produção, do capital e dos meios de consumo e, assim, a divisão do trabalho é que irá definir a distribuição dos ramos da produção a determinados distritos, bem como os equipamentos públicos.

Na relação Estado e Capital, há uma cooperação territorial na criação de determinados centros urbanos, com a imposição não apenas de construção de “estradas ou instrumentos de telecomunicação, mas também conjuntos coletivos de habitação, escolas, universidades, centros de pesquisa” (LOJKINE, 1997, p. 167).

Importante destacar que a maioria das pesquisas se concentram sob aspectos da ciência positiva; logo, se preocupam em descrever as novas formas de urbanização. Lojkine (1997) fala que é interessante a inserção da categoria trabalho para se chegar às divisões urbanas do trabalho e com rigor chegar às diferentes organizações desse espaço.

Portanto existe uma “armação urbana”, ou seja, nada do que se apresenta no espaço urbano é desordenado existe uma lógica de ser desse espaço.

No diagnóstico da experiência catalã sobre a cidade do Rio de Janeiro, a população de rua torna-se um “problema paisagístico (ou ambiental)” (VAINER, 2002, p. 82). A miséria precisa sair desse plano de visibilidade, tendo em vista que existe um público consumidor da cidade-mercadoria, além de específico qualificado, uma elite de compradores, por ser ela um artigo de luxo. A partir dessa nova conceituação, a cidade passa ser vista não mais como espaço político e de exercício da democracia local, mas sim de território gerencial, em que o discurso deve ser priorizado para os de fora e menos para dentro da *urbe*.

Assim a consciência de crise pode diluir os conflitos de classe e a necessidade da sensação de paz social interna, divulgando-se que os *interesses sociais particulares* devem ser

abdicados em prol de um projeto coeso e unitário, de acordo com diretrizes da cidade enquanto empresa. Mas aqui compreenda-se que os interesses particulares podem ser vistos como interesses locais, pois o interesse maior deve ser do mercado externo, em consonância com a divisão socioterritorial do trabalho.

Assim, cabe ao governo local um movimento de promoção da cidade e de sentimentos bons, positivos em relação a sua terra, sua cidade, para gerar o sentimento de patriotismo de cidade, que seja durável e consistente, demonstrando orgulho por seu passado e otimismo em relação ao seu futuro.

Por fim temos, de acordo com VAINER (2002), a oposição com base em dois conceitos: de “um lado a *city*, impondo-se à cidade como espaço, objeto e sujeito de negócios; de outro lado a *polis*, afirmando a possibilidade de uma cidade como espaço do encontro e confronto entre cidadãos” (p. 101). A *polis* é o espaço da contradição, mediação e logo das possibilidades do exercício da cidadania.

Dessa forma, na análise da cidade, **os indicadores** devem absorver elementos da questão social e urbana, para uma avaliação da realidade, apresentando dados específicos de uma determinada população ou sua totalidade, possibilitando às políticas públicas subsídios para melhor estruturação de suas atividades (OLIVEIRA, 2012).

O indicador social é caracterizado por tudo aquilo que podemos operacionalizar, quantificar e substituir, sendo recomendado para pesquisas acadêmicas e para formulação, implementação e fomentação das políticas sociais, pois é um método que busca cientificar ou, até mesmo, informar sobre determinados aspectos relevantes da realidade social e suas transformações que estão em movimento constante (OLIVEIRA, 2012, p. 05).

Essa discussão levantada por Oliveira (2012) coloca a necessidade de compreensão do indicador na análise territorial, como ferramenta para a mudança, requerendo esforço político de diversos atores, na “adoção de novos conhecimentos e novos conceitos, que possam provocar mudanças significantes nos paradigmas existentes, no direcionamento das ações e na gestão das ações”. (OLIVEIRA, 2012, p. 07). Em Januzzi (2002) um indicador é uma forma de medida, geralmente quantitativa,

[...] dotada de um significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa

algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (JANUZZI, 2002 p. 15).

Os indicadores precisam ser confiáveis, válidos e relevantes, para analisar questões voltadas a realidade social. No diagnóstico social, busca-se construir um desenho criterioso e detalhado dessa realidade vivida por indivíduos e famílias objetivando intervir com base nas demandas e necessidades percebidas (OLIVEIRA, 2012).

O indicador possibilita cientificar ou informar sobre aspectos da realidade social e as transformações em movimento. “Assim, o indicador social é um instrumento de avaliação da realidade social em movimento, podendo apresentar dados específicos de uma determinada população ou, então, a totalidade da mesma” (OLIVEIRA, 2012, p. 05).

Na política de Assistência Social, o indicador social se impõe como instrumento na sua estruturação e desenvolvimento, incidindo em seus planejamentos e avaliações. Os indicadores de acordo com este autor devem ser específicos de cada demanda, visando a subsidiar as atividades, de acordo com as condições de vivência e relações dos sujeitos da atenção com seus territórios e com a cidade.

Os indicadores trazem conhecimentos que permitem sair do empirismo e do “achismo”, por representar a adoção de novos conhecimentos no contexto da ação da política de assistência social e de outras. Entretanto,

[...] compreendemos que o processo de mudança requer empenho político, envolvimento dos atores sociais – entendido como os profissionais, os gestores, os conselheiros, os trabalhadores e os usuários dessa Política, e principalmente a adoção de novos conhecimentos e novos conceitos, que possam provocar mudanças significantes nos paradigmas existentes, no direcionamento das ações e na gestão das ações (OLIVEIRA, 2012, p. 07).

A Vigilância Socioassistencial, para este, autor se propõe a elaborar suas propostas em consonância com as particularidades dos territórios, demandas e serviços, pois torna-se imprescindível intervir com base no conhecimento da realidade, no intuito de “[...]desvelar as condições econômicas, sociais e culturais desses, as quais se refletem no seu cotidiano” (OLIVEIRA, 2012, p. 07).

Este afirma que na PNAS, a dimensão coletiva é o foco da Vigilância Socioassistencial, pressupondo uma abordagem territorial e desvendando as situações de riscos e vulnerabilidades e suas demandas.

Jannuzzi (2012) considera indicadores como ferramentas que, se bem compreendidas e utilizadas, podem revelar as mais diversas formas de expressão da realidade. No entanto,

afirma que “uma cifra estatística isolada é como poste com luz queimada: pode servir de apoio, mas sozinha não ilumina nada” (JANNUZZI, 2012, p. 15).

Diante do momento histórico de transformações tecnológicas, Keinert (2012) sinaliza que há um processo de mudanças, significativas na forma da organização pública, com a “[...] emergência da cultura dos indicadores, das avaliações permanentes, sistemáticas e consistentes de familiaridades com as bases quantitativas para se alcançar conclusões qualitativas” (KEINERT In: JANNUZZI, 2012, p. 11).

Considero que existe um percurso a ser trilhado pelas questões que serão levantadas, nos dados da pesquisa e na correlação com a teoria, para termos a síntese dessa dimensão da Assistência Social com a análise de duas experiências municipais postas no percurso de nosso estudo, pois compreende-se que a Vigilância traz grandes possibilidades se conseguir efetivar-se como instrumento transparente da situação dos serviços e da realidade dos territórios. A partir dela, muito poderá ser feito. Assim, precisa-se acender a luz do poste (JANNUZZI, 2012), para ver melhor o que temos e o que queremos.

Os indicadores, diagnósticos, as estratégias de monitoramento, avaliação e os sistemas de informações são estratégias e instrumentos que devem ser utilizados com a finalidade de romper a cultura assistencialista e devem ser conduzidos com a finalidade de justiça social e da ampliação do Estado Social, com maiores investimentos na área para ampliar o acesso aos bens socialmente produzidos, para que o direito à vida e a dignidade sejam compreendidos enquanto direito de todos, principalmente aos que mais sofrem os efeitos perversos do capital.

A Assistência Social de acordo com Couto (2010), é herdeira de um histórico “crivado” de preconceitos, de autoritarismo, de formas desarticuladas e com poucos efeitos na teia das intervenções sociais. No entanto, há um movimento que vai de encontro a esses patamares identificando-se contraposição a esse passado, por meio dos diversos embates ocorridos nas Conferências Nacionais de Assistência Social e novas estratégias em que a Vigilância Socioassistencial se insere (e que veremos no capítulo seguinte), fazendo-nos concordar com esta autora quando menciona que a Assistência Social é uma equação difícil, contraditória, porém possível como campo de proteção e de direitos sociais legítimos e reclamáveis.

### **3. A DIMENSÃO DOCUMENTAL DA GÊNESE E O LUGAR DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: DA LOAS 1993 ÀS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DE 2013**

Este capítulo objetiva expor e analisar, os resultados da pesquisa no plano nacional, possibilitando um olhar sobre a Vigilância Socioassistencial a partir dos registros documentais. Tem-se como ponto de partida a Lei Orgânica da Assistência Social, por se tratar de um marco legal na área da Assistência Social e na busca pelas referências existente nesta Lei de 1993 e na sua alteração, em 2011. As referências às Conferências Nacionais de Assistência Social, colocam-nos diante dos debates que nos proporcionaram uma visão de movimento da Assistência Social, enfocando elementos voltados à gênese e ao lugar da Vigilância Socioassistencial. 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.

Destacou-se a busca em documentos específicos, que foram editados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, nos últimos anos, os quais aprofundaram elementos das normativas operacionais da Assistência Social, como o documento “Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial” e a edição do Caderno 3 do “Capacita Suas”, que trata sobre a temática.

Também buscaram-se elementos de encontros nacionais específicos sobre a Vigilância Socioassistencial, promovidos pela Coordenação Nacional dos Serviços de Vigilância Socioassistencial, além de registros oriundos do site do MDS.

Dessa forma, a gênese de nossa pesquisa documental recorre inicialmente ao texto original da LOAS, Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. No entanto, nela não existe qualquer referência à Vigilância Socioassistencial, uma vez que a sua inclusão ocorreu apenas em 2011, por intermédio das alterações na LOAS, por intermédio da Lei 12.435, que foi denominada de “Lei do SUAS”, a que se dará maior destaque, posteriormente.

Na versão original da Lei 8.742 da LOAS de 1993, não se identificou qualquer referência ao termo “Proteção Social”. No entanto, colocava a Assistência Social em seu art. 1º como um direito do cidadão e de responsabilidade do Estado, como componente da política de Seguridade Social não contributiva, que se efetiva por meio de ações integradas do Estado e da Sociedade, visando à garantia de necessidades básicas, por meio dos mínimos sociais. O

uso do termo proteção, aparece no art. 2º, Inciso I, no entanto voltado a determinados segmentos, tais como a Família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice (BRASIL, 1993)

Com base, no art. 18 na LOAS, mais especificamente nas “competências do Conselho Nacional de Assistência Social”, além de referendar a efetivação do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, indica a obrigatoriedade da realização bianual de Conferências de Assistência Social “que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema” (BRASIL, 1993).

Aqui, faz-se referência a Couto (2010), que menciona que a Assistência Social tem um histórico de preconceitos e formas desarticuladas e com poucos impactos na área social. Porém existe um movimento contraditório que vai de encontro a esse modelo de política assistencialista, contrapondo-se a esse passado.

A conjuntura nacional e do continente americano, vivia-se o processo de retomada dos regimes democrático. No mesmo ano de promulgação da LOAS, o clima era de pós *Impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo. A LOAS, mesmo tendo sido a última das políticas componentes da Seguridade Social regulamentadas, após a Constituição de 1988, foi um marco importante para a área da Assistência Social (COUTO, 2010). Entretanto, da Constituição até a LOAS, foram cinco anos de debates e pressões para a sua regulamentação em 1993.

Silva (2010) menciona que, a LOAS representa um avanço pela inserção da Assistência Social como política pública, direito do cidadão, dever do Estado e não contributiva, com municipalização, descentralização e controle social. Mas tal avanço, de acordo com Couto et al (2011), convive, contraditoriamente, com os impactos das políticas neoliberais, que propõem a retração dos direitos sociais.

Faz-se um paralelo para analisar a política de saúde em virtude de esta ter sido referência para o SUAS e a Vigilância Socioassistencial, pois três anos antes da LOAS, tivemos a regulamentação do SUS, por intermédio da Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dentre seus objetivos, consta “a identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes de saúde” (BRASIL, 1990).

No art. 6º da Lei nº 8.080 de 1990 (Lei do SUS) aparece a referência à Vigilância Sanitária e à Vigilância epidemiológica: a primeira é concebida como um “conjunto de ações capazes de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de

interesse da saúde [...]” (BRASIL, 1990). Assim, a Vigilância Sanitária tem como finalidade o controle relacionado ao consumo de gêneros que incidam na saúde da população; a segunda volta-se a aspectos preventivos ou de detecção de fatores que possam ser “determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos” (BRASIL, 1990)

Nesse sentido, esses níveis de “Vigilâncias da Saúde” tem como foco as intervenções ambientais visando a antecipar os determinantes e condicionantes da relação saúde x doença e, a partir disso, estabelecer as medidas educativas e/ou coercitivas, na esfera pública ou privada, objetivando, inclusive, a um padrão de qualidade de atendimento, produção, consumo de alimentos e gêneros correlatos.

De acordo com Neto, Marques e Figueredo (2008), a dimensão da Vigilância atua até mesmo diante das cadeias produtivas e da circulação de mercadorias, para evitar o risco à saúde humana e na sua promoção. Dessa forma, Rizzotti e Silva (2013) mencionam que a Vigilância Sanitária possibilita a percepção de tendências de incidência de doenças em determinados territórios, micro ou macro. Esta mesma autora nos informa que ocorreu a evolução da Vigilância do controle dos doentes, para o controle dos fatores de adoecimento. Dessa forma, a Vigilância Socioassistencial foi inspirada na saúde, mesmo tendo suas peculiaridades.

Retomando-se as discussões acerca do movimento histórico da Assistência Social, pela análise de documentos específicos da Assistência Social, chega-se à I CNAS, ocorrida em 1995, com uma menção à ideia vinculada ao que se compreendeu, anos mais tarde, como ação da Vigilância Socioassistencial: a proposta de criação “do SIAS - Sistema de Informações da Assistência Social” (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1995, p. 13)

Na II Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 1997, surgem falas que expõem a necessidade de incorporação de formas gerenciais e administrativas de maior eficácia, para o desenvolvimento das ações da Assistência Social, além da experiência de construção de diagnóstico realizado pela equipe da Assistência Social de Belo Horizonte, mencionando a necessidade de o Diagnóstico ser feito pela própria equipe, diante de receio de diagnósticos encomendados (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1997).

Identifica-se, ainda, nessa Conferência, a fala da Profa. Aldaiza Sposati, trazendo uma consideração importante, e que denota a necessidade de a Assistência Social possuir “uma

política de **Vigilância** dessas garantias básicas” (SPOSATI, 1997 apud CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1997, p. 108, grifo meu).

Essa é a primeira menção ao uso do termo *Vigilância* em uma Conferência, mesmo que não tenha sido feita qualquer alusão a ela enquanto objetivo ou função da Assistência Social. No entanto, considera-se que tenha sido uma referência para sua gênese, como sinal de que a Vigilância Socioassistencial seria o lugar que subsidiaria a efetivação das garantias ou seguranças afiançadas pela Assistência Social e para as demais políticas.

No ano seguinte a este evento, final de 1998, surgiu a segunda PNAS. Nesta, já aparece o termo “função da Assistência Social”, sendo em número de quatro e centradas no direito de cidadania, sendo elas a inserção, prevenção, promoção e proteção (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1998a).

Nesta PNAS, consta no campo “Nível Estratégico”, na alínea “g”, a primeira referência aproximada da Vigilância que sinaliza a construção de “um sistema de informação, monitoramento e avaliação de impactos dos benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza”. (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1998 a, p. 19). Neste mesmo ano, surge a Norma Operacional Básica, reforçando a PNAS (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1998b).

Retomando as Conferências, sintetiza-se que na III CNAS, em 2001<sup>29</sup>, também não se observou qualquer menção ao termo Vigilância Social ou Socioassistencial, apenas propostas afins, como diagnóstico, propostas de criação de sistemas de informações e mapas de exclusão e inclusão, o mesmo acontecendo até a IV CNAS, em 2003, marco do surgimento do SUAS. Entretanto, não se observa, ainda, qualquer menção ou indicação ao surgimento da Vigilância Socioassistencial, nessa Conferência, havendo apenas referências aproximadas ao contexto da Vigilância Socioassistencial, as quais foram a base para que, em 2004, surgisse a primeira PNAS da “era SUAS”.

Nesse período de desenvolvimento do SUAS, destaca-se a experiência da Secretaria Municipal de São Paulo, que tinha como Gestora a Profa. Dra. Aldaíza Sposati(2002-2003)<sup>30</sup>.

Analisando-se o Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo de 2002-2003, no Governo de Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores, identificou-se inicialmente, que na

---

<sup>29</sup> A III Conferência Nacional de Assistência Social ocorreu após 4 anos devido alteração no preceito da LOAS, que a afirmava, enquanto evento bianual. As deliberações dessa Conferência, foram voltadas ao “fortalecimento do Controle Social” e dentre inúmeras outras questões como “extinguir programas que ferem o comando único e se contrapõem à LOAS como Comunidade Solidária” (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2001, p. 14).

<sup>30</sup> A gestão tinha em sua equipe nomes como Profa. Dra. Dirce Koga e Ademir Silva, ambos compõem o referencial deste trabalho (nota minha).



Lei Orgânica do Município(LOM-SP), constavam referências já expostas nas Conferências Nacionais pregressas e com base na LOAS de 1993, merecendo destaque a referência constante no Art. 221 da LOM-SP, item II:

[...] garantir políticas de proteção social não contributivas através de benefícios, serviços, programas e projetos que assegurem a todos os cidadãos mínimos de cidadania, além dos obtidos pela via do trabalho, mantendo sistema de Vigilância das exclusões sociais e dos riscos sociais de pessoas e segmentos fragilizados e sem acesso a bens e serviços produzidos pela sociedade (LOM-SP, [199-] apud SÃO PAULO-SP, 2002, p. 04).

Considera-se pertinente a menção no inciso VII, desse mesmo Artigo, constando a manutenção de sistema de informações, com indicadores da realidade social e cadastro informatizado da rede socioassistencial e com acesso à internet.

No corpo do Plano Municipal de Assistência Social, coloca como primeira proposta de reformulação no conjunto de suas ações a missão de “instalar o sistema de Vigilância das exclusões sociais, monitoramento de riscos sociais e pessoais e defesa de mínimos sociais” (SÃO PAULO-SP, 2002, p.07).

Propunha-se dessa forma enquanto prioridade a criação do sistema de informações, com referência de criação de um *cadastro único* dos usuários de serviços, benefícios e programas, dando unidade aos bancos de dados da Assistência Social.

Entretanto no item 3.9, constam as propostas específicas de criação do sistema municipal de Vigilância de exclusões e riscos sociais e defesa de mínimos sociais. A proposta atendia pela sigla SIVIMAS e agregava 07 subsistemas, voltados a riscos sociais e pessoais, além de concentração de demandas; monitoramento econômico-financeiro; monitoramento de insumos; monitoramento de resultados; avaliação da democratização da ação; avaliação de recursos humanos e avaliação da territorialização das ações.

Sob tal perspectiva, faz-se necessária a constituição de um espaço próprio na estrutura organizacional da SAS, que produza informações consistentes e suficientes, operando como uma **central de Vigilância e prevenção do risco, vulnerabilidade ou exclusão social**. Em outros termos, trata-se de instrumentalizar os gestores para a obtenção de **diagnósticos** consistentes da realidade social da cidade, informando decisões e proposições em face da demanda registrada, de modo a alcançar metas com **eficácia, eficiência e efetividade** (SÃO PAULO-SP, 2002, p. 26, grifos do autor).

A proposta tinha como foco criar um observatório da cidade, numa atenção preventiva ao contraditório movimento de inclusão e exclusão, provendo condições de acolhida, convívio, travessia, autonomia, protagonismo e renda.

Considera-se que os referenciais desta experiência são resultados de um movimento histórico e com menção destacada na referência feita por Sposati, na II Conferência Nacional de Assistência Social de 1997 e que foram singulares para a movimentação a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, e na nova PNAS — 2004 — e demais normatizações a partir de então.

Retomando-se as referências nacionais, identificam-se as oriundas do movimento histórico das Conferências Nacionais e, especialmente, da experiência de São Paulo, percebendo-se que, nessa nova PNAS, o termo “Vigilância Social” já aparece — por três vezes no documento — e uma vez o termo “Vigilância da Exclusão Social”, além de declarar-se a necessidade de criação de uma equipe responsável pelas ações de Vigilância.

[...] a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de **Vigilância da exclusão social** na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005a, p. 35).

Neste documento, a Vigilância não aparece enquanto função da Assistência Social, mas como referência de organização do sistema, composta pela **Vigilância social**, proteção social e defesa social e institucional, bem como situa os CRAS enquanto lugar de realização da Vigilância.

A definição de Vigilância das exclusões “não se ocuparia somente de atendimentos emergenciais e compensatórios” (MENDOSA, 2012, p. 110), mas deve ser tratada como inserida no enfrentamento das desigualdades geradas pelo modo de produção e não como alívio da miséria.

Nesta PNAS 2004, faz-se menção a indicadores como meio de “medir as desigualdades”; além da menção à necessidade de ações articuladas da Assistência Social, baseadas em buscas em sistemas de informações nacionais de assistência social e aos censos do IBGE.

Na NOB de 2005, o uso do termo Vigilância Social oscila com o uso do termo Socioassistencial. Porém, o destaque maior é a definição de Vigilância como função da Assistência Social e sua maior elaboração e concepção como forma de

[...] desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005a, p. 93).

Na NOB de 2005 confirma-se a certificação do *nascimento da Vigilância Social como função da Política de Assistência Social* (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005a, p. 93, grifos meus)

O objetivo da Vigilância, de acordo com esse documento é o conhecimento do cotidiano das famílias, buscando saber as condições concretas do espaço de vivência — e que se constituem não apenas por meio de dados secundários e estatísticos — procurando identificar, nas três esferas da federação, os “territórios de incidência” de riscos para planejar e desenvolver ações de prevenção e monitoramento de riscos.

O sistema de Vigilância social de Assistência Social é responsável por detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização, que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, à socialização e ao convívio familiar (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005a, p. 93).

Segundo essa NOB, a Vigilância não deve fixar suas ações, apenas, no segmento governamental, mas também produzir um sistema de dados do segmento das organizações não governamentais da área da Assistência Social “dando forma à responsabilidade do SUAS de instalar o Cadastro Nacional de Entidades prestadoras de serviços socioassistenciais” (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005a, p. 94).

Nesse mesmo ano, ocorreu a primeira Conferência da “era SUAS”: a V Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2005, debatendo questões relacionadas à Vigilância, com maior acúmulo e destaque, embora não tendo ocorrido menção direta à Vigilância Social, mas aparecendo proposições como “Metas de Gestão do SUAS” e o reforço às ideias de implantação e implementação de sistemas territorializados de informação, monitoramento e avaliação, além da necessidade de consolidar a Rede SUAS, nas deliberações dessa Conferência.

Apesar de a NOB 2005 inserir a Vigilância Social como uma das funções da Assistência Social, os debates, nessa conferência, não conseguiram envolvê-la e correlacioná-la às temáticas vinculadas a sistemas de informações, monitoramento, avaliação, diagnósticos, índices, indicadores, vivência das famílias no território, como sendo campos da Vigilância Social e aprofundá-la, pois a NOB, nesse momento, estava recém-criada por meio da Resolução nº 130, de 15 de Julho de 2005, e a V CNAS viria a ocorrer em dezembro do mesmo ano.

Nas deliberações da V CNAS, aparece uma vez o uso do termo Vigilância Social no final de uma proposta, que recomenda “[...] que a gestão de assistência social esteja preparada para realizar e manter a Vigilância social territorializada de riscos e vulnerabilidades sociais (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005b, p. 21). Tal proposta simboliza uma referência clara à efetivação da VSA, exposta na PNAS e na NOB 2004.

A VI Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2007, conseguiu trazer as primeiras discussões diretas sobre a Vigilância Social. Entretanto, o termo socioassistencial ainda não estava consolidado, assim como em algumas mesas ainda compareciam temáticas afins, sem que houvesse a vinculação direta com a Vigilância. Todavia, no campo das propostas surgiram algumas voltadas à implantação efetiva da Vigilância Social.

Mesmo a Vigilância Social (termo, até então, utilizado) não compoendo as discussões centrais da VI Conferência Nacional de Assistência Social, composta por eixos temáticos, ocorreu uma Oficina que demarcou a primeira atividade em uma conferência que abordava a temática de forma direta, a oficina foi denominada de “Vigilância Social no SUAS”.

A Vigilância social no SUAS, referência para os serviços socioassistenciais, demanda capacidade e meios de gestão para produzir e sistematizar informações, e para construir indicadores que possibilitem detectar a presença de vulnerabilidades e riscos sociais da população (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2007, p. 33).

Nesta atividade, ocorreu que, dentre os expositores, um dos representantes da Oficina 3, intitulada “Vigilância Social no SUAS” fez referência à “Vigilância da Exclusão Social” como uma coordenação específica com tal terminologia. Ele era “[...] Coordenador Geral do Sistema Municipal de Vigilância da Exclusão Social da Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro/RJ” (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2007, p. 33).

Na referida oficina, comentava-se que a Vigilância Social era algo novo e com poucos especialistas de Assistência Social, sendo, em geral, oriundos de outras áreas de políticas públicas, os quais afirmam que ela possui “similaridade com o conceito de Vigilância epidemiológica, vinculado ao campo da saúde” (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2007, p. 33).

Esta oficina debateu sobre o lugar da Vigilância. Na sinopse, consta referência ao debate sobre a instância de efetivação da Vigilância: no CRAS ou em um setor específico, havendo algumas divergências no momento do debate, pois havia aqueles que afirmavam que

[...] os CRAS não são o lugar de atuação da Vigilância social, e que é preciso formar especialistas nessa área. Por outro lado, se argumentava que o CRAS é a referência para implantação da Vigilância social, dado o entendimento de que a garantia dos direitos a serviços públicos tem que trabalhar de maneira transversal (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2007, p. 33, 34).

Foi destacado que a Vigilância Social configurava-se como uma estratégia, “por meio de informações, estudos e análises elaborar propostas de ações de redução de riscos e vulnerabilidades” (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2007, p. 33). Não se conseguiu identificar nesta oficina a menção à Vigilância considerando-a função nem o que esse lugar significava.

A Vigilância, nesta Oficina e nas deliberações do Eixo Gestão “Item do Plano Decenal”, era concebida como um sistema a ser estruturado, visando a

implantar um banco de dados integrado referente aos indicadores socioassistenciais, a partir dos dados contidos no CADÚNICO e outras fontes existentes, objetivando fundamentar os Municípios, Estados e Distrito Federal na elaboração do diagnóstico social, na perspectiva da implantação do sistema de Vigilância social (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2007, p. 59).

Observou-se, nos debates, a necessidade de estabelecimento de estudos, orientações e direcionamentos quanto aos espaços de execução da Vigilância Social, tendo em vista que não houve um posicionamento unânime, quanto ao lugar de execução da Vigilância Social. Porém, constava, ainda, a necessidade de capacitação das equipes da Assistência Social, devendo evitar-se a tecnicidade excessiva, como o uso de indicadores. Estes devem se constituir de linguagem de fácil entendimento e interpretação para área, devendo ser, portanto, compreensiva tanto por técnicos, quanto por conselheiros e usuários.

Detectou-se, também, na mesma Conferência, outra oficina tratando da Rede SUAS e seus aplicativos,

[...] na perspectiva da eficácia, efetividade e transparência das ações de gestão e controle social da política. Nesse sentido, a REDE SUAS constitui-se em marco relevante na melhoria das condições para o atendimento das metas da Política Nacional de Assistência Social (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2007, p 34)

Esta oficina trouxe novos elementos sobre as ferramentas e sistema de informações, mas deixou o entendimento de que elas estão à parte da Vigilância Social, tendo em vista que, o termo não aparece na exposição, nem nas deliberações específicas.

No Painel I, que tratou do “SUAS PLANO 10: Avaliação e Perspectivas da Implantação do SUAS”, a Secretária Nacional de Assistência Social responde, no momento do debate, dizendo que se encontrava “tudo pronto para a implantação e implementação da função da Vigilância Socioassistencial [...] com a inclusão de uma ação orçamentária no PPA do MDS” (GOMES<sup>31</sup>, 2007, p. 91,92). Deixando clara a relação entre os sistemas de informações e a estruturação de serviços de Vigilância social, nas três esferas da federação.

No texto base (documento de apreciação, sobre o Plano Decenal), encontrou-se a Vigilância concebida como *meio* de estruturação, organização e fortalecimento das Proteções Sociais: “a Vigilância social é condição fundamental *para organizar a proteção social* no território” (BRASIL, 2007, p. 43, grifos meus).

Na VII Conferência Nacional de Assistência Social, a Vigilância, novamente, fora abordada em uma Oficina, na qual se colocou o território como base para a organização da Vigilância Social no SUAS. O primeiro expositor, Luis Otávio Pires Farias<sup>32</sup>, destacou que a trajetória da Vigilância Social ainda é tímida, pela carência de dados e informações na Assistência Social, acrescentando que não apenas as famílias são vulneráveis mas os territórios também o são. “Numa base comparativa, o território se distingue de outros, o que vai caracterizar as densidades indicativas da vulnerabilidade (FARIAS, 2009, p. 193).

Ele mencionou as duas dimensões da Vigilância Socioassistencial: risco e vulnerabilidade, para fundamentar os sistemas de notificações e os padrões dos serviços. Farias (2009) declarou que já existe um acervo na Assistência Social, porém, pouco explorado.

---

<sup>31</sup> Secretária Nacional de Assistência Social / MDS

<sup>32</sup> Coordenador do Núcleo de Monitoramento do DGSUAS/SNAS/MDS

A Professora Dirce Koga<sup>33</sup>, no mesmo evento, mencionou que, para pensar o lugar ocupado pela Vigilância Social, precisa-se considerá-la não apenas no aspecto dos sistemas, mas também relacional e territorialmente. Enfatizou, em sua fala, o debate sobre território e territorialidade, que é a base da Vigilância Social. Expos o território como superior a um conceito — e algo que se materializa na sua utilização —, a partir dos atores e do seu uso. Por isso, ela defende “que a Vigilância social tem que estar muito colada no real, e ela só faz sentido se servir para a gestão ultrapassar o informacional, o que significa que a Vigilância social tem que ser útil para a gestão” (KOGA, 2009, p. 194).

O grande desafio, para esta autora, é a forma de capturar as desigualdades e encontrar os meios de sua superação:

- na proteção básica: romper com a lógica dos públicos-alvo; diferenciar as práticas no território das práticas do território; e efetivar a intersectorialidade;
- na proteção especial: orientar-se na regionalização dos serviços; reconstruir os vínculos sociais a partir de novos territórios; definir co-responsabilidades em áreas de fronteiras e de vias lineares compostas de vários territórios (rodovias, ferrovias) (KOGA, 2009, p. 194).

A autora ainda afirma que, no âmbito da proteção social especial, faz-se necessária a discussão sobre territorialidade, que é o campo relacional, o qual supera a noção de local de morada, por englobar o campo dos desejos; e a reterritorialização x desterritorialização, sendo esta, composta por processos de rupturas de vínculos com o território, gerando riscos sociais e a necessidade de condução de meios de reterritorialização, das famílias e indivíduos. Esta perspectiva visa a olhar para os territórios e perceber a dinâmica das pessoas com o ambiente, as forças, identidades e ações de resgates *versus* rupturas de relações dos indivíduos com o seu meio ambiente.

Carla Andréia Ribeiro<sup>34</sup> foi a última palestrante e fez um paralelo com a Vigilância Epidemiológica. Expôs que na Saúde, o objeto são as doenças e os condicionantes de saúde; já na Vigilância Socioassistencial, a matéria é a violação de direitos e as vulnerabilidades, concluindo que, na política de saúde, encontram-se os “subsídios para pensarmos a Vigilância social” (RIBEIRO, 2009, p. 195). A mesma autora mencionou que, a Vigilância pode se desenvolver por:

---

<sup>33</sup> Professora Doutora e Pesquisadora da Universidade Cruzeiro do Sul - Programa de Mestrado em Políticas Sociais.

<sup>34</sup> Secretaria de Assistência Social - Prefeitura de Belo Horizonte/MG

[...] “macro-Vigilância”, baseada em fontes secundárias e estruturadas; as fontes primárias não estruturadas oriundas dos CRAS e do conhecimento da realidade dos territórios, que são as “micro-vigilâncias” (RIBEIRO, 2009, p. 195).

As principais preocupações da plenária, nesta oficina, foram: aprofundar o debate sobre monitoramento e Vigilância social; sua efetivação em municípios de pequeno porte; os limites institucionais; a efetivação em territórios de violência urbana; e os dados secundários, distantes do contexto atual (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009).

Ainda tratando da oficina, constam, nos desafios e encaminhamentos, os termos “monitoramento” e “Vigilância” comparecendo sem uma unicidade, ou seja, um significando “demanda x oferta, e o outro referindo-se à relação demanda x território”, respectivamente (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009). Então destaca-se, a necessidade de atenção para que esta não caia na supervalorização do tecnicismo, além da necessidade de criação de mecanismos de escuta à população,

[...] visando superar o distanciamento entre o que a política diz (e nós acreditamos) e o que está realmente acontecendo. A “não escuta” está levando à perda da oportunidade de conhecer as experiências já acumuladas e o aprendizado a partir destas. Enfim, é necessário tomar a informação “VIVA”, valorizando a busca de articulação da política x realidade (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 196).

Na VIII Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2011, a Oficina sobre a Vigilância Social foi tematizada como estratégia à qualificação do SUAS. Nela, um dos expositores, o Prof. Carlos Maciel<sup>35</sup>, disse que o tempo da Vigilância tem que ser o agora e o amanhã. “No presente, para compreender as dinâmicas do território que produzem as vulnerabilidades e, no futuro, identificando os processos de vulnerabilidade para antecipar os problemas e enfrentá-los” (MACIEL, 2011 p. 340).

Na fala do segundo expositor, Luiz Otávio Pires Faria<sup>36</sup>, identificou-se a afirmação de que o ponto de partida da Vigilância são as necessidades demandadas pela população, cuja oferta deve ser definida a partir dessas demandas, com a leitura dos riscos e vulnerabilidades, pois a Vigilância tem o papel de orientar, para melhor planejar as ações (FARIA, 2011).

---

<sup>35</sup> Professor da Universidade Federal do Pará - UFPA

<sup>36</sup> Coordenador Geral de Apoio do Controle Social e Gestão Descentralizada– DGSUAS/SNAS/MDS.



O mesmo autor, supera a ideia do CRAS como lugar de execução da Vigilância, quando trata da sua operacionalização, afirmando que ela atua contribuindo com as atividades de:

[...] elaborar e atualizar periodicamente o diagnóstico socioterritorial; contribuir na elaboração de planos e diagnósticos de abrangência dos CRAS; cadastramento e atualização do CADÚnico; fornecer informações sistematicamente às unidades da rede socioassistencial, especialmente CRAS e CREAS (FARIA, 2011, p. 341).

Deixa subentendido que a Vigilância não deve realizar suas ações de forma isolada, pois a VSA deve contribuir com a elaboração dos diagnósticos dos CRAS, além de fornecer a sistematização de informações para estes equipamentos.

Paulo Martino Jannuzzi<sup>37</sup>, na oficina em questão, declarou que as ferramentas informacionais servem para garantir a transparência da gestão pública e da efetividade de seus gastos, visando ao fortalecimento das instituições democráticas além de que

[...] responde à profissionalização crescente da Administração Pública, nas três esferas; responde à introdução de sistemáticas mais sofisticadas de planejamento e controle na gestão das Políticas Públicas; responde às demandas decorrentes da estruturação de um conjunto mais amplo de Políticas Sociais, instituídas como direitos na Constituição de 1988. (JANNUZZI, 2011, p. 341)

Nos debates da referida Conferência, alertou-se para que “a Vigilância Social não se transforme em um procedimento administrativo da política” (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p. 342), fato que se identificara desde a VI CNAS, de 2007, quando já havia sinalizações dos participantes com a atenção para uso de uma linguagem de fácil entendimento, para que, até mesmo, os usuários conseguissem compreendê-la.

Nesta Conferência anunciou-se que seria editado, posteriormente, o documento “Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial”, contendo orientações sobre a elaboração de diagnósticos e da inserção do monitoramento e avaliação no campo da Vigilância Socioassistencial. Dessa forma, conclui-se, formalmente, a unidade desses campos que transitavam em paralelo à Vigilância Socioassistencial.

Denise Colin menciona nessa Conferência que a FIOCRUZ (Fundação Instituto Oswaldo Cruz) iria apoiar a construção de indicadores para a área da Assistência Social,

---

<sup>37</sup> Secretário de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI/MDS

devido à experiência na área da Saúde; porém, ela enfatiza o cuidado em respeitar as especificidades da Assistência Social (COLIN, 2011).

Na última edição da Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2013, edição IX, o debate sobre a Vigilância Socioassistencial ganhou centralidade, pois não foi tratada apenas como oficina, e sim como um dos eixos centrais das discussões, bem como, a sua correlação com os processos de planejamento, monitoramento e avaliação. Ademais, houve a proposição da regulamentação da implantação das equipes ou núcleos de Vigilância Socioassistencial. Importante destacar que nesse ano de 2013 — e não em 2012 —, foi lançado o documento Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial. Dessa forma, este termo passou a predominar, extinguindo, nesse documento, o uso do termo Vigilância Social.

A inserção em definitivo do termo Vigilância Socioassistencial sinaliza<sup>38</sup>, para as ações específicas no campo da Assistência Social, que se configuram por meio de uma rede pública e da sociedade civil, ofertantes de serviços nas áreas da Proteção Social Básica e Especial, por meio de ações, serviços e programas.

Concluída a análise das Conferências Nacionais, passa-se à regulamentação dos preceitos do SUAS por intermédio da alteração na LOAS, em 2011, ressaltando que, na edição original de 1993, não constava qualquer referência à Vigilância Socioassistencial. Na LOAS 2011, a Vigilância Socioassistencial, mesmo constando desde a NOB 2005, e com os inúmeros debates já realizados nas últimas Conferências Nacionais, aparece no art. 2º como um dos objetivos da Assistência Social, assim como a Proteção Social e a Defesa de Direitos, mas não como função.

Este mesmo artigo, traz um conteúdo que requer atenção em seu inciso II, no qual se estabelece, como sendo o objetivo da Vigilância Socioassistencial, “analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos” (BRASIL, 2011, p. 09). Dessa forma, faz-se um paralelo com as autoras Rizzotti e Silva (2013), por analisarem que o texto denota incoerência e deveria ser invertido, para que predominasse a análise territorial da capacidade protetiva do Estado às famílias. Tal inversão, ocorrida no texto original, segundo as autoras, pode representar a concepção de responsabilidade individual-familiar — e não Estatal —, reforçando “velhos-atuais” paradigmas.

---

<sup>38</sup> Considera-se hipoteticamente que o termo Vigilância Social, poderia trazer conotação de controle de indivíduos, enquanto o termo socioassistencial, visa trazer a relação da Política de Assistência Social, a partir da junção do social e o assistencial (nota minha).

Na LOAS de 2011, em seu art. 6º, inciso VII, consta que o SUAS deve afiançar a Vigilância Socioassistencial; e o Art. 6ºA, menciona no parágrafo único que a VSA é um dos *instrumentos das proteções da assistência social* que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território (BRASIL, 2011, p. 15, grifos meus)

Na NOB 2012, ocorre a reafirmação e maior definição da Vigilância Socioassistencial como função da Política de Assistência Social, devendo ser afiançada nas três esferas da federação. Considera-se que, neste documento, há implícita a necessidade de estruturá-la ao *status* de função de gestão da Assistência Social.

Compete ao Governo Federal, segundo o art. 92, inciso I da NOB 2012 “apoiar técnica e financeiramente os Estados e o Distrito Federal na implantação da Vigilância socioassistencial” (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2012, p. 42). Já os municípios, devem ser apoiados, técnica e financeiramente, pela esfera Estadual.

Nesta mesma NOB, consta um capítulo todo voltado à Vigilância Socioassistencial, concebendo-a como função e realizada pela “[...] produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas [...]; do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial” (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2012, p. 40).

No art. 83, deste mesmo documento, consta que a “Vigilância Socioassistencial deve manter estreita relação com as áreas responsáveis diretamente pela oferta de serviços socioassistenciais à população nas Proteções Sociais Básica e Especial” (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2012, p. 40). Identifica-se que a operacionalização da VSA ficou mais clara nesta NOB, pela definição dos serviços de proteção social, tanto na esfera da produção e repasse de dados, quanto no aspecto de consumidores de informações sistematizadas pela Vigilância Socioassistencial. Essas informações estruturadas pela Vigilância Socioassistencial devem contribuir para que as equipes dos serviços avaliem, planejem e repensem suas práticas, além de ampliarem o conhecimento da população e de suas demandas para melhor intervir, evitando que as equipes fiquem na dependência da demanda espontânea, pois, sabendo aonde estão e quem são, podem ter atitudes proativas e de busca ativa nos territórios.

Sposati (2012) coloca-nos que as equipes precisam conhecer os usuários para evitar o distanciamento da política e dos sujeitos da sua atenção, principalmente, os beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada.

Sobre as buscas de beneficiários de políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família, adentra-se no debate sobre a focalização. Segundo Cobo (2012), o perigo está no direcionamento das ações pelo viés da eficiência para otimizar o gasto público somente com os mais pobres, retirando seu conteúdo político e preventivo.

Faz-se necessário introduzirmos uma rápida análise sobre buscas de beneficiários do Bolsa Família, a partir do item IV, do Art. 94, da NOB 2012, em que consta como responsabilidade da VSA:

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 (BRASIL, 2012, p. 43)

Considera-se que tal responsabilidade destoa das responsabilidades específicas da VSA, pois tal incumbência deveria situar-se nas especificidades da gestão do CADUNICO em cada município, numa relação estreita com as equipes de CRAS e CREAS. Entretanto, a Vigilância Socioassistencial poderia atuar como apoio e suporte às equipes em todo esse processo, principalmente por tratar de registro de dados em sistemas de informações, pois à VSA compete contribuir com a produção, coleta e devolução de informações, principalmente voltados ao banco de dados do CECAD-CADUNICO.

Em análise da Instrução Operacional conjunta nº 19 (BRASIL, 2013c), consta como competência da Gestão Municipal do Programa Bolsa Família, analisar o conjunto das informações relativas ao descumprimento de condicionalidades, compartilhar informações, gerar senha de acesso e definir quem irá digitar as informações no SICON, se há Gestão do Bolsa Família ou equipe de Gestão voltada à Vigilância Socioassistencial.

Nesse mesmo documento, identificou-se que cabe à Vigilância, em consonância com a NOB 2012, a extração das listagens, separando-as por endereço, repasse aos CRAS de referência e registro no retorno das informações, monitorando o acompanhamento e as medidas de interrupção de efeitos suspensivos.

Percebe-se, a partir de tal documento, o direcionamento de funções operacionais que limitam a esfera da ação da Vigilância, quando tais operações de controle de listagens de beneficiários deveriam permanecer na esfera da própria gestão do CADUNICO e equipes de

gestão das Proteções Sociais ou de CRAS e CREAS<sup>39</sup>. A Vigilância Socioassistencial tem especificidades voltadas à gestão da informação e de busca de dados das bases/equipamentos territorializados ou em sistemas e institutos de dados da área da Assistência e fora dela. O controle de listagens e do acompanhamento do público especificado, figura fora do eixo de busca de dados, informações, entretanto as bases geradas e informações constantes nas próprias listagens e o desenvolvimento do acompanhamento das informações concernentes são produtos a serem instrumentos de análise pela equipe de Gestão voltada à Vigilância Socioassistencial, a ser compartilhada e analisada pelas Proteções Sociais (Básica e Especial), CADUNICO, controle social e sociedade em geral.

Compreende-se que a Vigilância Socioassistencial pode comparecer como apoio, na disseminação da importância de tais ações de acompanhamento e registro, por representarem uma fonte de informações acerca da garantia efetiva de transferência de renda, além de sinalizar os condicionantes específicos e ampliados da dificuldade no acesso e na oferta dos serviços de saúde, educação e assistência social, dentre outros no território, como possibilidade de análise conjunta com as demais políticas, para a superação de entraves na garantia de tais direitos, tanto para os beneficiários do Bolsa Família, como para a população em geral.

Acresce-se que, as ações não podem se dar de forma isolada, e sim enquanto seguridade social e universal, fazendo-se de forma incompleta que, se não assumida por um complexo e rede de atenção, pode gerar mais exclusão, por tornar-se incapaz de lidar com os riscos e incertezas vivenciadas, pois adotar um único instrumento de combate à pobreza, confere uma responsabilidade que desvirtua o sentido que ele teve no sistema de proteção Europeu, que é de “servir apenas como uma ‘rede’ para ‘capturar’ tão somente aqueles indivíduos que, de alguma forma, não foram beneficiados pelas demais políticas de transferência de renda” (COBO, 2012, p. 29).

Logo, deve-se ter atenção às buscas pelos beneficiários das Políticas de Transferência de Renda e estabelecer conexões para ampliação da rede de atenção às demais políticas públicas, por meio de um sistema de acompanhamento em rede, e não apenas para definir quem recebe ou não recebe a atenção da Assistência Social e das políticas de transferência de renda (COBO, 2012).

---

<sup>39</sup> Para tanto faz-se necessário das condições infraestruturais aos equipamentos, para que possam preencher e lançar as informações direto no sistema. Remetendo-se a Vigilância o formulário sintético a ser tabulado, bem como formulário de registro de acompanhamento familiar no SICON, visando a produzir tabulações para retorno aos serviços.

Na NOB 2012, a Vigilância Socioassistencial vincula-se à esfera da gestão da Assistência Social, dedicada à gestão da informação, para o apoio nas ações de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação dos serviços, pretendendo-se a retirada da carga de improviso e de decisões sem fundamentação, baseada na realidade social dos territórios, visando a fortalecer a função da proteção social do SUAS (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2012).

Percebe-se que a Vigilância Socioassistencial aparece em vários artigos como elemento de apoio e de contribuição, “para” as proteções sociais e rede socioassistencial, denotando uma situação de *área-meio* e não *área-fim*, na Assistência Social. Importante destacar 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*.

No Art. 95 do mesmo texto normativo, constam os direcionamentos dos sistemas de informações, os quais devem servir para todos os atores da Assistência Social, inclusive usuários, entidades e conselheiros, numa compreensão de uma cultura de Vigilância, que deve ser desenvolvida na gestão e no controle social.

A NOB 2012 definiu o monitoramento e a avaliação como áreas componentes da Vigilância Socioassistencial. Entretanto, sua execução pode ser desenvolvida tanto pelos setores de gestão, compostos pelas Proteções Sociais Básica e Especial, quanto pelo *controle social*, não sendo ações exclusivas. Porém, tais informações e dados adquiridos por estes, devem ser destinados à equipe da Vigilância Socioassistencial (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2012, grifos meus).

Em relação à avaliação, menciona-se que, além da busca por apoio de instituições de pesquisa e de universidades, para produzir informações sobre a Assistência Social, é necessária a promoção, de forma periódica, do envolvimento dos usuários, trabalhadores e do controle social, em práticas participativas de avaliação.

Destaca-se, também, em nosso plano documental, a realização de dois Encontros Nacionais da Vigilância Socioassistencial promovidos pelo MDS, nos anos de 2011 e 2012. Na edição do último ano citado, a professora Aldaisa Sposati fez uma exposição sobre a Vigilância Socioassistencial, objetivando reafirmar os debates voltados à informação para o aprimoramento do SUAS. A autora defendeu a Vigilância como ação coletiva, que se efetiva

por área da política voltada a direcionar resultados e que, portanto, abre espaço para o surgimento de um “‘lugar’ na organização administrativa com pessoal capacitado” (SPOSATI, 2012, p. 3). Logo, entende-se que a Vigilância Socioassistencial necessita de espaço específico no organograma das Secretarias de Assistência Social.

A Vigilância proporciona mudanças na “cultura de política pública, atitude ativa, domínio do tempo e domínio da ação” (SPOSATI, 2012, p. 6). A mudança na cultura é o salto da relação do indivíduo ao coletivo a partir de referências universais, demandas, coberturas e metas. A autora considera, ainda, que a VSA proporciona sair da passividade, por incidir em atitudes ativas, para além da demanda espontânea<sup>40</sup>; expõe que o “conhecimento do real precede a ação” (SPOSATI, 2012, p. 08) com planejamentos que apresentem a realidade atual dos territórios; e indicadores para o futuro, além de analisar a estrutura existente e as formas de ação empreendidas, “construção de horizonte = PLANO” (SPOSATI, 2012, p. 9)

A autora menciona que, no domínio da ação, é preciso desenvolver a capacidade “de alterar, de qualificar, de suprir, devendo disseminar o conhecimento com transparência “poder do técnico x democracia; como efeito político” (SPOSATI, 2012, p. 10)

Mesmo com toda a evolução percebida nas Conferências Nacionais e Normatizações, inserindo-se o Monitoramento e a Avaliação como componentes da Vigilância Socioassistencial, estes ainda aparecem como algo em separado, a exemplo a denominação do Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial, monitoramento e avaliação.

Ainda em Sposati (2012), Vigilância é definida como função da política e monitoramento como ferramenta, que registra, descreve a incidência e totaliza. Entretanto, a exposição em separado deixa entender que se tratam de coisas distintas, quando não deveriam, pois, nas orientações técnicas, o monitoramento e a avaliação estão inseridos no campo da Vigilância Socioassistencial. Entretanto, convém uma análise mais aprofundada, sobre o assunto visando a uma definição mais clara.

Esta mesma autora, analisando os resultados do Censo SUAS, afirma que 80% dos municípios não utiliza sistemas de informações na gestão da Assistência Social e que somente em 34% deles os serviços possuem, como referência de planejamento e execução, o diagnóstico territorial: assim como o CADUNICO significa, na maioria dos municípios, trabalho administrativo às equipes dos CRAS; a ausência de uso de indicadores — em muitos casos centrados na variável renda — faz encontrarmos no Censo SUAS, que apenas 25,4%

---

<sup>40</sup> De acordo com O CENSOSUAS 2011, 50% dos atendimentos nos CRAS são por meio da demanda espontânea e a busca ativa representa apenas 22% (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2012).

“afirma que a rede socioassistencial é suficiente para atender a demanda da população” (SPOSATI, 2012, p. 14). Mencionou, também, que os CRAS desconhecem quem são e quantos são os beneficiários da Assistência Social, especialmente, os das Políticas de Transferência de Renda e do Benefício de Prestação Continuada, proporcionando, segundo a autora, um afastamento das equipes da Assistência dos sujeitos da atenção.

No documento “Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial”, lançado em 2013, a Vigilância Socioassistencial é associada a proteção social e seu objetivo final “é identificar e prevenir as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território” (BRASIL, 2013a, p.20).

A VSA é “atividade técnico-política”, pois os profissionais precisam desenvolver “conhecimentos sobre a política de Assistência Social, e, ao mesmo tempo, é uma atividade técnica demandando habilidades específicas [...]” (BRASIL, 2013a, p.42).

Percebe-se a implícita afirmação de que a Vigilância não deve ser entendida como mera ação técnica, pois, também, é uma ação política, mas não apenas no sentido restrito à Política de Assistência Social. Entretanto considera-se que o próprio ato da técnica e a sua dimensão depende de um movimento político que envolva gestores, técnicos, controle social e comunidade. Nesse sentido, o fazer ou não da Vigilância Socioassistencial encontra-se empedernido de conteúdo político, pois o controle ou a liberdade da informação, do conteúdo e do nível dessa circulação, sempre terá conotações no e do campo político, e de interesses específicos.

Ainda no documento “Orientações Técnicas”, percebe-se a tendência, nos municípios de pequeno porte, que representam 70% do total de municípios brasileiros, de ocorrer a existência de apenas um técnico conduzindo as ações da VSA e que somente nos municípios de grande porte e metrópoles poderão ser formadas equipes multiprofissionais. Este é um dado importante, pois demonstra a não especificação de padronização de formação de equipes de acordo com porte populacional, o que daria maiores possibilidades de execução e afirmação das ações da VSA.

Destaca-se que a execução da Vigilância Socioassistencial, com apenas um técnico, pode representar um reducionismo em sua amplitude, haja vista que esta pode situar-se em dimensão meramente técnica, de coleta de dados, e não como um meio de pensar a cidade e suas desigualdades, a partir de diagnósticos e análises territoriais de bases amplas e específicas, as quais possam afirmá-la e compreendê-la enquanto locus consistente de buscas para finalidades diversas, e não apenas para a execução da Proteção Social. Até mesmo essa



“potencialização” das ações fins da Assistência Social, podem ficar comprometidas. Mas esta revela-se como hipótese para análise de pesquisas futuras, pois, nesse debate, também se correlaciona com a possibilidade de contratos temporários de equipes, de assessorias particulares, especializadas em realização de diagnósticos, e que, mais à frente, abordar-se-á, com a dimensão documental dos municípios da pesquisa.

No caderno 3, do Capacita SUAS<sup>41</sup>, consta que a Vigilância Socioassistencial objetiva o “fortalecimento da capacidade de gestão” da Assistência Social, estabelecendo sua capacidade de ação diante das necessidades demandadas, pelos usuários e famílias. A Vigilância, segundo o Capacita SUAS,

Não se trata de um setor ou uma área isolada da gestão, responsável pela produção de informações. É mais do que isso: as informações produzidas necessitam fazer sentido para a gestão, devem servir para proteger melhor, para defender melhor os direitos dos usuários dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2013b, p. 18).

Neste documento consta que, tradicionalmente, na Assistência Social os dados são tratados de forma fragmentada e desconectados da realidade dos sujeitos da atenção e dos territórios, comprometendo a resposta as necessidades da população, por persistirem questões ainda não superadas, totalmente, como as ações e as

[...] informações desarticuladas, isoladas, caso a caso, família por família, convênio por convênio. Esta herança fragmentadora da gestão se coloca como um entrave na efetivação de uma função de Vigilância Socioassistencial, na perspectiva de um Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2013b, p. 18).

Neste documento afirma-se, que a capacidade protetiva da família não está descolada da proteção social do Estado. Por isso, a Vigilância não pode se fixar num setor, devendo funcionar “como *elemento atuante* tanto na gestão e nos territórios de atuação” (BRASIL, 2013b, p. 35, grifos do autor).

A Vigilância deve ser entendida não apenas como ferramenta, setor ou conjunto de informações, devendo articular-se com as proteções sociais e, portanto, não se firmar num mero processo técnico, pois ela gera produtos. (BRASIL, 2013b). Estes devem ser construídos por estratégias coletivas, pois as fontes absorvidas devem vir tanto da base das ações da Assistência Social e de outras políticas e setores nos territórios, quanto de bases gerais.

---

<sup>41</sup> Coletânea de livros com a finalidade de aprofundar o conhecimento sobre temáticas da Assistência Social, na perspectiva da Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS.

Percebe-se que a Vigilância tende a fixar-se como *meio* base para ações socioassistenciais, por isso, deve-se realizar o mapeamento das necessidades e demandas em sistemas de escalas, identificando-se a adequação, estrutura das instituições e como são desenvolvidas as ofertas e resultados alcançados. Dessa forma, não se trata de instrumento técnico, “mas da articulação entre a elaboração das medidas e as escolhas da sociedade” (BRASIL, 2013b, p. 36).

No site do MDS, identificou-se que no Plano do Governo Federal, a existência da Coordenadoria Nacional dos Serviços de Vigilância Socioassistencial tem como principais ações: o Registro Mensal dos Atendimentos (RMA)<sup>42</sup>, Prontuário SUAS<sup>43</sup>, Protocolo de Gestão Integrada<sup>44</sup>, Encontro de Monitoramento<sup>45</sup> e o Censo SUAS<sup>46</sup>.

Identificou-se, também, que o MDS possui uma Secretaria específica, que cuida da gestão da informação de todas as outras quatro Secretarias vinculadas ao Ministério<sup>47</sup>. Esta Secretaria é a SAGI (Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação). A instituição desta Secretaria no Ministério do Desenvolvimento Social demonstra a importância dada à necessidade do desenvolvimento de informações voltadas ao campo das demais Secretarias e, especialmente, dos Serviços Socioassistenciais, como o Censo SUAS.

A criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) no MDS constituiu um salto qualitativo na esfera federal, na medida em que institucionalizou a avaliação no marco da gestão da política numa secretaria com o mesmo status organizacional que as outras secretarias do Ministério. Isto vem permitindo avanços sistemáticos na produção de informação de

---

<sup>42</sup> “RMA é uma ferramenta informatizada que tem como objetivo contribuir para a qualificação das informações no âmbito do SUAS, por meio da uniformização dos registros das informações dos CRAS, CREAS e CENTRO POP[...] Este aplicativo[...] é o principal instrumento de aferição da demanda assistida nas unidades socioassistenciais, na medida em que a análise das suas informações permite dimensionar/quantificar o tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede” (BRASIL, [2014c], p. s/p).

<sup>43</sup> “[...] tem como objetivo oferecer aos profissionais dos CRAS e dos CREAS um instrumento que auxilie e oriente a organização das informações relativas ao processo de acompanhamento das famílias e indivíduos” (Idem, p. s/p).

<sup>44</sup> “[...] o Protocolo define competências dos entes federados (governos municipal, estadual e federal), descreve procedimentos para o acompanhamento familiar dos beneficiários pelos CRAS e CREAS, estabelece fluxo de dados relevantes para a identificação de vulnerabilidades territoriais e contribui com a gestão de informação da Vigilância Social e para a prevenção de riscos sociais”. (Ibidem, p. s/p).

<sup>45</sup> “O objetivo do evento é apresentar um balanço do SUAS, à luz dos dados coletados pelo Censo SUAS no ano anterior, e discutir os avanços, desafios e prioridades do sistema. (Ibidem, p. s/p)

<sup>46</sup> “[...] realizado anualmente desde o ano de 2007, por meio de um trabalho integrado entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), o Censo SUAS é uma ferramenta de levantamento de dados coletados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelos órgãos Gestores (Secretarias) e Conselhos de Assistência Social, municipais e estaduais[...]. (Ibidem p. s/p)

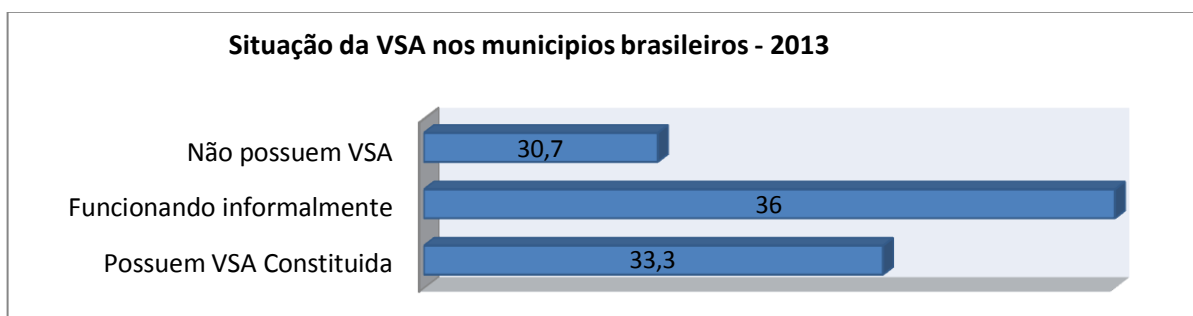
<sup>47</sup> Secretaria Nacional de Assistência Social, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania e a Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza, além da Secretaria Nacional de Gestão da Informação (BRASIL, 2013b).

qualidade, integrando os esforços de monitoramento e potencializando uma visão de totalidade da política (BRASIL, 2013b, p. 46).

A SAGI investiu na produção de instrumentos informacionais e ferramentas que se tornaram “imprescindível[is] para a gestão, instaurada na PNAS, criou as bases para a instituição do Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social, Rede SUAS” (BRASIL, 2013b, p. 46).

Abaixo apontam-se os dados do Censo SUAS do ano de 2013 (BRASIL, [2014b]), visando obter informação do percentual panorâmico da implantação da VSA nos municípios brasileiros. No gráfico abaixo aparecem identificados três aspectos da forma como vem sendo efetivada a VSA nas Secretarias Municipais.

**Gráfico 1: Situação da VSA nos municípios Brasileiros, em 2013.**



Fonte: Censo SUAS, 2013 (BRASIL, [2014b]).

Os resultados do Censo SUAS, talvez, não expressem a realidade de forma fidedigna, tendo em vista que vários quesitos do formulário são preenchidos anualmente, com base em registro livre e com isso deixam dúvidas ao percentual de 33,30% dos municípios brasileiros, mencionarem possuir a Vigilância Constituída em 2013, no Censo SUAS. Porém isto necessitaria de análise mais aprofundada.

No Censo SUAS do ano de 2010 (BRASIL, [2014a]) consta uma informação que não comparece nas edições seguintes: o percentual de municípios, por região, que possuem sistemas de informação. Nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste o patamar de municípios que fazem uso de sistemas de informações próprios, para o gerenciamento da Assistência Social, é superior, apresentando percentual entre 43,3% e 46,6%. Enquanto que, nas Regiões Nordeste e Norte, situam-se entre 32,2% e 39,2%. Estes dados, talvez, tenham incidência no percentual de municípios, que possuem Vigilância constituída ou em caráter informal.

Não obstante, considerando-se os dados expressos no gráfico 1, percebe-se que 66,70% de municípios afirmam que, a Vigilância, efetiva-se em seus municípios informalmente ou não está constituída. Sobre o aspecto informal, estes talvez mencionem a referida informação a partir da execução dos Relatórios, informações, indicadores, monitoramento e avaliação, feitos pelas áreas da Proteção Social Básica e Especial, ou por outras áreas de gestão.

O fato de municípios que se declara “não possuem a Vigilância” constituída, pode denunciar um quadro de informalidade e precariedade da realidade municipal. Considera-se que a disseminação de informações e, especialmente, com a última NOB 2012, as Orientações Técnicas e o Capacita SUAS, além do Pacto de Aprimoramento — que estabelece metas de implantação da Vigilância Socioassistencial — são fatores da disseminação e implantação da VSA, em território nacional. No entanto, estes dados, ainda requerem uma análise mais precisa, visando a identificação dos determinantes que explicam o aparecimento de tais percentuais, que até o momento, deixam dúvidas.

## **4. A DIMENSÃO DOCUMENTAL E O DISCURSO DOS ATORES NOS MUNICÍPIOS DE BELÉM E ANANINDEUA**

Neste capítulo, encontram-se os dois aspectos da pesquisa de campo, visando-se a alcançar elementos documentais e a expressão dos atores do plano municipal, além de concentrarmos na análise dos municípios de Belém e Ananindeua, fazendo-se inicialmente uma breve caracterização dos municípios e da área da Assistência Social neles observada, para depois tratar dos aspectos específicos da pesquisa, como a gênese, o lugar e a operacionalização da VSA.

Concentrando-se as dimensões documentais e a fala dos atores de Belém e Ananindeua, possibilita-se uma melhor distribuição da exposição, pois faz-se a correlação direta entre estas fontes textuais e complementando-se a triangulação com inferências baseadas nos aspectos teóricos da pesquisa.

### **4.1 Caracterização dos municípios de Belém e Ananindeua na área da Política de Assistência social.**

Considera-se importante, antes da caracterização específica dos municípios da pesquisa, inserir breves considerações sobre alguns determinantes que impactaram o processo de povoamento e propostas de desenvolvimento efetivados para a Região, em especial para Belém e Ananindeua, por serem componentes da zona metropolitana do Estado do Pará. Além de finalizarmos o subitem com menção as propostas dos candidatos eleitos à Prefeitura dos Municípios de Belém e Ananindeua.

Segundo Marques (2007, p.67), “a Amazônia desde os seus primórdios da colonização manteve uma ligação muito mais com as metrópoles do que com o centro dinâmico da economia brasileira”. Tal autor menciona que até então não existia uma burguesia nacional, em decorrência das regiões se relacionarem diretamente com o capital externo.

No entanto, o auge da primeira grande concentração de esforços do capital se deu por meio da extração do látex, no final do século XIX e início do século XX, sustentada na enorme exploração do trabalhador seringueiro. Cidades como Manaus e Belém ganharam importância e, nelas, localizava-se a oligarquia da região. Com o desenvolvimento dessas cidades como centros comerciais e de serviços, construíram-se, além de infraestrutura urbana,

monumentos culturais e espaços de lazer para o usufruto da burguesia regional e para aqueles que vinham fazer negócios no ascendente e próspero mercado automobilístico mundial.

Na época do ciclo da borracha, o aumento populacional registrou um acréscimo de 1.082%, pois em meados de 1850 a população do município, que era de 20 mil habitantes, na virada do século possuía 100 mil; e em 1920, chegava a 236.402 habitantes, principalmente oriundos da região nordeste brasileira (RODRIGUES, 2000).

O ciclo virtuoso da borracha entrou em crise a partir de 1912, com o surgimento de plantações racionais dos Ingleses na Ásia<sup>48</sup>.

Com a decadência da produção de borracha e as novas configurações do cenário mundial no pós-segunda guerra mundial, o governo brasileiro iniciou a fase de planos para ocupação e exploração da Amazônia. Dessa forma, surgiu a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953. Este plano voltou-se ao questionamento do extrativismo e da defesa da industrialização regional.

Dessa forma, a década de 1950 foi decisiva na consolidação de um modelo que viria a dar bases para a inserção da Amazônia no circuito das formas de acumulação capitalista com alterações marcantes em seu território (RODRIGUES, 1996, p. 25-26).

Nessa década, o projeto desenvolvimentista ganhou fôlego com o Governo de Juscelino Kubitschek, que influenciou na

[...] reestruturação marcante do espaço-ambiente intra-urbano de Belém entre outros polos regionais, alterando sua estrutura produtiva, o seu crescimento demográfico mais que proporcionalmente que a capacidade do Estado de responder às crescentes demandas sociais e dinamizando os processos que vão redundar em forma-espaço ambientais marcadas por desequilíbrios ecológicos e sociais, com incidência na qualidade de vida da população (RODRIGUES, 1996, p. 26).

Marques (2007) informa que, do período da SPVA (1953-1966), restou a construção da rodovia Belém-Brasília, no governo Juscelino Kubitschek, e que gerou uma enorme corrida pelas terras às suas margens. Para este autor, a rodovia estabelecia o sentido de integração e o canal para povoação e absorção das matérias primas da região Amazônica e possibilitaria a expansão do mercado consumidor dos produtos do sudeste.

---

<sup>48</sup> Mudanças foram contrabandeadas de nossa região e plantadas racionalmente na Malásia, fator que proporcionou o barateamento do preço no mercado mundial, devido aos altos custos de produção no Brasil (nota minha).

Com a instauração da ditadura militar em 1964, os militares desenvolveram o discurso da ameaça comunista na região Amazônica. Assim, a doutrina da segurança nacional “tirava paulatina e formalmente da região a possibilidade de elaborar um projeto regionalista” (MARQUES, 2007, p. 68). Surgia a noção da região como espaço vazio, cabendo ocupá-lo especialmente pelos militares, por grandes proprietários e pelo capital externo. Nesse período, Belém já possuía mais de 400 mil habitantes e, na década de 1980, tinha mais de um milhão.

A integração da região à economia e à sociedade nacionais delineou-se a partir dos anos 1950 e foi aprofundada por volta de 1960 e 1970. Este autor cita Loureiro (2004), que traça uma síntese dos objetivos para a região em 06 aspectos:

1) abrir novos mercados para os produtos industrializados do centro sul do país; 2) empregar os excedentes populacionais do Nordeste e alguns do Sul do país; 3) aproveitar o potencial mineral madeireiro e pesqueiro objetivando a exportação e contribuindo para equilibrar o balanço de pagamentos e o endividamento estatal; 4) abrir novas terras para o capital externo e do Sul do país; 5) procurar terras para captar rendas (incentivos fiscais e empréstimos bancários) ou usá-las para especulação; 6) defesa da “segurança nacional” contra estrangeiros, mas também contra possíveis movimentos populares como as Ligas Camponesas (LOUREIRO, 2004 apud MARQUES, 2007, p. 69).

Os militares lançaram, em 1966, a Operação Amazônia, com créditos governamentais que chegavam a até 75% dos projetos do setor privado para a região, e com isenção de até 100% do imposto de renda. Nesse mesmo ano, com a criação de Instituições, como o Banco da Amazônia S/A (BASA), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)<sup>49</sup> e a Zona Franca de Manaus, criada em 1967, o Estado chamava para si a tarefa de “integração” da Amazônia à nação brasileira. Marques cita Ponte (2003) que afirma que

[...] as decisões econômicas, políticas e sociais, cuja determinação desses espaços passa a ser de exclusividade do Estado, articulando as ações que se articulam ao modelo de desenvolvimento pré-determinado pelos interesses hegemônicos do capitalismo central (PONTE, 2003 apud MARQUES, 2007, p. 70).

---

<sup>49</sup> A Lei 5.173, de 27 de outubro de 1966 (BRASIL, 2007c), redefiniu o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, extinguiu a Spvea e fundou a Sudam [grafia do autor] (MARQUES, 2007, p. 71)

Em síntese, o Estado<sup>50</sup> garantia as condições efetivas para a instalação do grande capital, especialmente com a criação da SUDAM, pela grande concentração de recursos e poder de ingerência sobre as demais Instituições que atuavam na região.

A política fiscal implicava numa estratégia de incentivo às empresas que se instalassem na Amazônia, com renúncia de 50% de impostos, além de uma margem de até 75% do capital das empresas que poderiam ser cobertos por incentivos governamentais — ainda se chegava a 100% de renúncia de imposto de renda sobre importações (RODRIGUES, 1996, p. 34).

Nesse período, o fluxo migratório para a região foi intensificado, e tornou-se “responsável pelo notável crescimento das áreas urbanas da Amazônia” (RODRIGUES, 1996, p.35).

Rodrigues (1996) menciona que, a partir de 1967, a economia brasileira alcança um novo e vigoroso ciclo de expansão baseado num processo de aliança entre a tecnoburocracia e a grande empresa, tendo como causa o consumo de bens duráveis, especialmente de automóveis por parte da burguesia e da nova classe média.

Em meados de 1970, o mundo vivia uma crise deflagrada pela alta do petróleo. Seus rebatimentos proporcionaram o declínio do milagre econômico brasileiro. Para a região, entrava em cena o II PDA (1975-1979), determinando à região Amazônia a tarefa de exportar produtos minerais, com o suporte financeiro da SUDAM, definindo-a como “fronteira de recursos naturais” (MARQUES, 2007, p. 75).

Nessa mesma década, o Governo Federal criou o Programa de Integração da Amazônia (PIN), objetivando financiar obras de infraestrutura nas áreas de atuação da SUDENE e SUDAM, para acelerar a integração do Nordeste e da Amazônia à economia nacional. Dentre as principais obras para a Amazônia, constava a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém.

No ano seguinte, surgiram, a partir do PIN, dois grandes programas: o PROTERRA e o POLAMAZÔNICA. O primeiro era voltado à distribuição de terras e o segundo referia-se à criação e incentivo a polos agropecuários e agrominerais na Amazônia. Dessa forma, o autor menciona que tais programas visavam a transferir grandes massas para a região, a fim de formar um exército ativo de reserva para os empreendimentos que seriam instalados, que veio

---

<sup>50</sup>Para o autor do Capitalismo Tardio, E. Mandel, segundo Behring (2007, p. 134) “[...] o Estado é produto da divisão social do trabalho, ou seja, à medida em que esta se complexifica, cria-se uma demanda por certas atividades superestruturais, mediando a produção material. Como os processos automáticos da economia não conseguem reproduzir e proteger a estrutura social, emerge o Estado, que teria três funções específicas: garantir as condições gerais de produção, reprimir ameaças e integrar as classes dominadas”



a favorecer o inchaço de grandes centros urbanos na região, além dos níveis de deterioração do meio ambiente.

Este plano visava à transformação da rede urbana, considerada insipiente à estratégia de acumulação no espaço regional, com referência à necessidade de desenvolvimento das metrópoles regionais em formação:

Manaus (continuidade do esforço de fortalecimento da região, através dos mecanismos da Zona Franca de Manaus e dos investimentos de infraestrutura), Belém (planejamento, financiamento e execução dos projetos de complementação da infra-estrutura urbana e implantação da Região Metropolitana) e São Luiz (preparação da infra-estrutura urbana e recursos humanos para receber os grandes investimentos decorrentes do minério de ferro de Carajás (SUDAM 1975 apud RODRIGUES, 1996, p. 45).

Para este autor, esse processo trouxe como consequência a hegemonização do espaço nacional, a partir da região mais desenvolvida (centro-sul), com a hierarquização do poder de decisão política.

O desenvolvimento populacional da cidade de Belém e da Região Metropolitana, espraiou-se a partir da Av. Augusto Montenegro e a BR 316, onde antes existia a Estrada de Ferro que interligava a capital à cidade de Bragança. Nesse trecho, o município de “Ananindeua apresenta-se conurbado a Belém e outros, como Benevides [...]” (RODRIGUES, 2000, p. 123). A cidade de Belém, encontra-se as margens da Baía do Guajará, nesse sentido o adensamento populacional, segue o sentido da Rodovia Federal de maior importância, expandindo a RMB, até o município de Castanhal, que dista 78 km da capital. Para efeito de visualização da RMB, expomos o Mapa 1, na página seguinte.

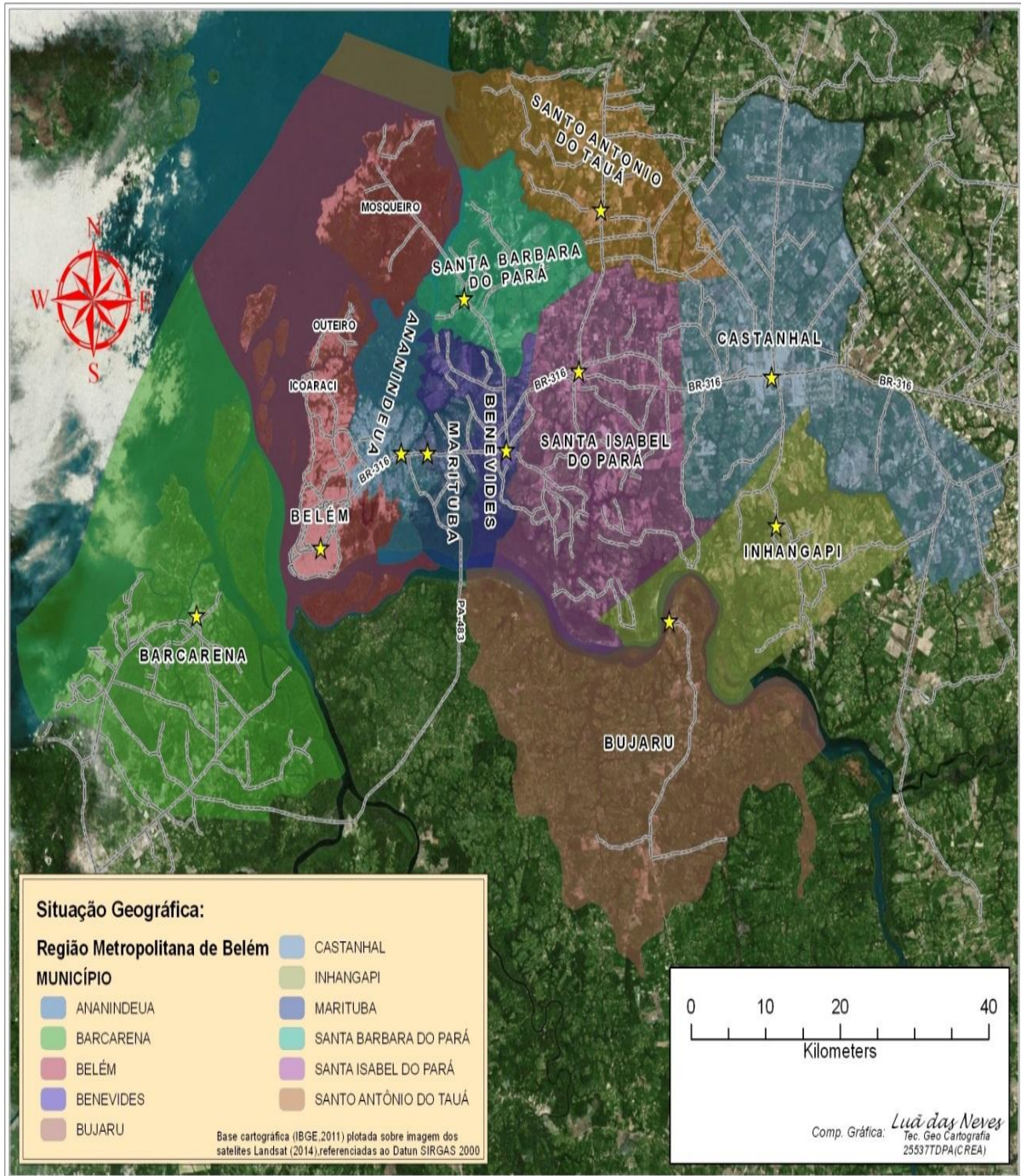
As regiões periféricas, denominadas de baixadas, são formadas de várzeas das bacias hidrográficas, correspondendo a 39, 21 % da área total do município, e são ocupadas geralmente por pessoas de baixa renda.

[...] iniciado há pelo menos 5 (cinco) décadas, está centrado, por um lado, na busca de realização do direito de morar e, por outro, na tentativa de realizar um espaço de viver próximo ao local de trabalhar, haja vista que essas áreas estão localizadas às proximidades do centro principal de negócios da região metropolitana (RODRIGUES, 2000, p. 125, 126).

O espraiamento da população de Belém, Ananindeua e Benevides, geraram o fenômeno de desflorestamento de áreas de ventos dominantes, favorecendo o aquecimento da capital. Nas baixadas, a média de arborização — 27,58 árvores/m<sup>2</sup> — é bastante inferior a das áreas não alagáveis, que chega-se a 80,31 árvores/m<sup>2</sup>.

A Região Metropolitana de Belém sofreu os impactos das regiões de grandes projetos mineradores, que se desenvolveram fora dos limites espaciais de Belém e Ananindeua, gerando desequilíbrio e “segregação espacial e exclusão social” (RODRIGUES, 2000, p. 142).

Mapa 1 – Região Metropolitana de Belém



Fonte: NEVES, 2015, s/p.

Este mesmo autor menciona que qualquer conciliação entre desenvolvimento urbano e qualidade ambiental só será possível com o engajamento de massas populares para capitanear a direção dos processos que incidem sobre sua vida na região, como interesse de classe.

A metropolização define um processo de reprodução territorial, com espaços que manifestam a existência ou não de políticas públicas de atenção às necessidades dos cidadãos, com mais ou menos direito à cidade (TRINDADE JR, 2009).

O binômio metropolização/descentralização tem aumentado as distâncias relativas entre o centro e a periferia. Esta se distancia cada vez mais e não mais se circunscreve às áreas de baixadas. Acompanhando a periferização, constata-se um processo contínuo de desterritorialização, que coloca cada vez mais em desvantagem de acessibilidade as classes populares face ao espaço socialmente produzido (TRINDADE JR, 2009, p. 272)

A periferização desenvolvida, por exemplo, pelos conjuntos habitacionais populares, cada vez mais distantes de áreas centrais da cidade(s), cria um “deslugar” pela padronização das formas das unidades habitacionais, produzindo indivíduos e não cidadãos. O urbano é cenário e objeto de luta, por ser ele mais que um aglomerado de pessoas, mas também espaço de luta pela satisfação de necessidades fisiológicas e de atividade criadora, e de desejos (TRINDADE JR, 2009).

Feitas essas breves considerações acerca da história da região, destacando-se principalmente Belém e a Região Metropolitana que engloba o município de Ananindeua, passamos a identificação de tais municípios, como forma de se situar, sobre algumas características e dados, a política de Assistência Social.

Passando para a caracterização, destaca-se a Cidade de Belém, que surgiu em 1616, e sua história confunde-se com o surgimento do próprio Estado, o Pará, do qual se tornou Capital, através de quase quatro séculos de formação e desenvolvimento. Inclusive, em sua formação vários municípios, hoje independentes, pertenciam ao município de Belém, como Abaetetuba, Igarapé-Mirim, Barcarena, além de Castanhal, Santa Izabel, Acará, Moju, Conceição do Araguaia e Ananindeua, até meados do século XIX e início do século XX, quando eram distritos de Belém anexados (BELÉM, 2012a).

De acordo com o IBGE, Belém possui área territorial de 1.059,458 km<sup>2</sup>, com índice de desenvolvimento humano municipal, em 2010, de 0,746. População residente de acordo com o Censo 2010 do IBGE: 1.393. 399, sendo que, a população estimada para 2014 era de 1.432.844.

Belém conta com 71 bairros (ver mapa 2), com grande adensamento populacional e que “[...]na condição de Metrópole da Amazônia, constitui porta aberta para significativos investimentos ao tempo que atrai, também, mazelas sociais dos mais diferentes matizes” (BELÉM, 2013, p. 05)

Mapa 2: Área geográfica dos bairros do município de Belém.



Fonte: NEVES, 2015, s/p.

Em Belém a Política Municipal de Assistência Social é coordenada pela Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA)<sup>51</sup>. As informações que se seguem sobre a Política de Assistência Social do município de Belém, baseiam-se em dados produzidos pelo Núcleo Setorial de Planejamento (NUSP) e as referências a 2014 já contemplam dados produzidos pela Vigilância Socioassistencial da FUNPAPA. A existência do Núcleo Setorial de Planejamento (NUSP) e da Vigilância Socioassistencial, que até o momento encontra-se vinculada ao NUSP, produzem dados específicos sobre a realidade municipal.

No relatório de Gestão 2013, os princípios e normativas do SUAS, informavam que em 2013 a FUNPAPA, efetivou suas ações por meio de área técnica e área administrativa e financeira. Nesse ano foram atendidas

**46.405 famílias** e seus segmentos etários, pelos três níveis de Proteção de Assistência Social – Básica, Média e Alta Complexidade, executando, para tanto, um investimento financeiro na ordem de **R\$ 49.187.158,29** (Quarenta e nove milhões, cento e oitenta e sete mil, cento e cinquenta e oito reais e vinte e nove centavos) oriundos do Tesouro Municipal, do Fundo Nacional de Assistência Social e do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente<sup>52</sup> (BELÉM, 2013, p. 8, grifos do autor).

No tocante aos programas de transferência de renda, consta, nesse Relatório, o beneficiamento de 93.231 famílias por meio do Bolsa Família, e de 47.896 beneficiados pelo BPC.

Destaca-se que a área técnica, coordenada pelo Departamento de Proteção Social Básica e Especial — DABE —, agrega as coordenações de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade, as quais coordenam os equipamentos socioassistenciais da capital (BELÉM, 2013).

Em relação à Proteção Social Básica, a unidade específica de execução é o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. No município existem 12 unidades, e registraram

44.472 famílias atendidas e **destas** 14.266 foram inseridos em acompanhamento especializado através dos dois serviços tipificados nacionalmente para atendimento nos CRAS<sup>52</sup>: o Serviço de Proteção e

---

<sup>51</sup> Que se encontra em processo de reformulação de sua condição de Fundação para tornar-se Secretaria, para acompanhar a padronização do SUAS, em cenário nacional, passando a institucionalizar-se enquanto Secretaria Municipal de Assistência Social. Entretanto, tal processo ainda se encontra em análise, para posterior regulamentação.

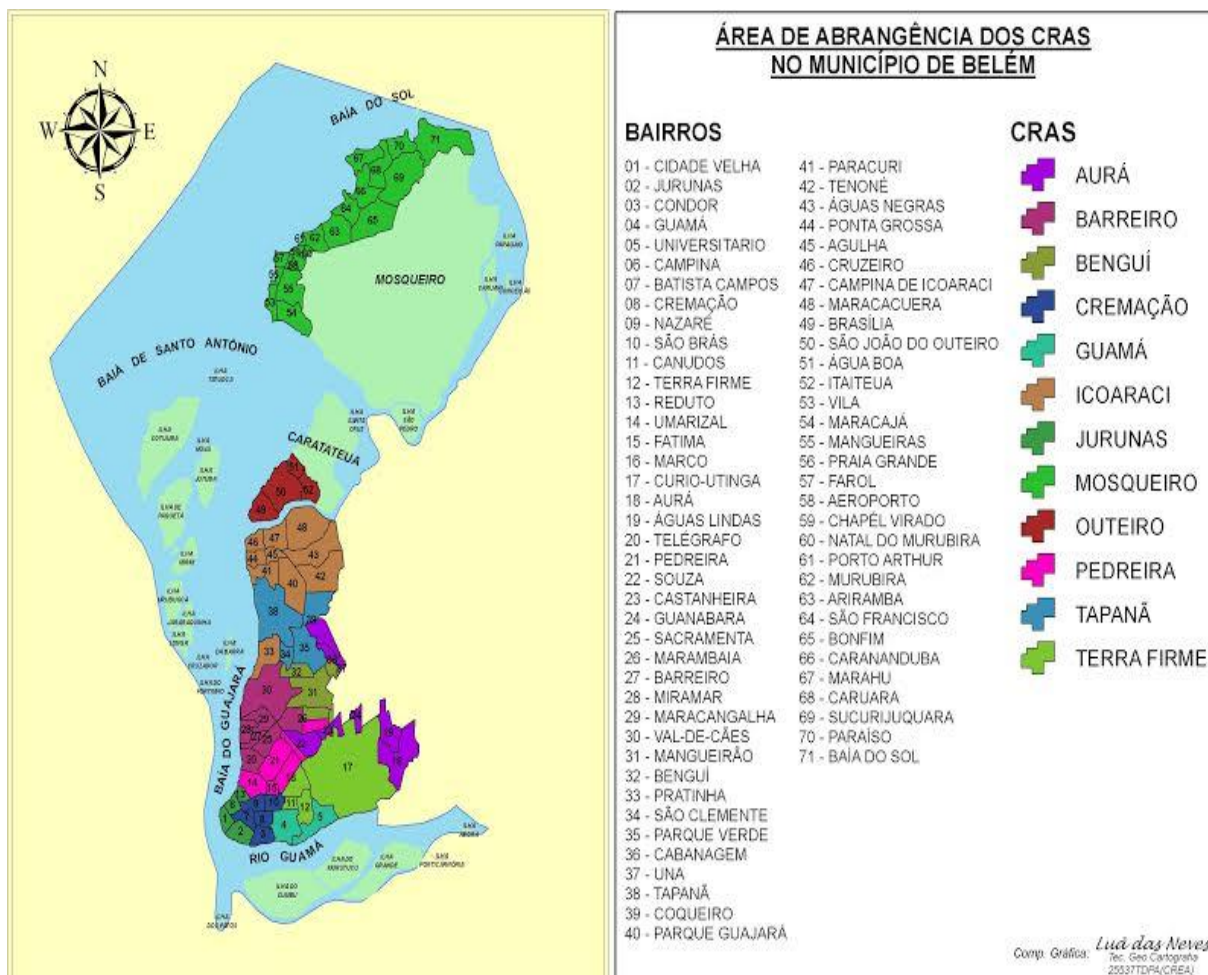
<sup>52</sup> O Serviço de Acompanhamento Domiciliar constante na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistencial, ainda não possui orientação específica e meios para efetivar-se, por isso, constam apenas o SPAIF e o SCFV como ações sedimentadas e efetivas nos CRAS (Nota minha)

**Tabela 1: Famílias atendidas pelo CRAS-PAIF, 2013**

ORD	CRAS	Famílias Atendidas	Famílias Acompanhadas
01	Aurá	2.716	2.386
02	Barreiro	2.376	148
03	Bengui	3.034	2.054
04	Cremação	4.644	467
05	Guamá	2.733	668
06	Icoaraci	2.254	718
07	Jurunas	4.597	2.103
08	Mosqueiro	4.968	828
09	Outeiro	3.969	902
10	Pedreira	2.773	1.184
11	Tapanã	5.086	2.162
12	Terra Firme	5.322	646
<b>TOTAL</b>		<b>44.472</b>	<b>14.266</b>

FONTE: NUSP/Relatórios CRAS, 2013. (Belém, 2013. p. 10)

Mapa 3: Área de abrangência dos CRAS do município de Belém.



Fonte: NEVES, 2015, s/p.

A rede física da Assistência Social no Município de Belém, de Proteção Social Básica, também, congrega o Centro de Convivência da 3ª Idade “Zoé Gueiros”, situado no bairro do Tapanã; o Centro de Inclusão Produtiva – CIP, no bairro de São Brás; e o Programa Bolsa Família – PBF, localizado no bairro Marambaia.

A Proteção Social Especial de Média Complexidade, em 2013, efetivou-se por meio dos três Centros de Referência da Assistência Social (CREAS), situados nos bairros do Comércio, Umarizal e Marco, que atendem 2.750 famílias com direitos violados, sem rompimento total de laços familiares; além de três instituições conveniadas e da instituição do

**Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop e do Centro Dia de Referência para Pessoas com Deficiência**, que, respectivamente, vieram oportunizar a efetivação de mais dois Serviços Socioassistenciais tipificados nacionalmente: o **Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência** (Belém, 2013, p. 27, grifos do autor).

Os serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade – PSEAC, direciona-se ao atendimento de famílias e indivíduos em situação de direitos violados e com vínculos familiares e comunitários rompidos, que se efetiva por meio de dois serviços socioassistenciais: o Serviço de Acolhimento Institucional e o Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e Emergências, que, em conjunto, “atenderam cerca de 976 famílias” (Belém, 2013, p. 37).

As ações da PSEAC desenvolveram-se por meio dos 03 (três) abrigos de crianças e adolescentes: Casa Abrigo Euclides Coelho, no bairro do Marco; Casa Abrigo Dulce Accioli, no bairro Guamá; e a Casa Abrigo Ronaldo Araújo, no distrito Icoaraci. Além dessas, houve também ações voltadas à Casa de Passagem “Espaço Acolher”, no bairro Batista Campos. No sistema de acolhimento para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica e Familiar, a referência é a Casa Abrigo Emanuelle Rendeiro Diniz – CAERD. No acolhimento a adultos e moradores de rua, consta a Casa Abrigo de Moradores Adultos de Rua – CAMAR (BELÉM, 2013).

Visando-se a obter uma análise mais ampliada da conjuntura municipal, faz-se necessária uma exposição breve dos programas de governo municipais propostos no ano de 2012, por parte do candidato que venceu as eleições, pretendendo-se identificar, desde o período da campanha, quais as propostas veiculadas para o municípios de Belém, na área da Assistência Social.

Como último registro da caracterização municipal, expõem-se, inicialmente, elementos da Proposta do Plano de Governo da Campanha do atual Prefeito de Belém, pertencente ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

O documento sintético divide-se em dois campos, sendo o primeiro voltado a espaço físico e outro voltado “às pessoas”. No tocante às pessoas, ocorreu uma subdivisão da categoria, em dois subgrupos: um voltado a crianças, adolescentes e idosos, com ações para pessoas com “alto grau ou completa dependência”; [e o segundo agrupamento, compõe-se] “pelas pessoas em idade produtiva: jovens e adultos” (COLIGAÇÃO UNIÃO EM DEFESA DE BELÉM, 2012, p. 4).

O documento não faz menção a nenhuma categoria específica do Sistema Único da Assistência Social, de acordo com a padronização das ações da área da Assistência Social. Em análise textual, percebe-se que o princípio da focalização é uma marca da proposta de governo nesse documento.

**O outro município da pesquisa é Ananindeua.** Pertencente à área metropolitana de Belém, tem como característica a sua constituição, eminentemente urbana. Identificou-se que<sup>53</sup> sua formação baseia-se em uma extensa região de ilhas, sendo estas 14, tendo se originado a partir de comunidades ribeirinhas e da povoação da área cortada pela extinta Estrada de Ferro, que realizava o percurso entre a capital Belém e a cidade de Bragança, ambas no estado do Pará. Logo, a sua formação é recente e possui relação com a instalação de uma estação de trem, em cujo entorno, desenvolveu-se sua sede municipal, com maior desenvolvimento. Somente em 1943, foi elevado à categoria de município independente (ANANINDEUA, 2012).

Nesse município, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal aferido pelo IBGE de 2010, foi de 0,718. A população do município, de acordo com o censo do mesmo ano, era de 471.980 habitantes, com uma estimativa lançada para 2014 de 499.776, figurando como o segundo município mais populoso do Estado do Pará. Possui área territorial de 190,451 km<sup>2</sup>. A população urbana é de 99,75%, sendo que a população está distribuída por 26 bairros e nas suas 14 ilhas (ANANINDEUA, 2013).

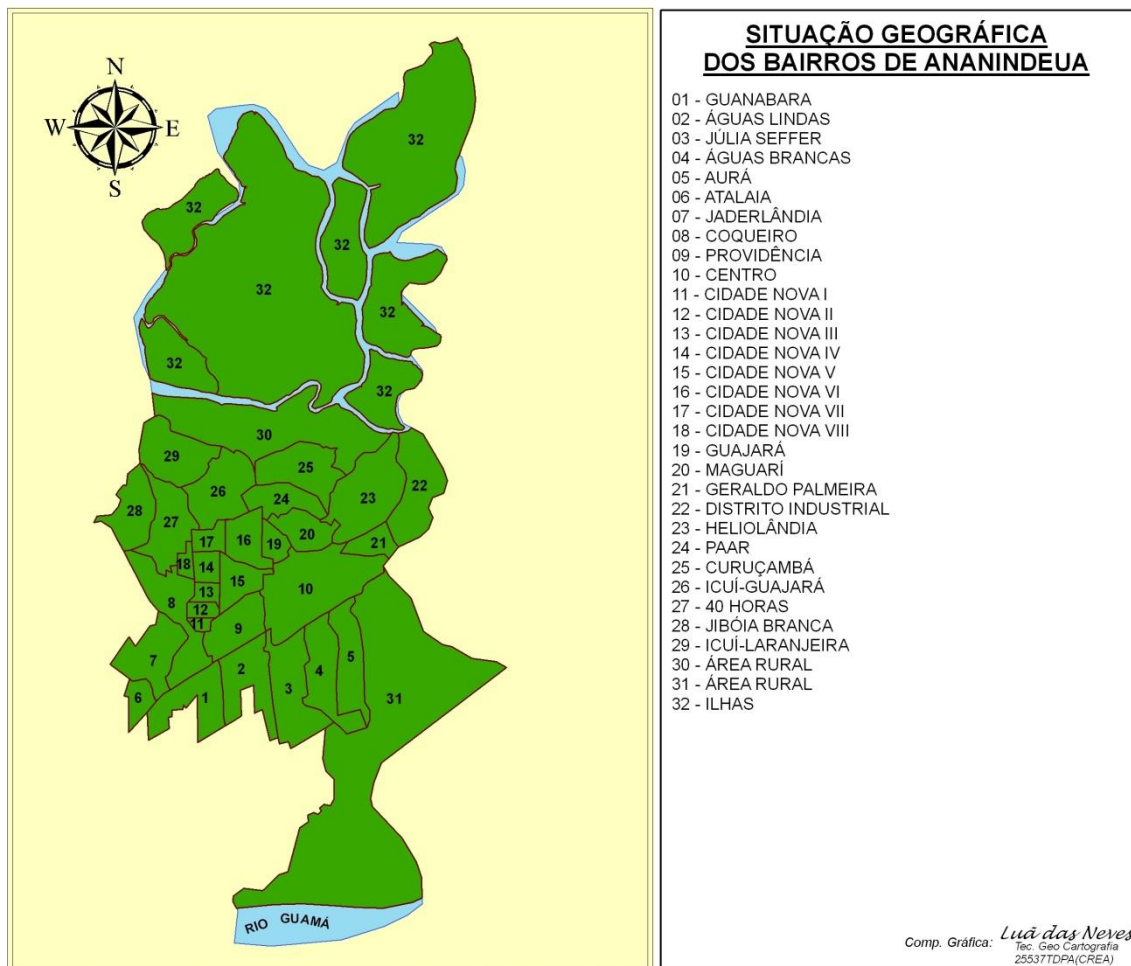
O município de Ananindeua compõe a Região metropolitana de Belém, localizada no Nordeste Paraense e, de acordo com o Mapa 4, constitui-se de região continental composta, pela sede do município e a região insular, onde se encontram suas ilhas.

---

<sup>53</sup> “[...] de natureza quase intocada que serve como um verdadeiro centro de reprodução de toda diversidade biológica da floresta Amazônica” (ANANINDEUA, 2012).



Mapa 4: Situação geográfica dos bairros do Município de Ananindeua.



Fonte: NEVES, 2015, s/p.

Os dados oriundos do Plano Plurianual (PPA) demonstram algumas alterações na demografia do município de Ananindeua, entre os anos de 2000 e 2010, baseados no Censo elaborado pelo IBGE em 2010:

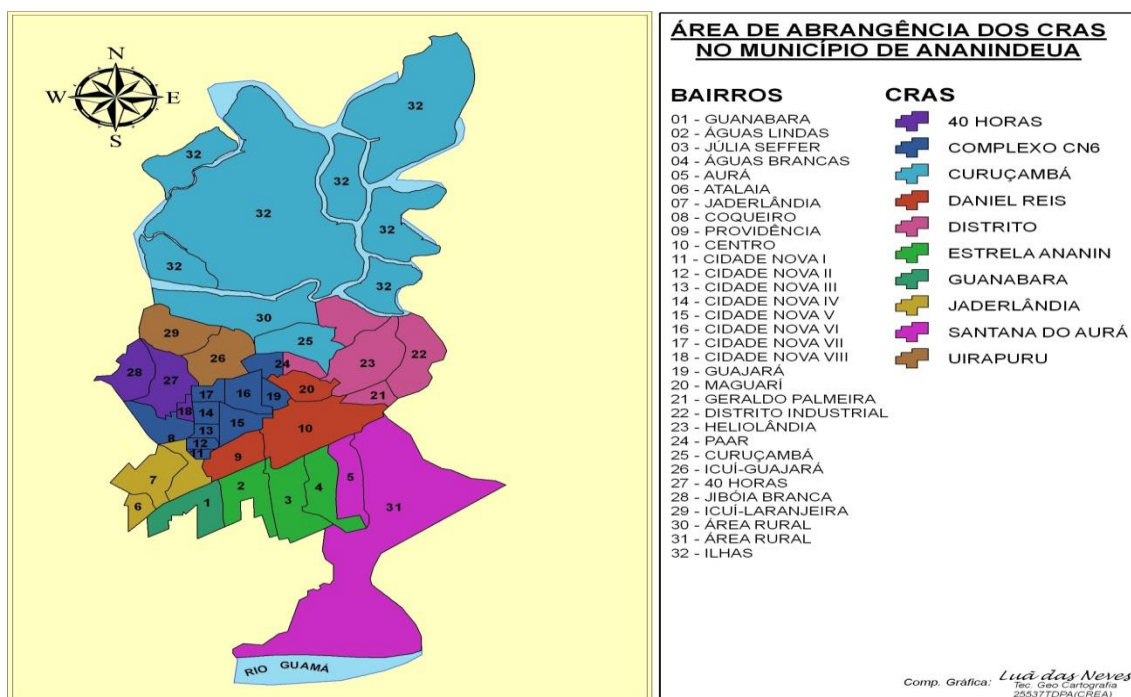
[...] foi verificada ampliação da população idosa que, em termos anuais, cresceu 5,9% em média. Em 2000, este grupo representava 4,4% da população, já em 2010 detinha 6,5% do total da população municipal. O segmento etário de 0 a 14 anos registrou crescimento negativo entre 2000 e 2010 (-0,3% a.a.). Crianças e jovens detinham 32,3% do contingente populacional em 2000, o que correspondia a 127.078 habitantes. Em 2010, a participação deste grupo reduziu para 26,0% da população, totalizando 122.784 habitantes. A população residente no município na faixa etária de 15 a 59 anos exibiu crescimento populacional (em média 2,48% ao ano), passando de 249.349 habitantes em 2000 para 318.657 em 2010. Em 2010, este grupo representava 67,5% da população do município (ANANINDEUA, 2013, p. 06).

Sobre os níveis de pobreza no município de Ananindeua, a proporção exposta no texto introdutório do PPA, 2014-2017, baseado em dados do censo demográfico de 2010, apresentou a população municipal em 471.980 habitantes, dos quais 32.495 estavam em condição de pobreza, o que significa 6,9% da população municipal. Entretanto, os dados do CADUNICO – MDS, 2013, que são atualizados a cada dois anos, trazem um número superior aos do IBGE: 55.800 famílias registradas, com renda *per capita* de até meio salário mínimo; e 36.181 famílias beneficiárias, até março de 2013 (ANANINDEUA, 2013, p. 08).

Os serviços da Assistência Social, em Ananindeua, são organizados e executados pela Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Trabalho (SEMCAT), considerado como município de grande porte e com serviços de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).

O município possui como unidade específica da Proteção Social Básica o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), possuindo 10 (dez) CRAS em sua rede, sendo eles os seguintes: CRAS I “Daniel Reis” – situado no bairro centro; CRAS II “Complexo da Cidade Nova VI” – situado no Coqueiro; CRAS III “Estrela Ananin” – em Águas Brancas; CRAS IV “Santana do Aurá” – em Águas Lindas; CRAS V “Uirapuru” – em Icuí Guajará; CRAS VI “Jaderlândia” – no Jaderlândia; CRAS VII “Guanabara” – na Guanabara; CRAS VIII “Curuçambá” – no Curuçambá; CRAS IX “40 Horas” – no 40 Horas; CRAS X “Distrito Industrial” – no Distrito Industrial (ANANINDEUA, [2010-2015]). Ver mapa 5.

Mapa 5: Área de abrangência dos CRAS em Ananindeua.



Fonte: NEVES, 2015, s/p.

Em razão de não termos acesso ao relatório de gestão, não se conseguiram obter informações mais detalhadas e recentes sobre os atendimentos específicos de cada CRAS de Ananindeua. Não obstante, conseguiram-se algumas informações oriundas do *site* da Secretaria Municipal de Assistência Social, e do PPA 2014-2017, constante no Diário Oficial do Município.

Em 2010, os serviços de proteção social básica, atenderam mais de 28 mil famílias através dos CRAS. Além de registro de 45 mil famílias cadastradas no CADUNICO-BOLSA FAMÍLIA. Sobre o Projovem Adolescente (Serviço de Convivência e Fortalecimento de vínculos - SCFV), foram atendidos 1.100 adolescentes. Em relação às ações de orientação social, foram mais de 7 (sete) mil atendimentos realizados no município (ANANINDEUA, [2010-2015]).

Baseado em dados do PPA, 2014-2017, tem-se os registros dos seguintes atendimentos realizados pelos serviços de Proteção Social Básica em Ananindeua:

- N° de Famílias acompanhadas pelo PAIF, com membros beneficiários do BPC, referência de 2013, totalizaram: 1180;
- N° de famílias acompanhadas pelo PAIF beneficiárias do Programa Bolsa Família que apresentem outras vulnerabilidades sociais, para além da insuficiência de renda, referência de 2013, totalizaram: 3.560
- N° de inclusões do público prioritário no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, referência de 2013, totalizaram: 1.795 (ANANINDEUA, 2013, p. 20)

A área da Proteção Social Especial subdivide-se em serviços de Média Complexidade e de Alta Complexidade. Nos serviços de Média Complexidade, o município dispõe de dois Centros de Referência da Assistência Social (CREAS), situados: um na Cidade Nova III, e outro na BR 316 e 01 Centro POP, no Bairro Centro.

Os dados dos atendimentos foram colhidos no site da Secretaria Municipal de Assistência Social e datam de 2010, constando 300 atendimentos de orientação e acompanhamento psicossocial de média complexidade (CREAS), além de atendimentos em medidas socioeducativas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade (ANANINDEUA, [2010-2015]).

Do PPA, vigente, extraíram-se os seguintes dados:

- N° de Famílias atendidas pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS/PAEFI), referência de 2012, totalizaram: 80
- N° de crianças e adolescentes identificados e cadastrados em situação de trabalho infantil, referência de 2012, totalizaram: 1.004

- N° de crianças e adolescentes atendidos pelos Serviços de Acolhimento Institucional (Abrigos e Casa de Passagem), referência de 2012, totalizaram: 80
- N° de famílias acompanhadas pelo PAEFI com crianças e adolescentes em Serviços de Acolhimento Institucional, referência de 2012, totalizaram: 48 (ANANINDEUA, 2013, p. 20).

Nos serviços de Alta complexidade, constam três unidades de acolhimento de crianças e adolescentes em situação de violação de direitos e com vínculos rompidos, situados no Bairro Centro e outros dois no Bairro Coqueiro. Em 2010, registraram-se mais de 100 acolhimentos nessas Instituições (ANANINDEUA, [2010-2015]).

Sobre as propostas de Governo do Candidato à Prefeitura de Ananindeua, atualmente prefeito da cidade, também oriundo da sigla partidária PSDB, a Assistência Social aparece como nono e último eixo temático de gestão, visando ao:

[...] enfrentamento das desigualdades em Ananindeua e a busca contínua do progresso e desenvolvimento sustentável da cidade com qualidade de vida e exercício pleno da cidadania pela população (COLIGAÇÃO ANANINDEUA EM SUAS MÃOS, 2012, p. 3).

Entretanto, no item específico, as propostas agrupam questões da área da Segurança e Assistência Social, sendo que as primeiras seis propostas são voltadas à segurança pública e combate à criminalidade, e cinco voltadas ao campo da Assistência Social. Percebe-se que este, assim como o Programa de Belém, não faz qualquer referência ao SUAS, ou equipamentos específicos da área da Assistência Social, como CRAS, CREAS, etc., além de referência a outras áreas nesse mesmo campo, como é o caso de proposta voltada à Educação.

Aqui, faz-se alusão ao exposto por Wacquant (1999) sobre um tipo de “Estado Penitenciário”, em virtude do aumento dos investimentos na área policial e menos no social, bem como na referência de segurança pública descoladas do contexto de falta de ampliação dos investimentos na área social.

Tais propostas, dos candidatos eleitos em ambos os municípios, demonstram um distanciamento da Assistência Social, demonstrando, a princípio uma descaracterização da Assistência Social como política pública e suas especificidades, equipamentos e normatizações. Porém também se compreende que tais questões podem ser elementos de pesquisas futuras.

#### **4.2 Concepção e gênese da Vigilância Socioassistencial**

Diante dos poucos conhecimentos sistematizados sobre a Vigilância Socioassistencial, considera-se importante a percepção dos atores, agregando-se a apreensão de documentos produzidos na esfera dos municípios da pesquisa, visando-se a analisar qual o grau de compreensão histórica e conjuntural que perpassa sobre a dimensão da VSA.

No plano da percepção dos atores sobre a gênese, lançou-se a primeira pergunta: por que e como surgiu a VSA? No texto transcrito, há a identificação de questões vinculadas a concepção e gênese imerso em outras respostas da entrevista, em várias situações.

Nas respostas, foram-se observando a dimensão da compreensão e a da concepção que emergiam, tentando identificar mediações com a Política Social e concepções de Estado, além de toda a conjuntura, inferindo-se aspectos contraditórios na singularidade da empiria, pois “[...] a realidade é [...] concebida como um *todo indivisível de entidades e significados*” (KOSIC, 1976, p. 24, grifos do autor).

De acordo com Kosic (1976), a consciência humana é “reflexo” e ao mesmo tempo “projeção”; registra e constrói, toma nota e planeja, reflete e antecipa; é, ao mesmo tempo, receptiva e ativa (KOSIC, 1976, p. 26).

Nesse sentido, identifica-se, no contexto das políticas sociais, que estas não podem ser interpretadas como mero reflexo de um modelo específico, mas sim, determinadas historicamente e atravessada por mediações e contradições que tensionam o tecido social. Logo, de acordo com Pereira (2015), a Política Social não é só determinação do capital e nem somente do trabalho: ela tem que ser entendida enquanto processo em movimento dialético, flexionando-se de acordo com as forças em correlação, tendendo ora para um ora para outro.

Dessa forma, das falas podem emergir reproduções de um modelo de política social e de tensões manifestadas entre o discurso, a conjuntura e os processos históricos, que surgem enquanto mediações para uma compreensão da dimensão da Vigilância Socioassistencial.

Esse subitem, inicia-se com a análise da nomenclatura da Vigilância Socioassistencial, para, depois, adentrar as evidências acerca dos determinantes, identificados pelos atores, fazendo-se cotejamentos com a teoria e a dimensão documental geral e específica da VSA.

Portanto, as falas foram organizadas de acordo com os elementos identificados nas próprias respostas à primeira questão voltada a percepção do conhecimento acerca de como e por que surgiu a Vigilância Socioassistencial. Dessa forma, traçou-se uma ordenação das falas de acordo com a tabela abaixo, definindo-se as especificidades sobre o surgimento da Vigilância Socioassistencial em destaque.

**Tabela 2: Especificidades, na fala dos atores, sobre o surgimento da VSA.**

<b>Dimensões da VSA</b>	<b>Especificação</b>
<b>Vigilância?</b>	Vigilância não pode ser confundida com “controle” dos usuários.
<b>Determinantes internos à Assistência Social</b>	A Vigilância Socioassistencial, entendida como resultante de um movimento de amadurecimento da Política de Assistência Social combinada com maior produção de dados. Identifica-se que ela foi resultante de um Movimento Nacional (democrático), que conduziu a sua formação com a PNAS e a NOB 2005. Menção à IV CNAS e por meio de movimento dos técnicos, na sensibilização dos gestores; Não referência as Conferências Municipais de 2013.
<b>Determinantes externos à Assistência Social.</b>	Dos elementos externos identificam-se vinculações com o processo desencadeado pela Constituição Federal de 1988, à Seguridade Social, Vigilância Sanitária, experiências de algumas capitais de esquerda e enquanto movimento da globalização.

Fonte: Sistematização própria, 2015.

Antes da análise dos determinantes do surgimento da VSA, de acordo com o discurso dos atores, discorreu-se acerca do debate sobre **a nomenclatura da Vigilância Socioassistencial**. Entretanto, identifica-se que, na esfera municipal, não apareceu qualquer menção ao significado da palavra Vigilância e da correlação com a Política Social, como área de “controle dos pobres”.

Dessa forma, a análise do termo Vigilância só apareceu na fala de um membro do Governo Federal, voltando-se à necessidade de externar a não vinculação da Vigilância Socioassistencial, ao aspecto de vigiar as pessoas:

A gente tava inaugurando alguma coisa na Política Nacional, então, essa palavra, que a gente nunca quis que fosse confundida com Vigilância: Vigilância é uma coisa. Você não tá alí prá vigiar ninguém.[...] é *olhar atento do Estado* com relação... Então a gente... foi muito, inclusive, atacado com relação a esse nome porque ele, à primeira vista, parece alguma coisa... As pessoas interpretam, tiram a letra “L”, né?! (Técnica da SNAS 1, grifos meus)

Na fala, subentende-se que a Vigilância não se ocupa de vigiar as pessoas e, em especial, os pobres. Dizer que algo “é ou não é” torna-se perigoso, pois no campo da dialética, existe sempre o contraditório para sinalizar que algo pode “ser e não ser” ao mesmo tempo, diante do conceito de classe que permeia a disputa no campo das políticas sociais. Poulantzas (1986) diz que o Estado tem como função a coesão social, que se faz por tensões, em virtude, de condensar os interesses de classe.

Dessa forma, compreende-se que a focalização das ações de Assistência Social, vinculada aos princípios neoliberais, direciona-se especificamente aos “mais necessitados”, e com isso representa a fragilização da universalização da atenção das políticas sociais, com a oferta de serviços apenas em áreas de maior vulnerabilidade e risco, deixando parcelas significativas da cidade sem os serviços da Assistência Social. Porém, a afirmação, acima, também faz-nos pensar em um tipo de Estado que investe mais em controle dos pobres, via instituições de “segurança” policial, e menos em política social-econômica<sup>54</sup>.

Entretanto, no discurso da informante, percebe-se uma perspectiva que nega o referido controle, por se tratar da exposição da responsabilização do Estado pela Proteção Social, que deve se manifestar no plano do direito.

Rizzotti e Silva (2013) declaram que o termo Vigilância remete-nos a certas ambiguidades tanto na saúde, quanto na Assistência Social, pela analogia a medidas de controle ao usuário, sendo que, na Saúde, o termo evoluiu para controle dos eventos adversos à saúde; e, na Assistência Social, trata-se de identificar situações que resultem em vulnerabilidade e risco ao cidadão, contribuindo no planejamento das ações profissionais, baseado em dados voltados à prevenção ou redução de tais riscos.

Recordando-se a menção de Rizzotti e Silva (2013), que mencionam que a Vigilância Socioassistencial atua nas vulnerabilidades e não sobre o cidadão, por serem resultantes de um sistema desigual e excludente.

Ainda fazendo-se referência a estas autoras, consta que o objetivo da VSA, na redação oficial, é analisar a capacidade de proteção das famílias no território. Sentenciam que deveria ser a análise da capacidade de proteção do Estado sobre as famílias, mencionando que tal contexto tem ganhado força, com a perspectiva neoliberal.

Ainda sobre o texto acima, a informante mencionou que a VSA é o “olhar atento do Estado...”. Aqui deixa subentendido, devido a fala cortada, a perspectiva do Estado enquanto responsável pelo bem comum, e que de acordo com Carnoy (2013), não existe de forma unânime, em virtude dos interesses que se manifestam no Estado.

Feitas essas análises acerca da forma de concepção da VSA, discute-se sobre os determinantes do surgimento da VSA, sendo que, resolveu-se dividir entre aspectos internos e externos à Assistência Social, visando à percepção da amplitude e conexões, feitas pelos atores da pesquisa, para se chegar à materialização da análise **dos determinantes internos do surgimento da VSA, no plano da Assistência Social.**

---

<sup>54</sup> Ver WACQUANT (1999).

Como primeira fala, menciona-se que, para a Coordenadora da VSA de Belém, a VSA é resultante do **amadurecimento da Política de Assistência Social**, pela necessidade, oriunda, da própria realidade interventiva, para sistematizar e produzir informações das áreas de atendimento e avaliar as ofertas e as demandas. Tal questão, é reforçada por uma técnica da VSA, desse mesmo município, expondo que esse

[...] amadurecimento da própria compreensão da política de assistência social que, combinada com a produção cada vez mais volumosa de dados sobre a assistência social, conduziu à formação de uma área específica para ser o **elo** entre as necessidades da população e os serviços oferecidos [...] (Técnica da VSA Municipal de Belém, grifo meu).

O sentido da capacidade técnica revela-nos um momento de maior estruturação da Assistência Social, através de aplicativos e sistemas informacionais que resulta em uma maior organização. Tal aspecto foi mencionado na dimensão documental deste trabalho, como a criação do Censo SUAS e ações de gestão da informação, através do Ministério do Desenvolvimento Social, pautados nas Conferências Nacionais de Assistência Social.

Para esta entende-se que a VSA, foi impulsionada pelo desenvolvimento de estratégias de coleta de dados que favoreceu a organização de uma área mais específica para poder ser um elo de aproximação, à compreensão entre as demandas e necessidades da população, com maior rigor e sistematicidade e que, na fala do técnico federal, menciona-se que a VSA é estratégica para “aprimorar a gestão do sistema e a qualidade da oferta do serviço” (Técnico da SNAS 2).

Esse aspecto de amadurecimento também agrega **referências a um movimento nacional**, considerando-se que podem estar se referindo às discussões nas Conferências de Assistência Social e de encontros de organizações representativas como Congresso dos Gestores Municipais da Assistência Social, dentre outros.

No tocante ao termo “movimento nacional”, percebe-se que tal referência vincula-se à produção das normatizações produzidas pelas instituições legais. Diferentemente da fala dos técnicos federais, que mencionam um movimento que não se restringe a um segmento e tecem referências às **discussões ocorridas na IV Conferência Nacional de Assistência Social**, resultante de debates democráticos.

A PNAS 2004 introduziu o conceito de Vigilância social, sendo no ano seguinte trabalhado o termo Vigilância Socioassistencial na NOB/SUAS 2005 ocorrendo desde então um movimento mais organizado no sentido de formar a Vigilância enquanto função da assistência social de modo que a



NOB/SUAS 2012 dedica um capítulo específico para o tema (Técnica da VSA Municipal de Belém).  
Vigilância, ela vem já com a nova Política da Assistência e, dentro dessa nova Política (Representante do Controle Social de Belém)

Percebe-se que, na quase totalidade das falas dos atores municipais, aparecem referências às normativas da Assistência Social, como determinantes do surgimento da VSA, sem se fazer correlação com aspectos conjunturais mais gerais sobre tal surgimento.

Nas falas dos atores federais, de forma clara, aparece como decisivo o processo democrático ocorrido no ano de 2003, como marco do surgimento do SUAS, que conduziria posteriormente, ao surgimento da VSA.

[...] Na realização da 4ª Conferência Nacional de Assistência Social, o Brasil, então, reunido – Governo e Sociedade Civil, de forma paritária naquela Conferência – decide pela implantação do Sistema Único da Assistência Social no Brasil. Claro, fruto de ampla mobilização da sociedade, ampla mobilização de alguns setores, como os Conselhos de classe, das Categorias profissionais: do Serviço social, da Psicologia, enfim, militantes da área, trabalhadores e usuários (Técnico da SNAS 2).

Interessante perceber que esse contexto da Vigilância Socioassistencial, fruto de construção democrática e participativa, é referenciada no momento do surgimento do SUAS, na IV Conferência Nacional de Assistência Social. Entretanto, também menciona-se que a Vigilância não nasceu nesse evento. Tal aspecto entra em consonância com o histórico exposto na dimensão documental, em análise da IV Conferência Nacional: “A Vigilância, ela nasce dentro dessa política, a partir da decisão de todo o Brasil, ali com delegados nacionais na conferência. A partir daí que a gente começa a vislumbrar algo parecido com Vigilância Social” (Técnica da SNAS 1).

A Vigilância Socioassistencial, segundo os técnicos do governo federal, é fruto de um processo amplo e democrático, deflagrado em 2003. Referendou-se a descoberta por meio da dimensão documental. Até a IV Conferência Nacional de Assistência Social, existiam apenas discussões sobre a necessidade de estruturação de ações voltadas à criação de sistemas de informações, produção de diagnósticos e organização das ações de monitoramento e avaliação sem menção à criação da VSA. No entanto, a Vigilância não nasce nesse momento histórico específico, mas é deflagrado com os desdobramentos da Política Nacional de Assistência Social, ocorridos no ano seguinte — e melhor sedimentado no ano de 2005 —, com a edição da nova Norma Operacional da Assistência Social.

A mesma técnica afirma que a Vigilância Socioassistencial foi fruto de debates e de agregação de contribuições diversas e faz uma ressalva:

[...] descolar a Vigilância de um processo que nasce a partir de debates, de discussão é um caminho perigoso. Eu colocaria esse surgimento da Vigilância, nessa dimensão, de um horizonte onde você efetiva uma política pública, que tenha alma, coração, corpo e membro, né? de forma a garantir os direitos, que as pessoas têm de Assistência Social. Então, saindo daí [IV CNAS], a gente começa a perceber a estruturação do Sistema Único (Técnica da SNAS 1).

Com base na dimensão documental, percebeu-se que a VSA surge primeiro na PNAS 2004 e se firma enquanto função na NOB 2005, com discussões nas conferências a partir de oficinas satélites e proposições dos grupos, para a necessidade de sua estruturação. No entanto, somente em 2013, aparece como um dos eixos de discussão central em uma Conferência Nacional de Assistência Social, edição IX.

Dentre os atores destacados no surgimento da esfera municipal, aparecem os **técnicos** como tendo sido difusores da criação da VSA constante nas normativas. Percebeu-se, dentre os atores municipais, que o protagonismo dos técnicos deu-se num processo de sensibilização dos gestores.

Não foi a Gestão geral que disse: ‘Não, hoje a gente tem que ter a Vigilância’. Foi um movimento dos técnicos, que já estavam num movimento nacional, por conta da Política Nacional, e aí ela foi puxando a discussão e a gente, hoje, constrói uma Vigilância (Assessora da Gestão Municipal de Belém).

Com a estruturação a nível nacional e a sensibilização da gestão local sobre a importância dessa função, foi sendo formado o setor de Vigilância Socioassistencial com composição de equipe exclusiva e proposta de oficialização do setor na estrutura organo-funcional do órgão (Técnica da VSA Municipal de Belém).

Nesse processo de surgimento da VSA, em ambos os municípios da pesquisa, tem-se registro de não participação do plenário dos Conselhos na Efetivação da VSA, havendo menção dos próprios Presidentes de ambos os municípios que tal pauta ainda não sido pautada no Controle Social.

Na verdade, a discussão sobre Vigilância, dentro do Conselho, ela ainda não ocorreu... Assim... Com formação, enquanto formação. A gente tem conversado ainda muito pouco sobre a necessidade de tá fazendo isso [...]

Nem todos os Conselheiros eles têm uma formação na área da Assistência (Representante do Controle Social Municipal de Belém)

Apesar da referência de não discussão por parte do Controle Social, não se identificou menção ao eixo da última edição da Conferência Municipal e Nacional da Assistência Social, como se a Conferência não representasse uma das ferramentas do controle social. Entretanto, tal dado revela mais do que a mera falta de memória do Conselho, mas também um distanciamento dos debates e das funções do Controle Social em avaliar, monitorar, propor e planejar a condução da Política de Assistência Social. Ressaltando que a implantação da VSA, nesses municípios, também surgiu a partir de proposições na Conferência Municipal de 2013.

Na análise dos relatórios da VIII Conferência Municipal de Belém, percebe-se que as propostas foram expostas de acordo com a percepção de proximidade com o tema, porém inseriram, como propostas, questões como implantação de ouvidoria, fiscalização, divulgação das ações do Conselho, fortalecimento de outros canais de participação e, por fim, a criação de um sistema de monitoramento e avaliação. Detecta-se que apenas a última questão tem correlação direta com a dimensão da VSA, demonstrando desconhecimento e falta de clareza sobre as ações específicas da VSA.

Nessa mesma Conferência de Belém, não apareceu proposta nova no eixo que tratou da VSA, pois constava em branco. Já no eixo de “Gestão e Financiamento na Efetivação do SUAS”, surgiu uma proposta, marcada no instrumental como sendo para as três esferas: municipal, estadual e federal: “Co-financiamento federal para implantação de infraestrutura tecnológica para o funcionamento do sistema de Vigilância Socioassistencial nos municípios brasileiros” (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL[Belém], 2013, s/p.)

Na minuta do Regimento Interno da VIII Conferência Municipal de Assistência Social de Belém, de 2013, a VSA aparece como subtítulo no Eixo II que trata da GESTÃO DO SUAS. O primeiro objetivo do eixo é avaliar e compreender a concepção da VSA, para qualificar a gestão e tem como premissa o controle social (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL[Belém], 2013).

Esse objetivo é bastante significativo na colocação da VSA, como elemento que não pode se dissociar do controle social, por trazer em seu curso processos de planejamento, monitoramento e avaliação, questões essas que são fundamentais aos conselhos.

Passando-se para o outro município da pesquisa, percebe-se na gênese do surgimento da VSA, no município de Ananindeua, em análise da VIII Conferência Municipal de Assistência Social, menciona-se inicialmente que assim como em Belém, não se identificou

registro de propostas ou discussões acerca desta nova dimensão da Assistência Social, de forma explícita, até este evento realizado em 2013, visto que constava como temática o Eixo Gestão do SUAS. Entretanto, não ocorreram ações discursivas acerca do tema, em plenário, pois foram tratados no momento do trabalho de elaboração de propostas em grupo.

Nesta Conferência foi apresentado um instrumental com a sistematização das deliberações das Conferências anteriores do município de Ananindeua. Entretanto no instrumental constavam as deliberações das Conferências dos anos de 2005 à 2011, que foram apresentados e debatidos na VIII Conferência Municipal de Assistência Social do ano de 2013. Dentre as deliberações da V à VII Conferência (2005 à 2011), identificou-se 2 propostas com conteúdos aproximados a dimensão da VSA.

- Realizar encontros periódicos entre governo e sociedade civil visando conhecer o perfil de atendimento nas áreas carentes do município de Ananindeua criando um banco de dados;
- Fortalecimento das comissões territoriais nos CRAS (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL [Ananindeua], 2013. P. s/n).

Nessa VIII CMAS de Ananindeua, temos propostas mais específicas voltadas a VSA, em decorrência da formação do grupo de propostas para discussão de tal campo. Dentre as deliberações novas constavam:

- Implementação e/ou implantação da Vigilância Socioassistencial na SEMCAT com a garantia de equipe multidisciplinar concursada, garantia da estrutura física e tecnológica;
- Que as esferas do governo federal atualizem os sistemas da rede SUAS semestralmente;
- Aumentar e aperfeiçoar o nível de informações comunicação entre os diversos segmentos da rede de assistência social e entre os segmentos da assistência social e seus usuários;
- Elaboração do diagnóstico social do município;
- Implantação de um sistema unificado de informações da assistência social, educação e saúde, a partir do prontuário SUAS;
- Fortalecer as ações da Instituição de controle social nas três esferas de governo quanto ao monitoramento e a avaliação da Gestão do SUAS (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL b [Ananindeua], 2013, p. s/n).

A primeira deliberação acima, tem maior especificidade, entretanto inicia-se com o uso do termo implementação e/ou implantação. Considera-se que tal resposta esteja vinculado a uma noção de que a Vigilância Socioassistencial se processa por meio das ações das áreas da Proteção Social Básica e Especial das Secretarias de Assistência Social.

Mesmo com as discussões na última conferência realizadas nesses municípios, as falas dos atores municipais não fizeram mediações, explícitas, ao controle social na referência à construção da Assistência Social e da VSA, e até mesmo, aos membros do controle social,

desconsiderando-se a presença do conselho a partir das conferências municipais e nacionais, como atores e espaços de determinação da política de Assistência Social.

Retomando o que nos falou Raichelis ([20-?]), os Conselhos são importantes canais de interlocução entre governo e cidadãos, porém existem inúmeras movimentações contrárias ao fortalecimento desse espaço decisório e de democratização das políticas públicas, diante de uma rotina sem planejamentos, que impõem aprovações de pautas do governo e que se processam por meio de cooptações dos membros, além de concepções ideopolíticas de seus componentes, com deslocamento para lutas corporativistas e se distanciando de pautas coletivas.

Por isso, os Conselhos precisam ser repensados em sua dinâmica para que se qualifiquem política, ética e tecnicamente, com a ampliação da participação dos usuários e não apenas de “seus” representantes, que não dialogam com suas bases.

**No tocante aos determinantes externos da VSA**, foi mencionado que, no contexto do surgimento da Vigilância Socioassistencial, são apontados pelos técnicos Federais, como sendo decorrentes de um processo iniciado com a **Constituição Federal** e a Conferência Nacional de Assistência Social de 2003. Silva (2010) e Couto (2010) mencionam que, somente com a Constituição de 1988, é possível afirmar que, no Brasil, existe uma política pública de Assistência Social, e componente da Seguridade Social, ao lado da Saúde e Previdência, e com previsão orçamentária estatal.

No discurso dos atores municipais, não aparece referência à Constituição Federal como marco inicial de tensionamento nas políticas públicas e de um processo democrático e participativo, mesmo não tendo ocorrido uma exposição ampla, ficando-se apenas em menção feitas pelo técnico federal.

O segundo determinante externo à Assistência Social foi inspirado na Vigilância Sanitária do SUS. A Coordenadora da VSA, do município de Ananindeua, falou-nos que existe uma proximidade do SUAS com o SUS, e que, deste último, foram absorvidos inúmeros elementos, tais como as especificações de “média e alta complexidade” e “Atenção Básica”. Menciona também que a Vigilância Sanitária acompanha tudo “verificando todo o processo, vigiando como um todo, todos esses atores e tudo o que foi implantado. E por que não o sistema único da assistência social, também?” (Coordenadora VSA Municipal Ananindeua).

Nessa fala, o aspecto da necessidade de controle e domínio da política, a qual esta menciona que a Vigilância Sanitária possui, na área da saúde, colocando como bom e, com isso, seria importante também para a Assistência Social.

A Coordenadora Estadual da VSA, em sua fala, considera a VSA mais complexa que a Vigilância Sanitária, que possui numa perspectiva funcional a aplicação de medidas de higiene e/ou medidas medicamentosas e de internação. “A Vigilância Socioassistencial é muito mais complexa... A Sanitária eu detecto, eu vou... tenho um antídoto. E o social é complexo demais, pra você em três tempos, minorar ou erradicar um fenômeno desses (Coordenadora Estadual da VSA do Pará).

Novamente percebe-se a Assistência Social com uma capacidade de resolução dos fenômenos sociais, na qual, sob este aspecto, consta uma visão de função que destoa da empregada nesta pesquisa, por considerar-se a perspectiva de Carnoy (2013) em que o Estado não é responsável pelo bem comum, por ele ser manifestação de interesses diversos em conflito e que, para Pereira (2015) é expressão de um processo de manifestação de posições do capital e do trabalho.

Na fala da técnica do Governo Federal, identificou-se uma única referência à Seguridade Social, quando justifica os motivos da busca de inspiração no SUS:

Ambos compõem a Seguridade social, então não é de se estranhar que tenham algumas semelhanças. Ambas são Políticas Sociais, então não é de estranhar que tenham semelhanças... É claro que, nem tudo pode ser copiado do SUS. Foi copiado do SUS [...] O modelo de Alta complexidade, Média complexidade...foi inspirado no SUS [...] (Técnica da SNAS 3).

Na esfera municipal, percebe-se um contexto de não vinculação do preceito constitucional e exposto na LOAS, da Assistência Social como componente da Seguridade Social, demonstrando que o discurso descola-se da ligação intrínseca que deve haver entre as três políticas, pela não constituição de fluxos operacionais que proporcionem um maior vínculo entre as políticas públicas.

Silva (2010) comenta que as Políticas Sociais e a Seguridade Social são um campo de tensões e de interesses contraditórios. Behring ([20-?]) afirma que estamos longe de um padrão mais efetivo de transferência do capital ao trabalho, pois desde a Lei Eloy Chaves, a Seguridade voltava-se aos filiados ao trabalho, pautado no modelo Conservador Corporativista ou Bismarkiano. Dessa forma, a vinculação da Assistência Social, nesse campo, é uma forma de acesso à riqueza social, com recorte focalizado ou seletivo. Por isso,

não se afirma enquanto modelo puro, por ter características em torno do modelo bismarkiano e liberal (PEREIRA, 2015), bem como, o social-democrata no plano da Assistência Social (SILVA, 2010).

Ainda sobre o determinante da vinculação entre Vigilância Socioassistencial e Vigilância Sanitária, destaca-se, entre as falas, a que expõe a sua concepção acerca do termo Socioassistencial, como elemento diferencial da Vigilância da Saúde e da Assistência Social:

Não é uma Vigilância em saúde, mas uma Vigilância Socioassistencial. O que é isso? É identificar as situações, as vulnerabilidades, riscos – sociais e pessoais – que fragilizam o relacional: relação na família, relação na comunidade, no território, relação da sociedade, que é o nosso campo. (Técnico da SNAS 2)

A fala acima expressa uma vinculação com a crítica feita por Siqueira (2013) à tese de Amartya Sen (2010) e aos relatórios do Banco Mundial, quando desvincula a noção de pobreza do aspecto da renda, sobre a qual a autora comenta que é uma estratégia que se volta contra a perspectiva de transferência de renda do capital ao trabalho, pois pobreza é, também, falta de participação na comunidade. Entretanto, tal ampliação carrega o seu contraditório, que simboliza um olhar mais ampliado às diversas necessidades do cidadão, em aspectos fora do campo da renda, apesar de este ser um determinante importante que não pode ser mínimo.

Sobre esse debate sobre pobreza para além do conceito de renda, Demo (2002) menciona que não é novo, pois na análise devem ser considerados os aspectos político, cultural, psicossocial, dentre outros.

Na fala de um técnico do governo federal, destaca-se que, no momento da construção da VSA, houve a recorrência a outras políticas: “quando a gente começou a pensar no nome a gente também olhou pra outras Políticas” (Técnica da SNAS 1).

A referência à Vigilância Sanitária aparece nessas falas colocando-a como elemento inspirador por trazer referências que, de acordo com Rizzotti e Silva (2013), trouxeram as bases para o SUAS, em diversos aspectos, como os conceitos de risco, vulnerabilidades e território, além das Proteções Sociais Básica e Especial, assim como, questões vinculadas à coleta, seletividade e disseminação das informações.

Outro determinante externo do surgimento da VSA consta em fala do Governo Federal, citando algumas prefeituras municipais como Belo Horizonte e Blumenau, com experiências de ações afins à VSA, além de referir-se, especialmente, às contribuições da

Professora Aldaiza Sposati e seu grupo de pesquisa da PUC-SP<sup>55</sup>: “Belo Horizonte, Blumenau de administrações mais à esquerda, [...] Faziam um trabalho, parecido com a Vigilância, mas não davam esse nome [...]” (Técnica do SNAS 3).

Faz-se necessário fazer referência à experiência de Belo Horizonte, que ganhou destaque na II Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 1997, em que defende-se a realização das buscas e informações por equipes da própria Assistência Social (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1997)<sup>56</sup>.

Nesta mesma Conferência ocorre uma primeira menção à necessidade da existência, na Assistência Social, de uma “política” de Vigilância de garantias básicas (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1997). As garantias básicas, dessa autora, tratam de mínimos sociais e de cidadania, como mínimos de dignidade e responsabilidade estatal (SPOSATI, 1997; COUTO, 2010).

Nesta última referência aos determinantes externos, que está presente no contexto do surgimento da VSA, aparece uma citação ao processo de globalização mundial.

Não tem um histórico concreto de todo esse surgimento. Nós não temos uma bibliográfica que fale assim: “a Vigilância ela advém?...” Na verdade, é a mudança da **globalização**, todo um processo social e a **transformação de toda uma sociedade**, fez com que a necessidade das políticas públicas tomasse um rumo pra que na verdade ela pudesse acompanhar todo esse processo e toda essa demanda (Coordenadora VSA Municipal de Ananindeua, grifos meus),

A menção ao processo de globalização é um elemento importante, mesmo que tenha sido uma citação sem aprofundamento. Talvez sua referência de todo um processo de transformação social, refira-se às mudanças tecnológicas, ocorridas a partir dos anos 1990.

Sinaliza-se que, em contexto geral do discurso dos atores, não se identificou menção a elementos de tensionamento com determinantes de fora da assistência Social.

---

<sup>55</sup> Nas diversas edições das Conferências Nacionais de Assistência Social, identifica-se a presença da Profa. Aldaiza Sposati e com publicações e pesquisas diversas de fundamentação as equipes do MDS e até para a VSA, como a realização de estudos realizados por seu grupo de pesquisas na cidade de São Paulo, sobre Mapas da Inclusão e Exclusão, publicado em 1996 e com reedições da pesquisa anos mais tarde (nota minha).

<sup>56</sup> Anos mais tarde a expositora, Assistente Social Simone Aparecida Albuquerque, é chamada a assumir a pasta do departamento de Gestão do SUAS e nessa diretoria encontra-se a Coordenação Nacional dos Serviços de Vigilância Socioassistencial, além de outros membros oriundos dessa Prefeitura, foram convocados pelo Governo Federal para compor os quadros do MDS, pois eram do mesmo partido (PT) da nova gestão do Governo Federal, que assumiu o Governo em 2003 (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1997).



Destaca-se a fala de Siqueira (2013) sobre a influência do Banco Mundial no direcionamento da política social no mundo, especialmente a partir dos anos de 1990, concentrando-se em ações de combate à pobreza — focalizada nos mais pobres —, buscando medi-la e propondo como estratégia as Políticas de Transferência de Renda, incentivo a atividades de vinculação ao mercado de trabalho e atividades do campo da Assistência Social, sendo desdobramentos de um processo de mediação instaurado desde o fim dos anos 1970, diante de mais um dos inesgotáveis ciclos de crise mundial do capital (HARVEY, 2005), com retorno às ideias neoliberais.

Faz-se uma breve reflexão com reservas sobre a assistencialização das políticas sociais (PEREIRA, 2015), que não aparece nas falas, mas encontra-se imersa como uma mediação e que nos traz um contexto de redução de gastos em determinadas políticas universais, como a Saúde, por exemplo, e de expansão das políticas de Assistência Social e de Transferência de Renda, em especial. Entretanto, tal referência apesar de manifesta, reforça uma visão preconceituosa e pejorativa da Assistência Social e das Políticas de Transferência de renda, que se inserem no plano de conquista e também de concessão.

No entanto, a Assistência Social e a Dimensão da Vigilância Socioassistencial, pode assumir uma perspectiva em contexto focalizado em públicos alvos, e até mesmo, no direcionamento da qualificação dos serviços em áreas de maiores riscos e vulnerabilidades, deixando outros territórios descobertos pelas políticas públicas. Além disso, pode atuar com o princípio da seletividade, na busca da atenção às demandas e necessidades dos grupos que mais sofrem os efeitos do capital, pois, em virtude de a política social se fazer por tensões, a seletividade não segregadora e com critérios de acesso sem condicionalidades, é uma conquista histórica na Política de Assistência Social, executada principalmente nos CRAS e CREAS, que devem atuar na apreensão das relações entre o espaço e o homem, visando a compreender o processo de territorialização/reterritorialização, manifesto em processo de identificação da identidade, simbolismo, pertencimento e lutas sociais. Dessa forma, rompe-se com a identificação generalista e rotuladora da assistencialização, como algo totalizante na Política Pública da Assistência Social, pois a Política de Assistência Social, sendo pública é campo de tensões da luta de interesses em disputa. Vale fazer menção a Couto (2010), quando afirma que deve-se tomar cuidado com análises apressadas da Assistência Social, por esta não ser mais o terreno da benesse e vir se afirmando no plano de política pública e de direito.

Para Schons (2008), a inclusão ou saída do Estado na atuação no campo social tem a ver com o tipo de direito que se faz necessário fortalecer ou fragilizar para atender interesses e

pressões, contraditórias. No plano das obrigações positivas ou negativas do estado na relação com a sociedade, reforçam-se os individuais que reivindicam liberdades ou os sociais que simbolizam poderes.

Entretanto, este contexto de avanço da política social, sob o efeito da dialética, é sinalizado como processo de disputa do fundo público entre o capital e o trabalho. Por isso, não pode ser compreendido, apenas, como aspecto de concessão, mas, sobretudo de conquista. Logo, a Vigilância Socioassistencial também carrega elementos desse processo contraditório.

Num contexto geral, este subitem demonstra que a visão dos atores circulou pelos meios da própria política de Assistência Social e alguns chegaram a determinantes oriundos da Saúde, contudo, sem haver uma correlação com uma conjuntura mais ampliada.

### 4.3 O lugar da Vigilância Socioassistencial

A respeito do lugar da VSA, destaca-se que, este é um subitem que congrega a questão central de nossa problemática: o que é a Vigilância Socioassistencial? É função, área ou setor? O que essa definição representa para a Assistência Social e qual a visão de mundo que, tal definição, desvela na pesquisa? Neste subitem, também, consta a discussão acerca da visão dos atores sobre os conceitos de vulnerabilidade, risco e território.

A definição do lugar da VSA é um meio de buscar-se o local em que essa nova dimensão da Assistência Social vem ocupando tanto no aspecto administrativo, quanto no conceitual, pois se entende que essa análise revela, inclusive, a dimensão da importância da VSA e as tendências de políticas sociais projetadas, na Assistência Social.

A tabela abaixo é um recurso metodológico e didático de nossa sistematização, decorrente de conceitos expressos pelos atores pesquisados simbolizando a realidade, conduzindo e mostrando o formato desse lugar.

**Tabela 3: Definições específicas do lugar da VSA.**

<b>Dimensão da VSA</b>	<b>Especificação</b>
Lugar de Função de apoio às Proteções Sociais	A primeira dimensão trata do conceito de função da VSA, discutindo-se, especificamente, sua exposição como apoio às áreas de proteção social da Assistência Social.
Lugar técnico	A segunda dimensão possibilita uma Análise da VSA, como lugar de materialização de técnicas, tendo como referências dessa discussão o contexto da Vigilância x Planejamento; Uma forma de intermediação com os serviços e pensada como

	uma técnica para traçar o perfil dos indivíduos e famílias [territórios].
Lugar Político	Na terceira dimensão, o aspecto político mencionado pelos atores, traz a perspectiva de um lugar que produz para além da Assistência Social; Bem como analisando-se aspectos voltados à setorização, como um lugar que não apenas preenche dados.
Risco, vulnerabilidade e território	Conclui-se a análise do lugar da VSA com referências aos conceitos de vulnerabilidade, risco e território. Sendo que, as referências específicas, que irão ater-se a analisar falas contendo vulnerabilidades e riscos e potencialidades, presentes no território, e expressões voltadas à necessidade de identificar onde acontecem mais situações de vulnerabilidade e risco.

Fonte: Sistematização própria (2015)

Resolveu-se definir os quatro campos específicos como meio de concentração de falas e análises, visando a construir uma lógica de raciocínio que conduza o debate, fazendo-se inferências com a dimensão teórica e documental geral e também específica dos municípios.

Feitas essas definições, adentra-se a análise da Vigilância como **Lugar de Função de apoio às Proteções Sociais**.

A configuração da Vigilância Socioassistencial aparece perante os atores como uma das funções da Assistência Social. Tal compreensão não obteve qualquer contrariedade acerca desse lugar estabelecido nos documentos oficiais da Política de Assistência Social. Dessa forma, as afirmações costumam confirmar que a VSA é uma função de apoio às proteções sociais.

A Vigilância Socioassistencial enquanto uma das funções da Política de Assistência Social exerce papel fundamental para o alcance efetivo das funções de proteção social e garantia da defesa de direitos (Coordenadora da VSA Municipal de Belém).

A fala expressa uma correlação direta entre a VSA e as outras duas áreas, no entanto, visando à potencialização da ação da Proteção Social que é percebida como área-fim e a Vigilância como área-meio. Este contexto também aparece em outras falas, compreendida como segmento “entre às Proteções sociais” (Coordenadora VSA Municipal 2) e atuando como “articuladora” (Coordenadora da VSA Municipal 1; Coordenadora VSA Municipal 2).

Retomando o debate documental e nos reportando ao PPA 2014-2017 de Ananindeua, consta dentre as metas da área da Proteção Social Básica, a proposta de implantação da Vigilância Socioassistencial (ANANINDEUA, 2013).

A inserção da proposta da Vigilância Socioassistencial sinaliza a atenção da gestão para tal necessidade. Entretanto, sua colocação no campo da PSB denota uma compreensão do lugar da Vigilância não específico na esfera da gestão, e que deveria ter uma amplitude que fosse além da PSB, possuindo um lugar próprio e independente das proteções sociais.

Essa vinculação, requer uma análise mais ampliada para verificação em outros municípios, visando a perceber o lugar que a VSA tem ocupado no organograma, lançando-se como hipótese de vinculação com as atividades de ponta, principalmente os CRAS, pela sua proximidade com os territórios de intervenção.

Tanto no aspecto documental, como na fala dos atores não se percebeu qualquer tipo de questionamento sobre esse patamar em que a VSA foi posta: a de função da Assistência Social. Também apareceu como resposta menções de que ela está no “lugar certo”. Entretanto, percebeu-se que a posição dela na política de Assistência Social ainda é confusa, uma vez que ela se afirma, normativamente, como uma função da Assistência Social e seu lugar efetivo materializa-se como setor e sem um aprofundamento sobre este lugar e seu significado.

Consta, no caderno 3 do Capacita SUAS, que os dados na Assistência Social sempre foram fragmentados e com pouca ligação com a realidade dos sujeitos de atenção, comprometendo as respostas da Política de Assistência Social, diante das necessidades da população, por não serem captadas e analisadas, através de estudos de diagnósticos e outras ferramentas de gestão da informação, pouco efetivadas no campo (BRASIL, 2013b)

Esta questão da VSA no lugar certo, exposta na fala acima, também, esconde um patamar de aceitação ao conteúdo expresso pelo governo federal, responsável pelo direcionamento das ações da Assistência Social, sem uma reflexão crítica, acerca da natureza desse estabelecimento e o que a simples menção “função da Assistência Social” representa, em termos de amplitude de alcance, no plano interno e externo à Assistência Social; além da análise das condições concretas e conceituais estabelecidas, para a efetivação desta dimensão da Assistência Social.

Considera-se importante a discussão acerca da categoria *governabilidade*, em virtude de se pensar acerca da Vigilância Socioassistencial, como elemento de gestão e que Silva (2010) nos fala: Governança se tornou sinônimo de democracia, significando a capacidade de

superar crises, resistências políticas e conduzir reformas, que serão transmitidas como boas, a toda a sociedade (REIS, 1995 apud SILVA, 2010).

Este mesmo autor menciona que tal discurso tem grande sonoridade social e se vincula à estratégia de reestruturação global do Estado mínimo, com responsabilidades no plano da focalização e risco de acirramento das desigualdades, por deixar de fora segmentos que não estão na linha dos programas seletivos e por a própria VSA ser entendida contraditoriamente, como instrumento dessa perspectiva de reforço a focalização.

Passa-se agora a **versar sobre o lugar da VSA no plano técnico da Assistência Social.**

Referente ao plano técnico, tem-se a primeira fala, de um membro do Governo Federal, que tece alguns comentários sobre o conceito de Vigilância enquanto lugar que abarca a dimensão do planejamento e da avaliação, partindo da captação da realidade para planejar e avaliar melhor as ações. Questionava-se sobre o porquê da necessidade de captar a realidade, e passou a interpretar que existia uma cobrança de demonstração de “[...] que se apurasse experiências exitosas, resultados concretos, do trabalho no SUAS, mais do que simplesmente identificar a realidade” (Técnica do SNAS 3)

A fala mais reflexiva, vem de uma assessora técnica do MDS, mencionando a necessidade do sistema em apresentar o que ali se faz, quais os resultados das ações; e verifica que há um chamado à VSA para dar sustentação ao trabalho do SUAS, por meio de dados diversos, numa afirmação da política governamental no sentido de como se faz e porque se faz. Esta mesma informante, faz a correlação da VSA com o planejamento:

[...] passei a confirmar o entendimento de que a Vigilância Socioassistencial é uma responsabilidade que acompanha todo o processo, desde a hora do planejamento, até os resultados que se faz nos relatórios [...] e toda a estatística: como ela evolui, o que é que ela demonstra, o que é que ela é favorável, o que é que ela aponta para transformações, para correções de rota, então, tudo isso é Vigilância (Técnica da SNAS 3).

A Vigilância Socioassistencial, para ela, é entendida como uma dimensão que nos possibilita refletir sobre o percurso das ações da Assistência Social, quando menciona que a VSA permite-nos visualizar, de forma mais ampla, a realidade territorial, destacando-se o aspecto avaliativo, sinalizando um contexto aproximado da práxis, com a avaliação feita através de dados do percurso, num processo de construção baseado em reflexão e ação, pois sua fala não descola Vigilância do ato de planejar e de avaliar, sinalizando que é necessário olhar para os dados e requisitar respostas destes, para o desenvolvimento das ações. Mesmo

que a política social não represente o plano revolucionário e de fim das desigualdades, ou mesmo, da transferência mais efetiva do capital ao trabalho (COUTO et al, 2011; BEHRING et al, 2009), tal contexto encontra-se no plano contra-hegemônico e, enquanto processo da práxis, traz a possibilidade contraditória do terreno do devir, da tomada de consciência da própria força e das possibilidades das ações (GRAMSCI, 1999).

Ainda tratando-se do lugar técnico, menciona-se que, na fala da coordenadora da VSA do município de Ananindeua, este é classificado como instrumento para “medir a qualidade dos serviços” ofertados à população, objetivando “rever conceitos da política de Assistência Social dentro do município”. O contexto da fala da autora remete-se a uma preocupação específica da operacionalidade das ações, que parece se tratar de rever conceitos assistencialistas ainda vigentes.

Em relação ao aspecto de *medir a qualidade* dos serviços, este é um parâmetro que parece mais voltado à eficiência e qualidade, questão que advém da esfera do mercado (SILVA, 2013) e, com isso, pode não representar reflexão sobre que meios serão utilizados para o alcance da eficiência e da qualidade. Entretanto, esta é uma discussão que será desenvolvida a partir da correlação com elementos do subitem, mais adiante.

Para uma técnica da VSA do município de Belém, a Vigilância é entendida como possibilidade de demonstrar a realidade social dos territórios e suas particularidades, que parecem ter sentido de singularidades por se referirem a potencialidades e fragilidades, não sendo utilizada enquanto mediação de busca das múltiplas determinações da realidade social.

De acordo com uma técnica do MDS, a Vigilância encontra-se efetivamente mais no plano técnico, do que político:

O lugar dela é um lugar técnico, menos do que político, mas que ela só acontece a partir da decisão Política. Porque tem muitos gestores hoje no Brasil, que desconhecem, [...] o que é. Aham que isso é mais uma invenção do Governo Federal, ou do próprio SUAS (Técnica da SNAS 1).

A fala apresenta uma tensão entre o campo técnico e o político, quando faz menção a gestores que não a compreendem. Por isso, consideram que a VSA é uma “invenção” do Governo Federal. Entende-se que imerso nesse discurso encontra-se a contraditória convivência com modelos assistenciais, baseados nos desejos e interesses pessoais populistas. Faleiros (1985) afirma que se trata de uma forma de Governo que procura esvaziar aspectos de classe, para estabelecer uma relação do indivíduo com o Estado.

No Relatório de Implantação da VSA, esta constitui-se como “uma ação técnico-política de caráter permanente, vinculada à área de gestão do SUAS” (BELÉM, 2014, p. 07). Tal contexto de classificação da VSA, assim como, do campo técnico, também se repete na fala de outros atores, como a Coordenadora Estadual da VSA, como meio de se efetivar o SUAS. Identifica-se nas falas uma supervalorização do elemento técnico em detrimento do político, e este aparece no discurso como elemento secundário. Tal fala pode revelar a supervalorização do elemento técnico, em virtude de um histórico de pouca efetividade, assistencialismo e imersão na cultura da ajuda, sem sistematicidade da produção das ações e fora do campo de política pública, de direito e dever do Estado, que marca o histórico da Assistência Social (COUTO et al, 2011; SILVA , 2010).

Poulantzas (1986) afirma que o Estado é um poder saído da sociedade, mas que se coloca sobre ela, sendo, portanto, o resumo da sociedade, pois nela encontram-se os conflitos e os interesses sociais.

Dessa forma, a emergência da sinalização de uma dimensão, que possibilita um olhar mais “apurado” para a realidade social, no campo da Assistência Social é considerado como uma inovação significativa para os atores da pesquisa e, especialmente, para os técnicos do Governo Federal. Tal aspecto é reforçado por falas como: “Política de Assistência Social, Política Pública, não se faz [com] desejos, né? Ela se faz com efetividade, com resultados” (Técnica da SNAS 1).

Um outro técnico do Governo Federal esboçou preocupação com a compreensão da VSA como setor que apenas preenche dados, mencionando que, nesse formato, ela não conseguirá abarcar toda a complexa e ampla gama de ações e objetivos, da Política de Assistência Social.

Ela tem que ter estrutura, tem que ter pessoas com expertises pra lidar com todo o seu conteúdo: de olhar pros seus dados, de olhar pras informações, olhar pros sistemas, enfim, organizar, tratar desses dados, analisar esses dados e municiar as equipes, que estão no trabalho (Técnico da SNAS 2)

Este é um aspecto já revelado por outras falas anteriormente e em conexão com dados que serão tratados no subitem posterior, quando se perceberá que tal tendência pode afirmar-se, em virtude de os investimentos em pessoal, equipamentos e recursos financeiros não abarcarem a amplitude mencionada pela informante acima. Mas a referida questão, desde já, sinaliza o contexto de um modelo que sofre os reflexos do campo neoliberal.

Ainda discutindo sobre a segunda dimensão do percurso, que trata do lugar técnico exposto pelos atores, a expressão setor ou área aparece em diversas falas e, também, encontra-se exposto tanto na NOB 2012, quanto nas Orientações Técnicas e no Caderno 3 do Capacita SUAS, mesmo que nesses documentos haja alusões à não percepção da VSA como setor, apesar de se perceber, principalmente nos dois últimos documentos, elementos tendenciais como a previsão de apenas um técnico conduzindo a VSA, falta de índice de recurso exclusivo, além da perspectiva de terceirização de ações.

Entretanto, não se identifica qualquer discussão ou reflexão acerca de eventuais “limitações” da percepção da VSA como setor. Apenas uma fala destoa das demais afirmativas da Vigilância como setor, na qual a experiência da informante no campo da Docência na Universidade Federal do Pará possibilitou uma análise considerando-a como algo superior à sua concepção como setor:

[...] eu passei até a discutir com o colega, Professor Edval<sup>57</sup>. Ele disse: “Estão querendo colocar a Vigilância como setor, e não é!” [...] a Vigilância, nesse sentido, amplo, acompanha desde o planejamento inicial de uma Secretaria de Assistência social, das unidades de Assistência Social daquele Estado, daquele município, etc (Técnica da SNAS 3).

Esta fala também pode deixar subentendida uma noção de Vigilância como algo que não deve ficar circunscrito a um setor, ou mesmo a uma noção de algo que todos devem realizar. Este debate foi realizado, especialmente, na VI Conferência Nacional de Assistência Social, quando se discutia que o CRAS era o lugar de realização e efetivação da VSA, ou em um setor específico.

Em análise documental, conseguiu-se identificar que a especificidade da efetivação da Vigilância Socioassistencial afirma-se enquanto setor. Inclusive, o documento Orientações Técnicas da VSA a coloca como área que deve funcionar ao lado das outras duas: Proteção Social Básica e Especial.

No caderno 3 do Capacita SUAS, menciona-se que a VSA não pode ser entendida como um setor ou área isolada da gestão e dos serviços, deve correlacionar-se com os serviços, para ter sentido de instrumento que auxilie a proteção social (BRASIL, 2013b).

Neste documento, afirma-se que a capacidade protetiva da família não está descolada da proteção social do Estado. Por isso, a Vigilância não pode se fixar num setor, ela deve

---

<sup>57</sup> A referência é ao Prof. Dr. Edval Bernardino da Faculdade de Serviço Social da UFPA.



funcionar “como **elemento atuante** tanto na gestão e nos territórios de atuação” (BRASIL, 2013b, p. 35, grifos do autor).

A Vigilância, de acordo com análise exposta no Caderno 3 do Capacita SUAS, deve ser entendida não apenas como ferramenta, setor ou conjunto de informações, devendo articular-se com as proteções sociais e, portanto, não firmar-se como um mero processo técnico, pois ela gera produtos, no plano informacional para os serviços (BRASIL, 2013b). Estes produtos devem ser construídos por estratégias coletivas, pois as fontes absorvidas devem vir tanto da base das ações da Assistência Social, quanto de outras políticas e setores nos territórios, como de bases gerais.

Esses debates, baseados em Weber ([20-?]), sinaliza o perigo de supervalorizar o campo da técnica setorizada. Porém, identifica-se que a setorização demarca a especialização do trabalho, quando suas dimensões são efetivadas em plano cada vez mais específico.

Feitas essas análises, avança-se para a sistematização, sobre a **Vigilância como lugar político**.

Inicialmente, identifica-se um descolamento do contexto técnico e do político apesar de as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial sinalizarem que o campo da VSA é técnico e político. Entretanto, nesse documento, percebe-se que a referência à política fica em contexto de conhecimento da Política de Assistência Social, e não no plano de política que dá direção tanto à Política de Assistência Social, quanto na correlação com as demais, pois Proteção Social não é uma tarefa apenas da Assistência Social, além de se acrescentar que possui determinações do plano econômico e político partidário.

No entanto, percebe-se, em algumas falas, referência a um contexto de VSA mais ampliado, inclusive para além da Assistência Social, como foi expresso na fala da Assessora técnica da VSA do município de Ananindeua e da técnica da gestão, desse mesmo município:

[...] ter uma atenção maior diante da situação, de modo que movimento não só a Assistência Social, mas outras políticas setoriais, para que possa dar conta desse processo. Então, entendo que a Vigilância tem esse papel fundamental (Assessora Técnica da Gestão Municipal de Ananindeua).

A Vigilância é muito ampla, ela é um dos instrumentos basilares com relação **a se implantar ou implementar qualquer serviço** (Assessora Técnica da Gestão Municipal de Ananindeua, grifos meus).

A manifestação da assessora técnica de Ananindeua sobre a importância de a VSA ir para além da Assistência Social, traz um contexto de VSA que não se fixa apenas na sua política em si, com uma compreensão de que os dados servem para além da mera perspectiva

de sistematização voltados à Assistência Social, mas também como possibilidades de os territórios fugirem da lógica funcional e trazerem referenciais às demais políticas públicas.

Mesmo não havendo tal referência à perspectiva reflexiva e questionadora do lugar de função da Assistência Social, percebe-se que a VSA *podia* gerar a compreensão, nas demais políticas públicas e na sociedade, dentro de uma percepção de que, na Assistência Social, existe um lugar que capta dados sobre a realidade socioterritorial da cidade, úteis para a execução e avaliação das Políticas Públicas. Nesse aspecto, recorda-se a primeira dimensão do lugar da VSA com *status normativo* de função da Assistência Social.

**Risco, vulnerabilidade e território é a quarta dimensão de nossa análise sobre o lugar da VSA.** Primeiramente, destaca-se a fala, a qual explicita que, tais conceitos, estão correlacionados como “*objetivo fundamental da Vigilância a identificação da população que necessita de maior atenção da assistência social.* Isto ocorre através da identificação dos riscos e vulnerabilidades enfrentadas por elas no território” (Técnica da VSA Municipal de Belém, grifos meus).

Tal contexto também aparece na fala da Assessora da Gestão Municipal de Belém, quando se refere à perspectiva territorial, expondo que a VSA busca identificar “quais são os territórios que estão em **situação mais de vulnerabilidade** [...]” (Assessora da Gestão Municipal de Belém, grifos meus).

Como primeiro olhar, apreende-se o princípio de focalização presente nas falas, absorvendo os direcionamentos dos documentos oficiais. Entretanto, os próprios documentos do Governo Federal e do Conselho Nacional de Assistência Social, resultam de debates contraditórios de perspectivas reforçadores tanto do capital, quanto do trabalho.

Identifica-se, ainda, que tal aspecto revela que no lugar de focalização, existe o princípio de seletividade que, de acordo com Potyara ([2003-?]), congrega o atendimento das necessidades humanas para determinados grupos e, portanto, não é dicotômica a universalidade, enquanto que, para esta, a focalização é antagônica à universalidade.

Nas falas dos atores de ambos os municípios, percebe-se uma vinculação à necessidade de estreitamento com outras secretarias e setores sociais, na esfera territorial, para envolver os sujeitos da atenção em uma rede articulada com serviços e atenções universais, para garantia de proteção social ampliada e não específica da Assistência Social.

No plano das Políticas Públicas da VSA, a perspectiva ao atendimento aos mais necessitados leva ao referenciamento aos princípios de seletividade/focalização. Entretanto,

discutir focalização, apenas no aspecto do capital, concepção principalmente difundida pelo Banco Mundial, é desvirtuar-se da perspectiva dialética.

No contexto brasileiro, os termos da focalização assumem correlação de política de atenção em massa, por atender mais de 50 mil pessoas, o que representa mais do que a totalidade da população de muitos países (SPOSATI, 2009).

O princípio da focalização é oriundo do Consenso de Washington. Entretanto, a aproximação com tal demanda possibilitou a construção de instrumentos de análise da realidade, que “deve ser referenciado a um processo de inclusão, de ampliação de acessos, e não de apartação, segregação, que o sentido de focalização, ao se contrapor à universalização, traz (SPOSATI, 2009, p. 24).

Ressalta-se que, para Pereira ([2003?]), a focalização centra-se no discurso de escassez de recursos e, com isso, propõem-se soluções técnicas, inovadoras e controláveis, por exemplo, voltadas a reduzir índices de miséria, e não centradas na atenção às necessidades humanas, em virtude destas se tratarem de fenômeno multifacetado.

Dessa forma, o conceito de seletividade, e não o de focalização, também pode agregar a perspectiva de uma política que propicia, mais ou menos, condições de acesso, desde que avance da perspectiva do seguro, ao do campo social (BEHRING, [20-?]; SILVA, 2010; OLIVEIRA, 2009).

O conceito de risco apareceu, de forma separada, em apenas duas falas, talvez demonstrando não haver compreensão conceitual clara a respeito e, por isso, apenas alguns enveredaram-se em discorrer a respeito: “Os riscos são as situações *presentes no território* que expõe os indivíduos à privação ou violação de direitos sendo repercutido em situações como a violência intrafamiliar, negligência, dentre outras” (Técnica da VSA Municipal de Belém, grifos meus).

O uso do termo acima requer atenção, para não se cair na afirmação de conceito de risco “nato” dos territórios. Também identifica-se na fala de outros atores menção que induz a tal questão: “O risco é aquela situação que está prestes a uma situação de violação de direito, de uma situação instalada, daquela coisa que Eu preciso ter todas as ações concentradas para que Eu possa dar conta da minimização de danos” (Assessora da Gestão Municipal de Ananindeua).

O Risco é posto pela Assessora da Gestão Municipal de Ananindeua como situação ou condição que requer uma atenção maior ou cuidados especiais. Por isso, perceber esses riscos tem um papel preventivo, que a Vigilância poderá cumprir.

O conceito de vulnerabilidade, confunde-se com o de risco, entretanto, entra aqui o conceito de potencialidade presente nos territórios, mencionado em outras falas. Dessa forma, tem-se que o conceito de vulnerabilidade depende de algumas forças, poderes enquanto potências, que precisam ser identificadas e reforçadas para evitar que se tornem situações de riscos. “A vulnerabilidade leva em consideração os riscos sociais de um lado e do outro as *potencialidades* presentes no território que possam fazer frente às situações de fragilidades presentes nele” (Técnica da VSA Municipal de Belém, grifos meus).

A fala supra destacada apresenta duas questões que permeiam os documentos oficiais analisados anteriormente, quando colocam de um lado problemas, e do outro as potencialidades. Aqui, sinaliza-se que se encontra implícita a perspectiva de territórios como lugar em que os problemas e soluções estão no próprio contexto comunitário, sem se referir a aspectos do plano econômico e político, como determinantes de uma totalidade.

Quanto ao contexto teórico, vulnerabilidade diz respeito a situações que podem levar à exclusão social de sujeitos, surgidas pela produção e reprodução de desigualdades sociais. Rizzotti e Silva (2013) afirmam que o conceito de vulnerabilidade ultrapassa fatores econômicos e de renda, embora este seja elemento indispensável, mas que ainda se associa a discriminação social, “que tem no mercado seu maior fomentador” (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 134). Estas autoras acrescentam que, quando se trata de políticas sociais públicas, para que essas atinjam seus objetivos, é preciso, antes de tudo, situá-las no campo do direito, retirando-as da conceituação de carências: “compreende o aspecto multidimensional presente no conceito de vulnerabilidade social, não o restringindo à percepção de pobreza, ou seja, à falta de recursos financeiros” (RIZZOTTI; SILVA, 2013, p. 135).

Sobre o conceito de exclusão social, faz-se necessário fazermos inferência a Demo (2002), quando nos fala que os excluídos fazem parte e possuem função dentro do modo de produção capitalista, mesmo que se sintam inúteis.

Com relação ao termo *potencialidades*, Siqueira (2013), traz dados sobre a necessidade de organismos multilaterais internacionais de escutar as pessoas em situação de pobreza, considerando-as como agentes ativos, porém com poucas possibilidades de influência no seu próprio bem-estar, enquanto responsabilidade individual. Por isso, a palavra exaltada é o empoderamento, deles e de suas comunidades, pois o combate à pobreza, ou proteção das “populações pobres”, ou de “risco”, não deveria relegar-se apenas ao Estado (SIQUEIRA, 2013).

Em relação a este debate, sobre riscos e vulnerabilidade, faz-se referência a Marshall (2002), o qual afirma que os serviços sociais não objetivam o alcance da igualdade de renda, mas reduzir os riscos e aspectos de insegurança como forma de garantia de civilidade social, evitando-se a exacerbação de conflitos. Importa o fortalecimento da igualdade de status. Nesse aspecto é que se centra o seu conceito de cidadania, que se refere às pessoas que participam, de forma integral em uma comunidade.

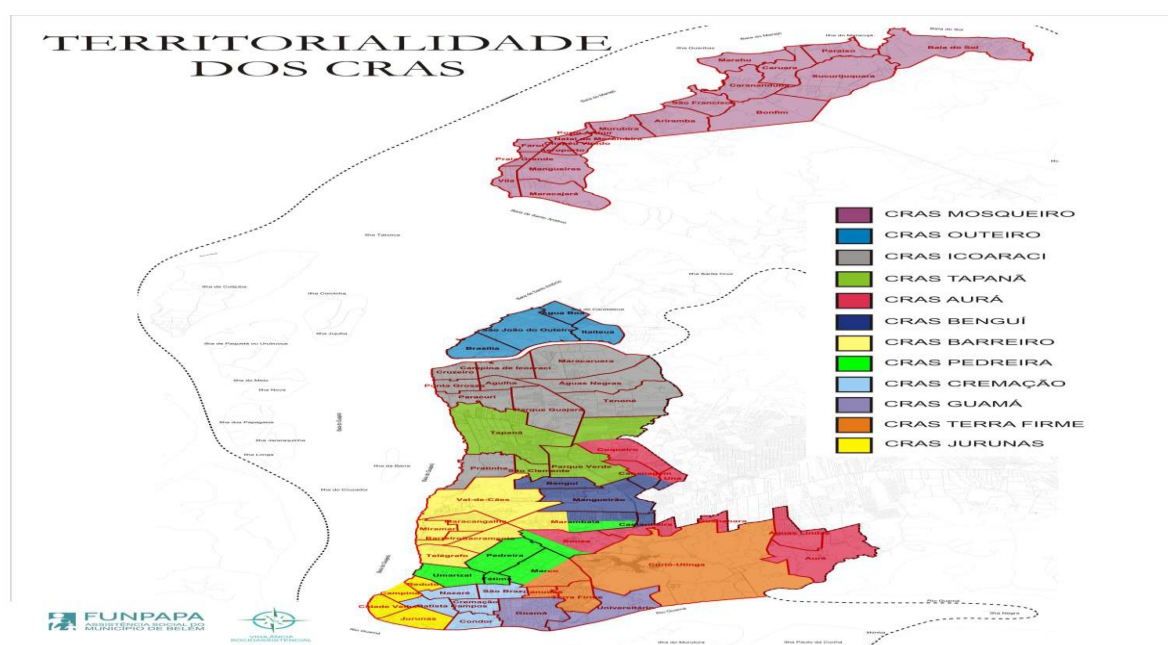
O conceito de território é o terceiro no plano do lugar da VSA, sendo ele posto, enquanto lócus da Vigilância Socioassistencial com o seu contexto, também, percebido na dimensão documental e na fala dos atores.

A territorialidade ganha aspecto de relação entre o homem e o seu ambiente de vivência. De acordo com o Técnico da VSA de Belém, nessas interações demandam riscos e vulnerabilidades.

Percebe-se que não se faz referência ao contexto da divisão sociotécnica do trabalho. Dessa forma, há destaque para as relações interpessoais, mas não como espaço que reflete tensões de classe e desigualdades sociais, decorrentes de um tipo de estruturação societária. Mas a menção entre espaço e atores denota uma compreensão acerca do conceito de território.

A equipe da VSA de Belém também elaborou “mapas dos territórios” de referência dos CRAS do município de Belém, e um mapa geral do município, com delimitação da área de abrangência, de tais equipamentos de Proteção Social Básica (a seguir).

Mapa 6: Áreas de abrangências dos CRAS do Município de Belém (territorialidade dos CRAS)



Fonte: FUNPAPA: Vigilância Socioassistencial (BELÉM, 2014).

Identifica-se o uso de territorialidade de forma indiscriminada, já que territorialidade correlaciona-se com a apreensão das relações reais no espaço. “Dessa forma, a territorialidade se faz pelos significados e ressignificados que os sujeitos vão construindo em torno de suas experiências de vida em dado território” (KOGA, 2011, p. 39).

Territorialização objetiva buscar as expressões da questão social em suas singularidades no território. Com isso, devem ser verificadas as demandas de acordo com os problemas identificados, para análise de eventual necessidade de inversão da possível concentração de equipamentos e serviços públicos em áreas com pessoas de maior poder aquisitivo e a se a periferia encontra-se com redução da presença do Estado. Territorialização significa identificar problemas concretos e as soluções; identificando-se grupos populacionais em situações similares e intervir.

Territorialização também tem a ver com identidade e pertencimento, o que nos remete à reterritorialização x desterritorialização, sendo esta composta por processos de rupturas de vínculos com o território, gerando riscos sociais e a necessidade de condução de meios de reterritorialização das famílias e indivíduos, visando a reduzir a “mobilidade compulsória” pela insegurança e a criação de melhores opções de vivência ou sobrevivência (HAESBAERT, 2007).

O território em síntese é o espaço acrescido das experiências vividas, permeadas por sentimentos e simbolismos; trama de relações; um chão vivo; vocábulo latim que significa *térreo* ou *territor* (KOGA, 2011; SANTOS, 2012; HAESBAERT, 2006).

Dessa forma, o Mapa 2 figura-se com a identificação de territorialidade dos CRAS. Entretanto, estes se referem à delimitação de espaço ou fronteira de equipamentos públicos municipais. Nesse sentido, seria mais conveniente a identificação de mapa das áreas de abrangências dos CRAS do Município de Belém.

O debate sobre territorialização tem que ser direcionado como ferramenta conceitual e prática, para a disputa dos bens socialmente produzidos por meio do fundo público, com respostas às necessidades dos cidadãos (COUTO et al, 2011).

Território deve ser pensado, de acordo com Koga (2011), como elemento potencial de análise, para orientar a execução das políticas públicas. Entretanto, deve-se tomar cuidado com a focalização de públicos alvos.

Aonde, qual é o Bairro? Quais os territórios ou a territorialidade, onde estão acontecendo mais situações? Quais são as possibilidades de informação, de troca, de potencialidade, daquele Território... Eu acho que é fundamental isso aí (Assessora da Gestão Municipal de Belém)

O olhar da Vigilância precisa, pois, ser um meio de apoiar as decisões e a atuação da gestão da Assistência Social, voltadas à população “mais” vulnerável.

Identifica-se na fala de um técnico da Proteção Social de Ananindeua, a inserção da Vigilância Socioassistencial como meio de identificação da rede de apoio existente em dado território, e na ausência disto, a VSA pode trazer elementos de contribuição para serem pensados pela gestão

A fala em questão expõe dois contextos, sendo o primeiro da VSA como parâmetro avaliativo de ausências de serviços e, com isso, a necessidade de implantação; e o segundo, as possibilidades que o território oferece ao usuário, podendo representar possível seletividade de áreas para implantação de CRAS. Tal fala também expressa o compromisso em dar atenção, inicial a áreas sem a presença Estatal.

Dentro dessa discussão acerca de território e territorialidade, também deve entrar a desterritorialização, enquanto atenção da Vigilância social, por ela assumir o desafio de demonstrar o nível de proteção ou da desproteção social, haja vista que a oferta de serviços sociais, sua capacidade e qualidade da garantia dos direitos de proteção social, não dependem, exclusivamente, do território, mas refletem a dinâmica societária global e a divisão socioterritorial do trabalho, no município. No entanto, tais revelações da realidade social estará na dependência de movimentos e interesses da luta no processo hegemônico.

O debate sobre território serve não apenas para a política, mas, inclusive, para os usuários.

[...]os territórios nos avisando das pessoas sobre si mesmas, sobre o seu próprio lugar, etc. Então, é muito importante que a gente observe que a Vigilância Social, ela nos ajuda a traçar, tecnicamente, um perfil, não é? Não só do lugar, mas das necessidades sociais dos lugares, ou seja, dos usuários desses lugares. É muito importante que se tenha isso, essa questão (Técnica do SNAS 1).

A inserção da perspectiva territorial, como instrumento de democratização permite, não apenas o conhecimento do território, mas possibilita a gestão territorial, em sentido amplo, não só do governo, devido a tratar-se de espaço dinâmico e de relações que congregam possibilidades e necessidades em confronto, na esfera cotidiana (SPOSATI, 2008 apud RIZZOTTI; SILVA, 2013).

Na discussão sobre territorialidade afirma-se que devem ser tomados cuidados com formas segregacionais das camadas empobrecidas, que “participa ativamente do seu processo de destituição como sujeitos sociais e políticos na cidade” (COUTO et al., 2011, p. 51).

Rizzotti e Silva (2013) declaram devemos ver o todo, para compreendermos que as políticas econômicas, possuem ligação intrínseca com as políticas sociais.

Para Koga (2011) deve-se utilizar o conceito de distribuição territorial das desigualdades, por nos remeter a uma perspectiva contrária à busca de bolsões de pobreza, pois esta possui como estratégia focalizar a política, sem considerar a condição de cidadão de direito.

#### **4.4 Operacionalização da Vigilância Socioassistencial nos municípios de Belém e Ananindeua.**

Neste subitem, resolveu-se tratar das especificidades do processo de experiência da construção da VSA nos municípios de Belém e Ananindeua, além de questões voltadas aos limites e possibilidades da VSA, de acordo com a fala dos atores e a dimensão documental.

Seguindo a mesma organização textual, mostra-se abaixo a tabela, com elementos do percurso, como síntese norteadora de Belém e Ananindeua. Sendo que faremos primeiramente a análise do município de Belém, para depois fazer-se o mesmo com o município de Ananindeua.

**Tabela 4: A operacionalização da VSA em Belém e Ananindeua**

<b>Dimensão da VSA</b>	<b>Especificações de Belém</b>	<b>Especificações de Ananindeua</b>
<b>Implantação da VSA</b>	2014	2014-2015 (em tramite)
<b>Corpo funcional e a organização de competências da equipe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 profissionais</li> <li>• Equipe se subdivide a partir de responsabilidades de ações de VSA de acordo com as Proteção Social Básica e Especial (média e alta complexidade);</li> <li>• Definição de técnico de referência em cada CRAS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 Profissionais</li> <li>• Necessidade de compreensão acerca da estruturação dos passos</li> <li>• Estruturadas em projeto, elaborado após a realização das entrevistas- Consultores e contratações temporárias: previsão).</li> </ul>
<b>Ações da VSA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Boletins periódicos;</li> <li>• Início do Diagnóstico;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações são efetivadas pelas equipes da Proteção Social</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivo ao preenchimento de instrumentais técnicos;</li> <li>• Construção do Censo SUAS anual;</li> <li>• Trâmite o levantamento das Entidades de Assistência Social no município.</li> </ul>	<p>Básica e Especial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (Perspectiva de realização de terceirizar estudos diagnósticos)</li> </ul>
<b>Limites e possibilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidades de ampliação da equipe e de recursos tecnológicos;</li> <li>• Valorização dos dados da VSA, pela gestão e maior sistematicidade e rigor nos registros dos equipamentos;</li> <li>• Não percepção de limites</li> <li>• Não percepção de problema a ausência do controle social, no percurso da VSA;</li> <li>• Dentre as possibilidades, coloca-se o aprimoramento da gestão;</li> <li>• Democratização das informações, como possibilidade e limite.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não percepção de limites para a implantação.</li> <li>• Recurso financeiro federal necessita de revisões;</li> <li>• Não percepção da importância da VSA tanto de técnicos quanto de gestores.</li> <li>• Percepção da ausência do controle social</li> <li>• Dependência da vontade do gestor.</li> <li>• Dentre as possibilidades, tem-se a noção da contribuição da VSA com a gestão.</li> <li>• Busca pela superação de desafios para implantação a VSA.</li> </ul>

Fonte: Sistematização própria (2015).

O primeiro município analisado foi **Belém** e, destaca-se que ali a VSA já se encontra em funcionamento, mesmo que não tenham conseguido realizar ações macro, da Vigilância Socioassistencial, como estudos de diagnósticos, porém, estão em processo. Mesmo assim, com menos de um ano, já demonstram a solidificação de experiência, em vias de implementação e execuções em processo.

**Na primeira dimensão, que trata da implantação da VSA** a coordenadora da VSA de Belém, menciona que a implantação da VSA deu-se em 2014 e encontra-se vinculada à área de planejamento da Gestão. Foi impulsionada, principalmente, por técnicos “a partir da participação em encontros nacionais e o estabelecimento de estudos e debates em nível local” (Coordenador da VSA Municipal de Belém).

Novamente, aparece a determinação do surgimento, a partir dos técnicos, dessa forma relacionando-se a falas anteriores e às referências, já mencionadas, tanto no subitem da gênese quanto do Lugar da VSA. Percebe-se, assim, uma supervalorização ao segmento dos técnicos; e o Controle Social, não acompanhando esse debate, deixa o plano político da VSA descaracterizado, como construção coletiva. Apesar de haver menção a um movimento

nacional, a efetivação tem se materializado a partir de técnicos, com os segmentos de gestão municipal, impulsionados por referenciais estabelecidos pelas normatizações da Assistência Social.

Essa questão revela uma falta de compreensão do controle social sobre o desenvolvimento da Política de Assistência Social, mesmo que tal questão tenha sido pautada na Conferência Municipal de Assistência Social de Belém de 2013, como um dos eixos dos debates.

Destaca-se que, no Relatório de Gestão do ano de 2013, a maioria dos membros que estão atuando na VSA já atuavam em um Núcleo de Planejamento da Fundação Papa João XXIII. Dessa forma, deram continuidade às ações que já desenvolviam nesse núcleo, sendo que, a partir de 2014, com base no direcionamento do PPA, redistribuíram os técnicos para que pudessem constituir uma equipe de VSA. De antemão, considera-se que a vivência pregressa da equipe, na área do planejamento da instituição gestora da Assistência Social de Belém, agregou experiência importante aos componentes da VSA.

A estrutura organo-funcional é composta de um setor que se encontra dentro do Núcleo do Planejamento, de acordo com fala da Coordenadora da VSA de Belém, e dessa forma, possivelmente poderá desvincular-se do NUSP e tornar-se independente e transversal, a partir da efetivação da proposta de transformação da FUNPAPA em Secretaria Municipal de Assistência Social, em 2015. “A perspectiva é que a Vigilância venha a integrar o organograma oficial desta Secretaria como setor independente e transversal” (Coordenador da VSA Municipal de Belém).

A ideia de *transversal*, vem da identificação feita, de que a VSA deve correlacionar-se com todas as áreas da Assistência Social sejam às coordenações de gestão, como a de execução das ações voltadas, diretamente à população. E no tocante à menção de *independente*, transmite a ideia de não subordinada a outras áreas, e sim, à gestão da Instituição Gestora.

**A segunda dimensão é composta pela definição do Corpo funcional e a organização de competências da equipe.** Nesse sentido, a equipe é composta por 4 (quatro) profissionais, assim categorizados: um Assistente Social (coordenação), uma economista, um antropólogo e uma analista de sistemas, ressaltando-se que estes encontraram uma estratégia de expandir a equipe, com a definição de referência nos equipamentos da Assistência Social (Técnica da VSA Municipal de Belém). Os entrevistados têm clareza de que a equipe precisa

ser potencializada, com recursos e com mais integrantes, para dar conta das demandas. Tanto, que tal questão reaparece no item possibilidades e limites da VSA, ao final do capítulo.

No tocante às ações da equipe, foram definidas competências diante das especificidades profissionais e, com isso, distribuíram-se as competências da equipe de acordo com a divisão entre Proteção Social Básica: 1 técnico; Proteção Social de Alta Complexidade: 1 técnico; e Proteção Social de Média Complexidade: 1 técnico; e a coordenadora como articuladora geral (Coordenador da VSA Municipal de Belém).

De acordo com essa mesma informante, na execução do diagnóstico, visando a alcançar informações sobre a realidade dos territórios, fizeram uma organização, propiciando a natureza da categoria profissional.

No entanto, na construção do diagnóstico socioterritorial, as especificidades do antropólogo e da economista são estratégicas para as análises econômicas e culturais, bem como do analista de sistema na extração e processamento e análise de dados do CADUNICO-CECAD para construção de indicadores sociais, elaboração de banco de dados e acesso aos diversos aplicativos em nível nacional e local (Coordenador da VSA Municipal de Belém).

Esta é uma estratégia que se encontra em processo. Houve acesso ao projeto de execução do diagnóstico de Belém e, algumas considerações encontram-se especificadas na análise da dimensão documental, na qual se identificou, referência a públicos-alvo como BPC e PBF, que nos trazem a contraditória alusão a aspectos da política focalizada, com suas tensões, como negação da universalidade. Também significa a possibilidade de atenção e expansão do fundo público para os não segurados da Previdência Social.

Esta estratégia, é uma forma de organização, visando a um direcionamento que privilegia as habilidades e as especificidades da política. Percebeu-se que a equipe da VSA de Belém, demonstrou que assumiu o desafio, com segurança para desenvolver tais ações, sem precisar recorrer a organizações terceirizadas, as quais o próprio recurso do IGD SUAS permite, em menção no documento orientações técnicas da VSA (BRASIL, 2013a)

**Na terceira dimensão, discute-se acerca das ações específicas da VSA** no município de Belém. Essas, de acordo com o mencionado pela Coordenadora da VSA, consistem na sistematização de “boletins periódicos trimestrais, com apresentação dos relatórios mensais expedidos pelos serviços, apontando o alcance ou não das metas e os principais entraves constatados” (Coordenador da VSA Municipal de Belém).

O alcance das metas estabelecidas aparece como um objetivo da VSA, que é sinalizado aos equipamentos da Assistência Social, uma vez que ela absorve os dados dos

atendimentos realizados nos CRAS, CREAS e demais equipamentos da Assistência Social: sistematiza, avalia e contribui no estabelecimento de parâmetros e direcionamentos para o alcance de percentuais e indicadores, principalmente, os expostos no Pacto de Aprimoramento da Gestão, estabelecido a cada 4 anos, além de serem atualizados anualmente, para aferir-se, ou não, o alcance de tais metas (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2012).

A partir do alcance de “metas do desenvolvimento dos CRAS”, por exemplo, voltadas a aspectos como infraestrutura física e de pessoal, capacidade de atendimento, dentre outros, informados no Censo SUAS, define-se o valor recebido através do IGD SUAS.

Nesse sentido, o não acompanhamento das metas pode favorecer perda de controle da gestão e, com isso, representar perda de recursos federais, inclusive, ao desenvolvimento das ações da Vigilância Socioassistencial, contidas nesse índice. Mas, também, resulta em acompanhar o exercício das ações, visando o melhor atendimento da população, pois o Registro Mensal dos Atendimentos (RMA), de acordo com o documento Orientações Técnicas da VSA, subdivide-se em acompanhar aspectos quantitativos de atendimentos individuais, coletivos e perfil das famílias: vinculados a situações de extrema pobreza, beneficiários do PBF e os encaminhamentos realizados (BRASIL a, 2013). O RMA representa um recurso muito interessante para se fazer uma análise mensal dos serviços ofertados e o perfil dos usuários que transitam pelos CRAS e CREAS.

A Vigilância Socioassistencial direciona-se a partir de atividades de busca, sistematização e devolução de fontes, primárias e secundárias, além do incentivo ao registro rigoroso dos instrumentais técnicos, prontuários de atendimentos, dentre outros. De acordo com a técnica da VSA de Belém, os dados são obtidos por meio de sistematização de instrumentais enviados, mensalmente ao setor da VSA por todos os equipamentos da Assistência Social do município, além de utilizarem fontes secundárias, oriundas dos sistemas de informações do MDS (Técnica da VSA Municipal de Belém).

Segundo a fala da técnica da Proteção Social de Belém, ocorrem reuniões e encontros da equipe de Vigilância com os técnicos dos serviços “[...] sobre a importância do registro de dados e da produção fiel das informações prestadas nos instrumentais” (Técnico da Proteção Social de Belém). Percebe-se que a Vigilância Socioassistencial, coloca-se como espaço educativo de orientação sobre a produção de dados nos diversos equipamentos da Assistência Social.

Tal rigor acerca do registro das informações é entendido, pela Assessora técnica da Gestão, como estratégia, por meio da VSA, de inserir a Assistência e seus dados para conhecimento da esfera municipal: “Hoje a gente ainda não consegue falar da Assistência para o município [...] Então a gente sabe o que tá acontecendo na Saúde e na Educação, mas na Assistência?...” (Assessora técnica da Gestão Municipal de Belém)

Esta fala, coloca uma dimensão que parece trazer a necessidade de divulgação das ações da Assistência Social, como forma de publicização, acerca dos serviços. Tal referência tem a ver com algo já mencionado: que a Assistência costuma ter problemas com a sistematização dos dados e informações específicas da relação cotidiana com os usuários e a população em geral, fragilizando a compreensão acerca dos serviços, inclusive por parte das demais políticas públicas, sobre a natureza das ações ofertadas pela Assistência Social.

Apesar do pouco tempo de existência, percebeu-se na fala de técnica da VSA que já existe uma produção de informações disseminada, identificada em nossa análise documental.

A técnica da VSA de Belém menciona “construção de diagnóstico e de macro atividades”, que passam a integrar o vocabulário da execução das ações na Assistência Social, mesmo que, alguns desses termos, como o diagnóstico fossem debatidos e deliberados em diversas edições das Conferências Nacionais de Assistência Social, anteriores à existência do Sistema Único da Assistência Social, entretanto pouco disseminados e sistematizados na área: “Objetiva-se em um curto prazo, implementar as macro atividades da Vigilância Socioassistencial que são centradas em três vertentes: informação, monitoramento e avaliação” (Técnica da VSA Municipal de Belém).

A equipe, também, está em processo de realização do levantamento da rede socioassistencial, denominado de CNEAS – Cadastro Nacional das Entidades de Assistência Social. Esta, é uma estratégia nacional para que, o Governo Federal e os municípios, conheçam o perfil das Entidades que atuam na Assistência Social.

A partir deste momento analisa-se **a quarta dimensão, que trata dos limites e possibilidades** da VSA, no município de Belém. A Coordenadora Municipal da Vigilância Socioassistencial de Belém expôs que os limites são voltados à necessidade de inserção de outras categorias profissionais, além da não disponibilidade de recursos de informática suficientes, que interferem na qualidade necessária à produção de estudos e pesquisas de qualidade, e em tempo hábil.

A mesma entrevistada declarou que é preciso que suas produções “sejam recebidas como importantes e vitais para o processo de consolidação de uma política consequente e comprometida com a causa cidadã” (Coordenadora da VSA Municipal de Belém)

Repetiu-se na fala da coordenadora a necessidade de valorização dos dados produzidos pela Vigilância Socioassistencial, enquanto ferramenta essencial ao trabalho: “que a gestão faça uso do conhecimento gerado pela VSA” (Coordenadora da VSA Municipal de Belém).

A fala supra se correlaciona com os dados expressos no documento Caderno 3 do Capacita SUAS (BRASIL, 2013b), que também fala acerca dessa necessidade das informações fazerem sentido para a gestão, para evitar o que se mencionou, anteriormente, pela técnica do Governo Federal, quando afirmou que não se faz VSA com setor que, apenas, contabiliza dados sem efeito concreto na política pública. “Então, os limites, nesse sentido, que ainda é pelo não reconhecimento da Vigilância, enquanto uma ferramenta como uma dimensão da Política tão importante, quanto às demais áreas-fins da Proteção Social” (Assessora da Gestão Municipal de Belém).

Na referida fala, encontra-se uma certa necessidade de equiparação da importância das áreas da Proteção Social Básica e Especial, por justificar a importância no mesmo patamar dessas áreas, visando a melhor execução das proteções sociais, por isso necessita de maior reconhecimento, de acordo com esta informante.

Nesse aspecto, em várias falas, apareceu a necessidade de envolvimento dos gestores para compreenderem a amplitude da Vigilância: “A Sensibilização da gestão sobre a importância da VSA é o grande desafio” (Coordenadora da VSA Municipal, Técnica da VSA Municipal e Técnico da Proteção Social de Belém)

O compromisso dos gestores apareceu em dada fala enquanto uma dificuldade, tendo em vista, que o direcionamento e a amplitude a ser dada à Vigilância, depende dessa percepção de que não se pode desenvolver as ações sem a Vigilância Socioassistencial.

Uma análise mais geral, acerca da limitação na compreensão dos gestores, para a expansão da Vigilância tem a ver com o primeiro-damismo, segundo o relato que se segue

Primeiro-damismo é uma coisa... Ainda existe, principalmente, dos municípios, as Primeiras-Damas assumindo, e muitas delas sem formação na área... Isso também vai pra outros municípios, também, de grande porte e metrópoles, mas eu penso que nós vamos avançar, nessa dimensão... (Assessora da Gestão Municipal de Belém).

O primeiro-damismo é um aspecto que revela uma cultura da ajuda e do patrimonialismo doméstico, que ainda persiste no plano das políticas públicas, especialmente,

na Assistência Social. Entretanto, aqui, também, expressa-se uma forma de política não caracterizada enquanto direito, pois a referência sobre a necessidade de sensibilizar os gestores, pode esconder tanto falta de clareza acerca da Política de Assistência Social, quanto, numa análise mais ampliada, revelar princípios do Estado Mínimo (SILVA, 2010), para que a VSA restrinja-se a captar informações para o alcance de metas, especialmente, para não perder recursos federais do que com um patamar de política pública, a favor da expansão do fundo público, para a área social.

No tocante à estruturação, percebeu-se que o trabalho está fluindo, de acordo com a assessora da gestão municipal, mesmo sem os instrumentos adequados. A equipe consegue desenvolver boas produções, mesmo sem as condições ideais “[...]: trabalhamos no computador simples, que os “meninos” poderiam tá utilizando recursos mais avançados, quer dizer, a tecnologia não nos acompanha de modo geral, mas eles conseguem” (Assessora da Gestão Municipal de Belém, grifos meus).

A falta de estrutura deixa os serviços na dependência do talento e do compromisso individual, pelas condições mínimas, que têm a ver com um modelo de Estado focalizado e simbolizando a perspectiva posta por Netto (1999 apud SIQUEIRA, 2013, p 117): “mínimo para o social e máximo ao capital”.

Detectou-se que o entendimento dos operadores do SUAS, principalmente as equipes que atuam nos CRAS, CREAS e demais equipamentos das Proteções Sociais Básica e Especial, ainda precisam melhorar e, inclusive, no que concerne ao registro fidedigno de informações nos sistemas do MDS de forma sistemática. Também sinalizou-se que ainda existe um limite em relação a essa aproximação, e que precisa ser superado: o “desenvolvimento de ações da VSA de modo isolado, desconectado das unidades de execução das proteções” (Técnico da Proteção Social Municipal de Belém).

Entretanto, a fala da assessora da gestão de Belém pondera sobre o fato de a VSA ser nova naquele município, pois foi estruturada no início de 2014. Dessa forma, na época da pesquisa, encontrava-se com apenas 10 meses de exercício, mas, mesmo assim, já havia encaminhado algumas estratégias de divulgação e discussão, visando interação maior com os serviços já implantados, como a estratégia de um técnico de cada serviço da base das ações, enquanto técnico de referência da Vigilância Socioassistencial, e o 1º Encontro Municipal de VSA de Belém. Porém, compreender como vem sendo essa correlação e interação, visando a disseminar a “cultura da Vigilância” é uma questão a ser investigada num projeto futuro: “Não consigo ver limites. [...]A não ser por ela ser muito nova [...]no sentido assim: da gente

se apropriar, da gente bancar a estrutura de pessoal, estrutura de espaço, do espaço e seus equipamentos necessários, o próprio recurso” (Assessora da Gestão Municipal de Belém).

Não se percebeu a preocupação com que a ausência de discussões junto ao Controle Social pudesse ser considerada um limite, nem mesmo na fala da representante do Controle Social Municipal.

No tocante às possibilidades da Vigilância Socioassistencial, percebe-se que o depoimento seguinte tem correlação direta com o limite de compreensão dos gestores: “É preciso ter claro que a Vigilância Socioassistencial possui um potencial significativo quando encarada com responsabilidade e vontade política (Coordenadora da VSA Municipal de Belém).

Como possibilidade, recai uma responsabilidade grande para a Vigilância Socioassistencial, por oportunizar que o trabalho ocorra com maior qualidade. Porém destaca-se que, na sequência da fala, consta que ela possibilitará a oferta de serviços em quantidade suficiente. Entretanto, este suficiente deixa uma interrogação: o que significaria isso? O princípio da focalização nos mais pobres pode representar a otimização das ações dos equipamentos existentes para as áreas de maiores necessidades? Significaria a ampliação e implantação de maior quantitativo de serviços a partir das demandas diversas da sociedade? Belém possui 12 CRAS e de acordo com registro documental, encontra-se com déficit de 17, e CREAS existem 3, mas o déficit é de dois (BELÉM, 2013).

A democratização das informações é uma possibilidade posta na fala da assessora técnica da gestão de Belém. No entanto, percebe-se que o contexto político acabou não aparecendo como limitação a esse processo de visibilidade e transparência, da publicação dos “achados” da Vigilância Socioassistencial.

[...] acho que se as equipes se estruturarem, se a gente conseguir passar... é... Democratizar a informação, em relação dessa necessidade da Vigilância, acho que a gente só tem a ganhar quanto a isso. Então eu vejo muitas possibilidades. Eu acho que ela é um patamar... Uma dimensão da Política fundamental pro funcionamento das áreas fins e da gestão (Assessora Técnica da Gestão Municipal de Belém).

O lugar desses atores na política municipal acaba limitando algumas referências a temas do campo político. Entretanto o técnico do Governo Federal 3 afirma que “a cultura política não é da transparência”; bem como a Coordenadora da VSA Estadual menciona que muitos gestores municipais não conhecem os seus municípios e territórios e, com isso, não aceitam certas informações que a realidade revela por meio dos Institutos de Pesquisas: “[...]”



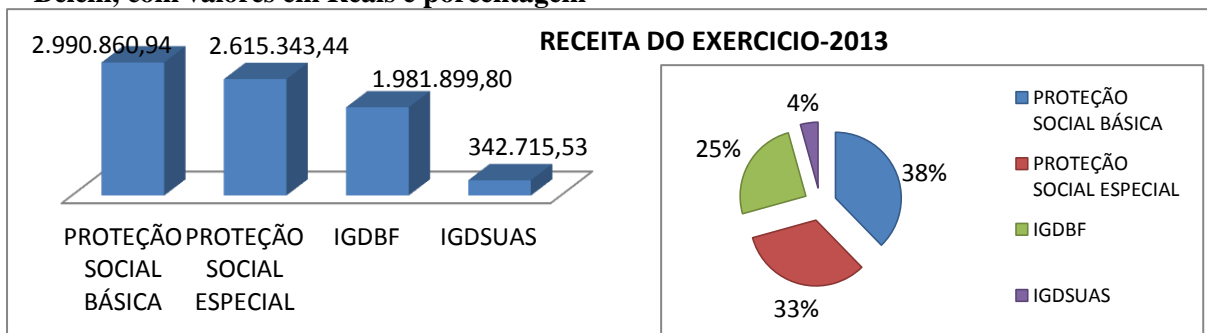
Teve município que disse: eu não tenho, o IBGE tá mentindo. [...]; Não! É mentira, é intriga da oposição... Mas, gente, quanto mais eu conhecer, melhor eu posso intervir...” (Coordenadora Estadual da VSA do Pará).

O aspecto político é um elemento sinalizador de possíveis limitações, embora não tenha aparecido na maioria das falas como uma falta de entendimento dos gestores. Por isso, a inserção dos Conselhos, nessa discussão seria uma possibilidade de tal democratização, não apenas, da construção das informações com os operadores, mas também com os usuários e, principalmente, na divulgação das informações para o município, destacando-se que esta é uma das funções da Assistência Social: recolher informações da realidade, sistematizá-las, refletir e devolvê-las não apenas para os equipamentos, mas à sociedade.

Fazendo-se inferência as propostas contidas no Plano de Governo da campanha do atual Prefeito de Belém, as ações são propostas para grupos específicos e não ao agrupamento familiar e sem menção ao SUAS e as novas especificações da área da Assistência Social. Entretanto, devido não termos feito buscas junto aos comitês do PSDB nesse município, para se buscar outros possíveis documentos que tratassem da questão, visando-se ampliar o conhecimento sobre as proposições voltadas a Assistência Social para o município de Belém, ficamos com poucas informações.

No relatório de gestão, constam tabelas e gráficos bastante significativos acerca dos recursos financeiros disponíveis para as diversas áreas da Assistência Social, expostos no gráfico 2. Destaca-se o valor descrito do IGDSUAS, que perfaz um total no decurso de doze meses de R\$ 28.559.627,50 (vinte e oito milhões, quinhentos e cinquenta e nove mil, seiscentos e vinte e sete reais e cinquenta centavos) para desenvolver as ações específicas de gestão da Assistência Social no município. Entretanto, nesse ano de 2013, não existia a Vigilância Socioassistencial, pois foi proposta para o ano seguinte. Entretanto, no decurso de 2014, o recurso oriundo do IGDSUAS, servirá também para a execução das ações da VSA, além de outras ações técnicas de gestão.

**Gráfico 2: Receita orçamentária do exercício 2013, no Fundo Municipal de Assistência Social de Belém, com valores em Reais e porcentagem**



Fonte: Sistematização própria (BELÉM, 2013).

Dentre as atividades realizadas pela Vigilância Socioassistencial no município de Belém, consta a realização de consulta às lideranças comunitárias, objetivando-se “[...] mapear a localização de equipamentos públicos de saúde, educação, assistência social e segurança, assim como levantar as potencialidades e recursos dos territórios” (BELÉM, 2014e, p.17).

Uma das importantes ações identificadas — e que está em fase inicial a partir de projeto elaborado — é a realização do *Diagnóstico Socioterritorial* do município de Belém. Tendo como objetivos específicos, elaborar o perfil do município de Belém, abordando aspectos geográficos, econômicos, culturais e da rede socioassistencial, *visando a identificar os territórios de maior incidência* de riscos e vulnerabilidade. Ademais, mapear as potencialidades e recursos existentes nos territórios “como as forças políticas, a presença da sociedade civil organizada, as possibilidades econômicas entre outras” (BELÉM, 2014a)

Nas áreas, o estudo do perfil do município abordar-se-á: a estrutura físico-geográfica e organizacional dos distritos e bairros/área urbana e rural; aspectos demográficos, econômicos, habitacionais, culturais, educacionais, saúde, lazer e Assistência Social. No tocante a esta última, destaca-se que a equipe visa a organizar a trajetória histórica da Política de Assistência Social nos últimos anos, e fazendo comparação com outros territórios, além de aspectos de “articulação e desarticulação [...] da rede e a possibilidade de transformá-la com vistas à prática” (BELÉM, 2014a, p 5).

A elaboração do histórico da Política Municipal é uma ação muito importante como registro evolutivo da Assistência Social Municipal, questão essa que não apenas para política mas para todos aqueles que necessitem conhecer os marcos, atores e mediações que compuseram o percurso da política municipal de Assistência Social.

A outra área, de acordo com o Projeto, é o estudo por “territorialidade”, que abordará as áreas de trabalho e renda, educação, saúde, características dos domicílios, grupos específicos e a Assistência Social. No tocante ao campo da Assistência Social, objetiva-se a quantificação das famílias beneficiárias do BPC e do PBF, destacando-se aquelas em descumprimento de condicionalidades e a oferta de equipamentos municipais de Assistência Social (BELÉM, 2014a).

O texto especifica que, no levantamento diagnóstico “territorializado”, o campo da Assistência Social fica situado com base seletiva em beneficiários do BPC, PBF e nos equipamentos da área, sem uma referência universalizante quando se refere à Assistência

Social. No entanto, na citação antecedente percebe-se a comparação entre territórios, como sendo essencial para que as análises não sejam desenvolvidas de forma isolada e sem buscar a totalidade com o contexto da cidade. Nesse aspecto, a caracterização da estratégia como focalizada pode representar uma análise apressada e sem considerar as mediações propostas, por isso, considera-se mais pertinente o uso do princípio seletivo, baseado em Pereira ([2003?]). Porém não se deve descartar a inseparável disputa que acompanha a política social, entre tais princípios.

Deixando a experiência da cidade de Belém, **passa-se para a descrição dos relatos sobre a constituição da Vigilância Socioassistencial no município de Ananindeua.**

Utilizou-se o mesmo critério, no topo deste subitem. Portanto, **a primeira é sobre a implantação da VSA, em Ananindeua**

Neste município, a Vigilância Socioassistencial ainda não se encontra plenamente constituída, pois possui dois técnicos para a execução da VSA e mencionaram dúvidas sobre os meios necessários para a estruturação. Dessa forma, percebeu-se que, nesse município, a VSA encontra-se em processo do final de 2014 a 2015: “Talvez a nossa dificuldade seja de estruturar essas formas, esses passos, de onde começar e qual é a equipe necessária que possa atuar dentro desse processo. Mas eu acredito que a gente está caminhando” (Assessora Técnica da Gestão Municipal de Ananindeua).

Percebeu-se, em algumas falas, principalmente da coordenadora da VSA e da assessora técnica da gestão do município de Ananindeua, contradições em relação à composição da equipe, de acordo com as orientações do MDS, pois, enquanto a primeira dizia que “o município não tem dificuldade de compor a equipe da VSA” (Coordenadora da VSA Municipal de Ananindeua) conforme os parâmetros nacionais, a segunda, disse não existir perspectiva na constituição de uma equipe mais ampliada, e somente “a médio e longo prazo [...] teremos a equipe de acordo com as orientações do MDS” (Assessora Técnica da Gestão Municipal de Ananindeua).

Referente à **segunda dimensão corpo funcional e organização de competências da equipe**, menciona-se a existência de 02 Assistentes Sociais: uma na função de coordenadora e outra na de técnica.

Segundo a assessora técnica da gestão de Ananindeua, existe uma dificuldade de contratação de profissionais para conduzirem a Vigilância Socioassistencial. Em razão disso, estão utilizando como estratégia de composição a transferência de servidores, resultando em dificuldades para outras áreas que acabam ficando descobertas:

[...] chama profissionais daqui, dali para compor, verificando minimamente o perfil, a compreensão do processo, mas nós estamos emperrados, diante disso, porque tira de lá e descobre... como é que vai fazer. Nós priorizamos porque nós sabemos, que não tem mais como ficar sem pensar na instituição de um setor: Gestão do Trabalho e da Vigilância Socioassistencial (Assessora Técnica da Gestão Municipal de Ananindeua).

Na verdade nós estamos otimizando alguns profissionais que já são do município (Coordenadora da VSA Municipal de Ananindeua).

Importante fazer-se referência à informação colhida na dimensão documental, em análise do Projeto de execução da VSA. Baseado nas orientações técnicas do Governo Federal, o município, propõe a inserção de consultorias e contratos temporários de pessoas físicas ou jurídicas, para a realização de estudos de diagnósticos e mapeamentos. Tal contexto vincula-se ao fato de possuírem apenas dois técnicos na VSA, com isso, resulta-se a estratégia de recorrência à terceirização, debate que se impõe no cenário nacional, no qual, mesmo que os serviços públicos tenham sido excluídos do Projeto de Lei 4330 de 2004, que “espraia” a terceirização não apenas para as atividades-*meio*, mas também *-fim* e que caso tal proposta fosse adiante para os serviços públicos poderia significar o repasse de atividades fins como as de CRAS e CREAS, para empresas terceirizadas, em virtude da predominância do discurso de que no plano privado reside a qualidade e a eficiência (SILVA, 2010). Além de se tratar também da “superespecialização” do trabalho nos moldes do capital, para todos os campos da vida social (MANDEL, 1982)

Entretanto, a VSA definida como atividade-meio é passível de ter serviços específicos sendo deixados para Instituições apartadas do plano de servidores efetivos da Assistência Social, colidindo — como já se demonstrou na análise documental que, tal proposta, tensiona com normatizações de um mesmo documento: Orientações técnicas (BRASIL a, 2013), bem como, os termos expostos na NOB RH (BRASIL, 2009) — com propostas desses documentos que valorizam a inserção de servidores concursados, via pisos da Assistência Social, e outras que direcionam a inserção de terceirizados no desenvolvimento de ações, por meio de recursos do IGD SUAS.

Em Ananindeua (2014), percebem-se três propostas de contratação temporária, de pessoas físicas e jurídicas, para realizarem ações de mapeamento, estudos de processos de gestão da informação e estudos diagnósticos, além da contratação de sociólogos e estatísticos,

como consultores. Tais “permissões” de contratos foram mencionados, baseados no documento Orientações Técnicas da VSA<sup>58</sup>

Essa discussão congrega tensões, em virtude de possuir correlação com o debate de flexibilização dos contratos de trabalho, passando-se incumbências de uma equipe específica, com oportunidade de correlação direta com os territórios, para equipes de fora do âmbito da gestão municipal, sem o estabelecimento de um processo ampliado que uma equipe própria da Assistência Social, o que poderia propiciar o estabelecimento de processos horizontais e contínuos de busca de dados. Além de tal proposta, correlacionar-se com as discussões do PL 4330/04<sup>59</sup>.

Abre-se um breve espaço para expor algumas questões sobre este PL. Em seu art. 12, faz referência à extensão da terceirização aos serviços públicos. Entretanto, tal extensão, em sua íntegra, foi reprovada pela Câmara dos Deputados Federais<sup>60</sup>, em recente discussão, a partir de um destaque vindo de um Deputado do Partido da Social Democracia (PSDB) (CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, 2004), que faz oposição ao Governo Federal.

De acordo com Passarinho (2015), o destaque não proíbe que o serviço público realize contratos terceirizados, “[...] mas impede que empresas controladas pelo governo façam a terceirização em todas as suas atividades, como prevê o projeto” (p. 1).

Este debate acerca do processo de terceirização traz como justificativa o discurso de eficiência e qualidade, e do desenvolvimento das ações de geração de empregos no Brasil. No entanto, segundo alguns analistas, tal questão pode favorecer o contrário<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Contratação de estatísticos e sociólogos, ou outros profissionais, para atuarem como consultores na implantação da Vigilância socioassistencial; Contratação temporária de Pessoas Físicas ou Jurídicas para mapear ocorrências de situações de vulnerabilidade e risco, bem como potencialidades presentes no território; contratação temporária de Pessoas Físicas ou Jurídicas para realizar estudos voltados à definição e descrição de fluxos e processos de gestão pertinentes ao registro e armazenamento de informações, notificação de situações de violência e violações de direitos, referência e contrarreferência no âmbito do SUAS, referenciamento intersetorial (entre o SUAS e as demais políticas públicas), realização da busca ativa, dentre outros; contratação temporária de Pessoas Físicas ou Jurídicas para desenvolvimento de demais, estudos, diagnósticos e pesquisas de interesse da Vigilância Socioassistencial. (BRASIL, 2013a, p. 44)

<sup>59</sup> PL 4330, pela Câmara dos Deputados, em que seu texto original, Art. 4º §2º que diz o seguinte: “O contrato de prestação de serviços pode versar sobre o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares à atividade econômica da contratante”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, 2004, p. 3)

<sup>60</sup> A Câmara dos Deputados aprovou nesta terça-feira (14), com 360 votos favoráveis, 47 contrários e 4 abstenções, excluir as empresas públicas e sociedades de economia mista das regras previstas no projeto que regulamenta os contratos de terceirização. A exclusão ocorreu com a aprovação de um destaque de autoria do PSDB, que também foi apoiado pelo PT. (PASSARINHO, 2015, p.

<sup>61</sup> O professor Fernando Peluso, do INSPER, falando sobre os efeitos da terceirização, questiona o discurso de que a terceirização representaria aumento dos índices de empregabilidade: “Uma empresa que precisa de 1.000 pessoas para produzir vai continuar precisando dessas 1.000 pessoas. Pode haver uma substituição de empregados contratados por terceirizados, mas não vejo por que as empresas contratariam mais - ou menos”, diz ele. (PELUSO, 2015, apud COSTAS, 2015, p. 1).

O trabalhador terceirizado representa tensões com a abertura de contratos com pessoas físicas e jurídicas na elaboração de estudos e diagnósticos, constituindo-se em hipótese de formação de uma força de trabalho à parte das equipes de gestão e execução das ações nos territórios de referência dos CRAS, com sinalização de flexibilização e distanciamento entre força de trabalho, instrumentos e o produto do mesmo, que não se refere a um relatório e sim na alteração de padrões e formas de atendimento à população.

A Vigilância Socioassistencial, compreendida, como uma atividade-meio, enquadra-se nos termos do PL 4330, que se encontra em debate. Contudo, mesmo sem este Projeto de Lei, já existe fundamentação por meio da Lei 6.019, de 03 de janeiro de 1974, que trata do trabalho temporário, constando, no art. 2º, que o trabalho temporário é prestado para atender necessidades esporádicas ou para realização de serviços extraordinários. No art.4º, dessa Lei, define-se

[...] como empresa de trabalho temporário a pessoa física ou jurídica urbana, cuja atividade consiste em colocar à disposição de outras empresas, temporariamente, trabalhadores, devidamente qualificados, por elas remunerados e assistidos (BRASIL, 1974).

Fazendo referência ao processo de formação da mercadoria para Marx (2013), esta reflete a própria relação entre pessoas, que se manifesta através de mercadorias que se situam distantes dos produtores. Para Kosic (1976), a mercadoria, de acordo com Marx, é uma realidade absoluta, elemento central e unidade de todas as determinações, e até, do “ser e não-ser”.

Mandel (1982), afirma que o capitalismo denominado de “tardio”, simboliza a expansão do capital para todos os campos e áreas da vida social com a “superespecialização” do trabalho.

Por isso, a especificidade de equipe mínima na VSA, pode representar uma tendência no desenvolvimento de ações através de empresas privadas de assessoria, na realização de diagnóstico, com equipes externas ao contexto da rotina da Assistência Social, com repasse de recursos do Estado ao mercado, baseados no discurso de eficiência e qualidade. Mas, este é um debate que requer aprofundamento.

---

José Dari, economista da Unicamp especialista em relações de trabalho diz o seguinte: “[...] não há nenhuma evidência empírica de que a terceirização gere emprego. O que gera emprego é uma economia aquecida: o empresário contrata para produzir mais, quando sabe que pode vender mais. [...]”Pode ser até que ocorra o contrário. Ou seja, que com um aumento da terceirização haja um fechamento de postos de trabalho, porque os trabalhadores terceirizados tendem a trabalhar mais horas”. (DARI, 2015, apud COSTAS, 2015, p. 1).

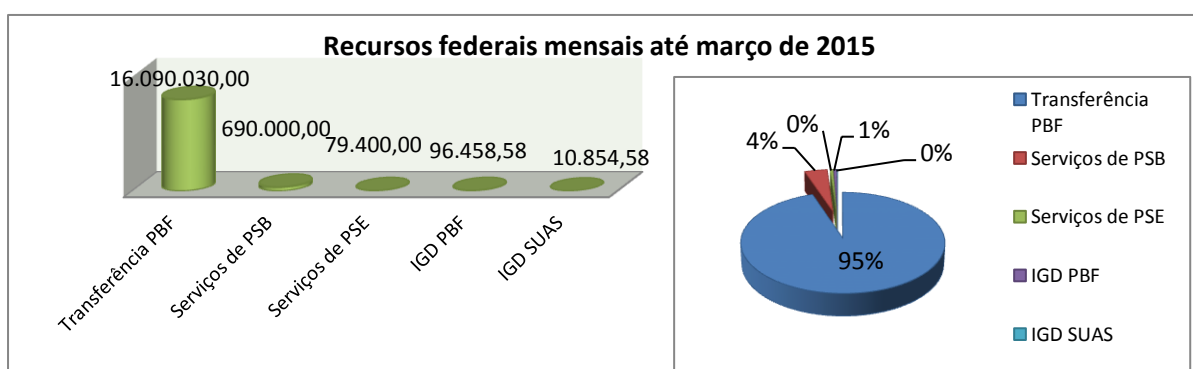
Este contexto pode favorecer um distanciamento, nas relações com as equipes de CRAS e CREAS, pois a equipe de gestão da VSA estaria distante do processo de construção das informações na área da Assistência Social, recordando-se o que foi mencionado em relato na II Conferência Nacional de Assistência Social, quando, em exposição da equipe da Secretaria Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte, foi destacado que os diagnósticos devem ser feitos pela própria equipe da Assistência Social, e não por encomenda (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1997).

Em busca no site do Portal da Transparência, chegou-se a dados de repasse financeiro do município de Ananindeua, visando à análise do quantitativo de recursos repassados ao município para execução das ações e, especialmente, do IGDSUAS, que possibilita o uso com ações de gestão, no geral, e com a Vigilância Socioassistencial.

Em relação ao recurso do IGD SUAS, no decorrer do ano, percebe-se o repasse de um valor inferior de transferência dentre as rubricas do recurso federal; é por meio deste valor que as ações de gestão como um todo, podem ser desenvolvidas incluindo-se a Vigilância Socioassistencial, denotando um dado que se encontra sinalizado, na fala de vários atores, que será exposto mais à frente, em item específico. Destaca-se que tal recurso pode ser utilizado para equipamentos mobiliário, softwares, material de consumo, custeio de diárias e contratos temporários de pessoas físicas ou jurídicas (BRASIL, 2013a).

Ressalta-se que tais disposições geram tensões, com proposições oriundas na Norma Operacional de Recursos Humanos, de 2006, que sinaliza contrariedade a contratos temporários, ao estabelecer a inserção de trabalhadores via concurso público. Reforçado pelo Pacto de Aprimoramento da Gestão, que menciona que até 2017, os municípios deverão ter no mínimo 60% de seus servidores efetivos (BRASIL, 2009; COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2013).

**Gráfico 03: Repasse de recursos federais, à Secretaria Municipal de Assistência Social de Ananindeua, ano 2015. Valores em real e em porcentagem**



Fonte: Portal da Transparência (2015)

Concluindo os aspectos da organização das competências da equipe, seguem-se **as ações da VSA em Ananindeua**, entretanto, nesse município, a Vigilância Socioassistencial, por ainda não ter se efetivado, as suas ações são desenvolvidas pelas equipes da gestão, especialmente, das Proteções Sociais Básica e Especial. No entanto, a técnica da Proteção Social informou que existe uma dificuldade no registro e sistematização das informações, por atentarem-se mais a execução de suas ações; por isso, afirmou a necessidade de uma equipe de Vigilância para dar suporte às equipes dos equipamentos da Assistência Social.

[...] nem todos tem a prática de sistematizar a sua intervenção, ela ainda se limita a gestão daqui da Assistência. As unidades elas ficam muito presas ao atendimento do usuário e assim, não avançam na sistematização do atendimento (Técnico da Proteção Social Municipal de Ananindeua).

Algumas dificuldades são indicadas para o vir a ser da Vigilância Socioassistencial, em contexto mais geral, como a menção a vínculos precarizados e/ou ligações político-partidárias, que podem impedir a Vigilância de ser “aberta” ao município.

Digamos esse receio em divulgar um índice que vai ser negativo ao município, principalmente por que a equipe que trabalha na Assistência ela não é de um toda efetiva, principalmente quando você tem cargos comissionados, contratos, que as pessoas são teoricamente ligadas politicamente ao gestor (Técnico da Proteção Social Ananindeua).

Então Eu acho isso extremamente perigoso, porque você acaba camuflando o que realmente o município necessita (Técnico da Proteção Social Ananindeua).

Esta fala correlaciona-se às informações expressas pela Coordenadora da VSA do Estado e membro do Governo Federal, que mencionam interferências político-partidárias, como limites ao processo de transparência das informações da VSA, em virtude de interesses diversos que acompanham o Estado. Sobre isso, retoma-se a fala exposta por Pereira (2009), na definição de política pública, dizendo que esta se faz, também, pela ausência de ação intencional. Sobre este aspecto pode-se deduzir que até o “falseamento” de informações é produto da ação política, como finalidade no campo social e/ou político-partidário e, até mesmo, de afirmação de interesses de classes e/ou grupos.

Por fim, passa-se à análise dos **limites e possibilidades da VSA em Ananindeua**.

Primeiramente, a coordenadora da VSA de Ananindeua menciona a inexistência de limites à implantação e execução:



Não existem limites [...]. Ela contribui com o relatório de gestão; [...] Aponta como está o trabalho no município e acho que nossa Secretária não vai se meter ou conter, ou dizer: “ah... acho que não quero mais, vamos desistir”. (Coordenadora da VSA Municipal Ananindeua)

Fazendo-se referência ao Pacto de Aprimoramento da Gestão (COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE, 2013), os municípios de grande porte e metrópole têm até 2017 para implantar a VSA. Encontra-se definido dessa forma e, por isso, estes entes federados devem fazer o esforço para sua implantação. Porém, ainda existem limites no direcionamento, sinalizados em falas e na dimensão documental, como os recursos e a definição de equipe por quantitativo, de acordo com o porte de município, para evitar formatos aquém da dimensão da VSA.

No tocante aos recursos, foi observada pela assessora técnica da VSA a necessidade de pactuações e de definição de recursos específicos para a Vigilância Socioassistencial: “[...] o Governo Federal intensificou muito, do que é, como é, em termos de conceitos, então eu acho que nisso avançou, mas o estabelecimento de recursos específicos é um limite” (Assessora técnica da Gestão Municipal Ananindeua).

Em uma das falas mencionou-se que para muitos gestores municipais, não existe uma compreensão acerca da importância da Vigilância à execução das ações, pois, segundo a fala da Assessora Técnica da Gestão Municipal, para estes interessa o serviço acontecendo, a implantação de um equipamento; não há compreensão de que isso passa pela VSA.

Fazendo-se inferência com a questão política partidária, a pesquisa conseguiu poucos elementos, no entanto, identificou-se no programa de governo sintético da última campanha municipal uma sinalização de baixa compreensão acerca da atual conjuntura e estruturação da Assistência Social, podendo representar limites, pois não aparece qualquer menção aos equipamentos atuais da Assistência Social; Nesse documento a Assistência Social, aparece como sendo um núcleo a ser fortalecido, descaracterizando-a de seu patamar de política pública e no contexto de Secretaria. As propostas da Assistência Social aparecerem em agrupamento ao lado das propostas de segurança pública, podendo ser sinalizador de priorização de mais investimentos na área policial do que na social, a partir da tendência exposta por Wacquant (1999).

Estes aspectos são apenas sinalizadores, pois não demonstram de forma mais aprofundada o contexto das idealizações, pensamento e compreensão do Gestor Municipal, para se verificar com maiores detalhes os determinantes da dificuldade de estruturação e que a pesquisa não abarcou de forma mais aprofundada, alcançando-se as correlações políticas

existentes, pois considera-se que tal aspecto tem rebatimentos sobre o atual contexto da Assistência Social municipal.

Em Ananindeua, também apareceu a dependência da vontade do gestor em implantar a Vigilância Socioassistencial, ou seja, que o desafio dos profissionais, era o de sensibilizar os gestores: “mostrar pros gestores da importância da Vigilância Socioassistencial” (Técnico da Proteção Social Ananindeua).

Neste município, no tocante aos Conselhos, surgiram falas denotando a sua não participação, definindo-se este fator como limite; e que estes deveriam envolver-se mais e perceber sua importância para a melhoria dos serviços, fazendo-os imparcialmente.

Dentre as possibilidades, a Coordenadora da VSA do município identifica que estão buscando superar os desafios e encontrar estratégias para a implantação, mencionando que este é o momento: “após a casa 80% arrumada, porque não implantar a Vigilância Socioassistencial?...” (Coordenadora da VSA Municipal Ananindeua)

Tanto em Belém, quanto em Ananindeua, identificou-se que a Vigilância Socioassistencial ainda tem um percurso longo, com inúmeras questões a superar, dentre elas a questão orçamentária, com disponibilidade de contratação de pessoal concursado, formação das equipes multiprofissionais, equipamentos estruturais e de informática, em condições adequadas, além da compreensão das equipes e a clareza dos gestores sobre a importância da estruturação dessa dimensão, que possibilita à Assistência Social a ver a si mesma e os territórios como possibilidade de um repensar da política de Assistência Social e da seguridade social — e de outras políticas públicas. Esta dimensão mais ampliada não foi identificada na pesquisa, sendo reflexo de visões de mundo e de tensões societárias, na disputa pela condução das Políticas Sociais, entre capital e trabalho.

A Vigilância Socioassistencial é compreendida, em algumas falas (e também na dimensão documental), com um sistema de informações e de coleta de dados para atingir metas da governança. A pesquisa mostrou que a VSA pode firmar-se extrapolando, inclusive, o aspecto técnico e tornando-se uma ferramenta, eminentemente política, podendo revelar mais do que a gestão municipal, sob tensões, poderia abrir.

## **APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS**

À guisa de incursão por um tema pouco explorado no terreno acadêmico, remetemo-nos a um desafio instigante pelos caminhos do surgimento e do lugar de uma nova dimensão da Assistência Social. Entretanto pensar em Vigilância Socioassistencial é pensar acerca da Assistência Social numa perspectiva dialética de política social, que manifesta um tipo de Estado e uma visão de mundo. Assim, a pesquisa mais do que conhecer, pretende sinalizar elementos para o debate sobre as políticas públicas.

A produção desta dissertação de mestrado possibilitou reflexão acerca de uma das dimensões da Assistência Social, especialmente pelo fato de perceber-se os poucos estudos voltados ao tema. Portanto, estabeleceu-se um percurso que possibilitou uma aproximação com o histórico de surgimento e desenvolvimento da Vigilância Sociassistencial, no interior da Assistência Social, com busca por referências conjunturais e externas à análise do lugar que ela ocupa nos documentos oficiais, na fala dos atores, no exercício da prática de dois municípios e por fim, qual o sentido do lugar dela na Assistência Social.

Ressalte-se que a visitação às Conferências Nacionais da Assistência Social, permitiu acompanhar o percurso da VSA, nos últimos 20 anos, deixando com este estudo uma singela contribuição, em virtude de profícuos debates percebidos em torno do estabelecimento das bases de um aspecto da Política de Assistência Social. Identificou-se que inúmeras efetivações atuais da Política de Assistência Social, tiveram suas bases estabelecidas em tais discussões, com consensos e dissensos sobre a forma de tais aspectos, que tiveram — ou não — sua afirmação operacional-legal, sendo as normativas operacionais a síntese de embates entre correlações de forças que estabeleceram alguns parâmetros reducionistas ou avançados para a Política de Assistência Social.

Com essa trajetória conclui-se que, os operadores da Assistência Social, principalmente aqueles com formação recente, deveriam percorrer pelo rico conteúdo das Conferências Nacionais de Assistência Social, devendo este também ser inserido no processo de formação profissional do Serviço Social e de outras tantas profissões que atuam no SUAS, pois é nesses eventos que se tem o contato com as discussões feitas por inúmeros estudiosos dos mais diversos centros de formação do conhecimento no plano das Políticas Sociais e do Serviço Social.

Fez-se necessária a correlação com o contexto conjuntural, histórico e as leis tendenciais, especialmente, do Estado e das Políticas Sociais, para que as percepções não fossem descoladas de tais contextos.

A Vigilância Socioassistencial tem sua dinâmica resultante de múltiplas determinações, pois nasce de um contexto de alterações no mundo do trabalho, nas quais foi reformulada a posição do Estado, entrando em choque com perspectivas diferenciadas nas políticas sociais. Enquanto sínteses desses embates temos a Constituição Federal, a LOAS e o SUAS.

As referidas conclusões foram organizadas de acordo com os três campos específicos: gênese, lugar e operacionalização da VSA.

Sobre a gênese, subdividimo-na em 3 aspectos: controle social, o envolvimento dos gestores/trabalhadores e o surgimento da VSA.

Sobre o controle social, identificou-se parca participação na esfera municipal e maior dinamicidade na esfera do Conselho Nacional de Assistência Social. Aproveitou-se para deixar a aproximação conclusiva para uma das hipóteses da pesquisa, voltada à comprovação de ausência dos Conselhos na gênese e desenvolvimento da Vigilância Socioassistencial, porém percebeu-se que as falas contradisseram os documentos, pois quando os conselheiros mencionam que “ainda não houve pauta formal nas reuniões” não consideram a Conferência Municipal de 2013, a qual teve como um dos eixos centrais de discussão a VSA, onde se discutiu e lançaram-se propostas acerca da implantação da Vigilância Socioassistencial, além dos debates ocorridos em conferências nacionais anteriores, mesmo através do que a pesquisa denominou de “oficinas satélites”. Tal comparação denota a pouca efetividade e resgate das proposições das conferências, no âmbito municipal.

Esta conclusão também explicita que a confirmação da hipótese de ausência do Controle Social, afirma-se no contexto municipal. Entretanto, no contexto do Conselho Nacional de Assistência Social, a Vigilância Socioassistencial teve inúmeras pautas, referências e debates voltados ao tema, com discussões diversas e inseridas em sua dimensão, através de deliberações do próprio conselho que foi atuante na sua efetivação.

A Assistência Social não está isenta da teia de correlações de forças da conjuntura societária, visto que a não compreensão dos Conselhos sobre a Vigilância Socioassistencial, como elemento significativo para as ações da Assistência Social, enfraquece seu contexto político, haja vista que a Vigilância atua com elementos afins ao controle social, e sua revelação e disseminação dependem de outras forças que estão dentro e fora da gestão da

Assistência Social e da Gestão Municipal, principalmente no que concerne a uma das preocupações que aparecem tanto em documentos oficiais (Caderno 3 do Capacita SUAS), quanto na fala de atores, sobre o uso das informações produzidas pela VSA, pois a Vigilância Socioassistencial atua com elementos significativos às ações do Conselho, levando-nos a concluir que esta deveria ser percebida como apêndice do controle social, por entender-se que este é o espaço mais propício para avaliar e monitorar as ações nas políticas públicas, a partir de dados concretos dos serviços e das realidades percebidas nos territórios.

O distanciamento e a não compreensão do próprio Controle Social Municipal, acerca da necessidade de fortalecer e opinar na estruturação e monitoramento de suas produções e da circulação das informações produzidas pela Vigilância, seria o meio de superar alguns limites apontados por alguns atores, acerca das interferências político-partidárias, uma vez que divulgar cenários negativos do contexto das políticas públicas pode resultar em possíveis censuras e/ou cerceamentos da circulação de informações para fora do contexto da gestão.

Sobre o envolvimento dos gestores e trabalhadores em geral, no surgimento da VSA, percebe-se a proatividade das equipes de gestão para as bases.

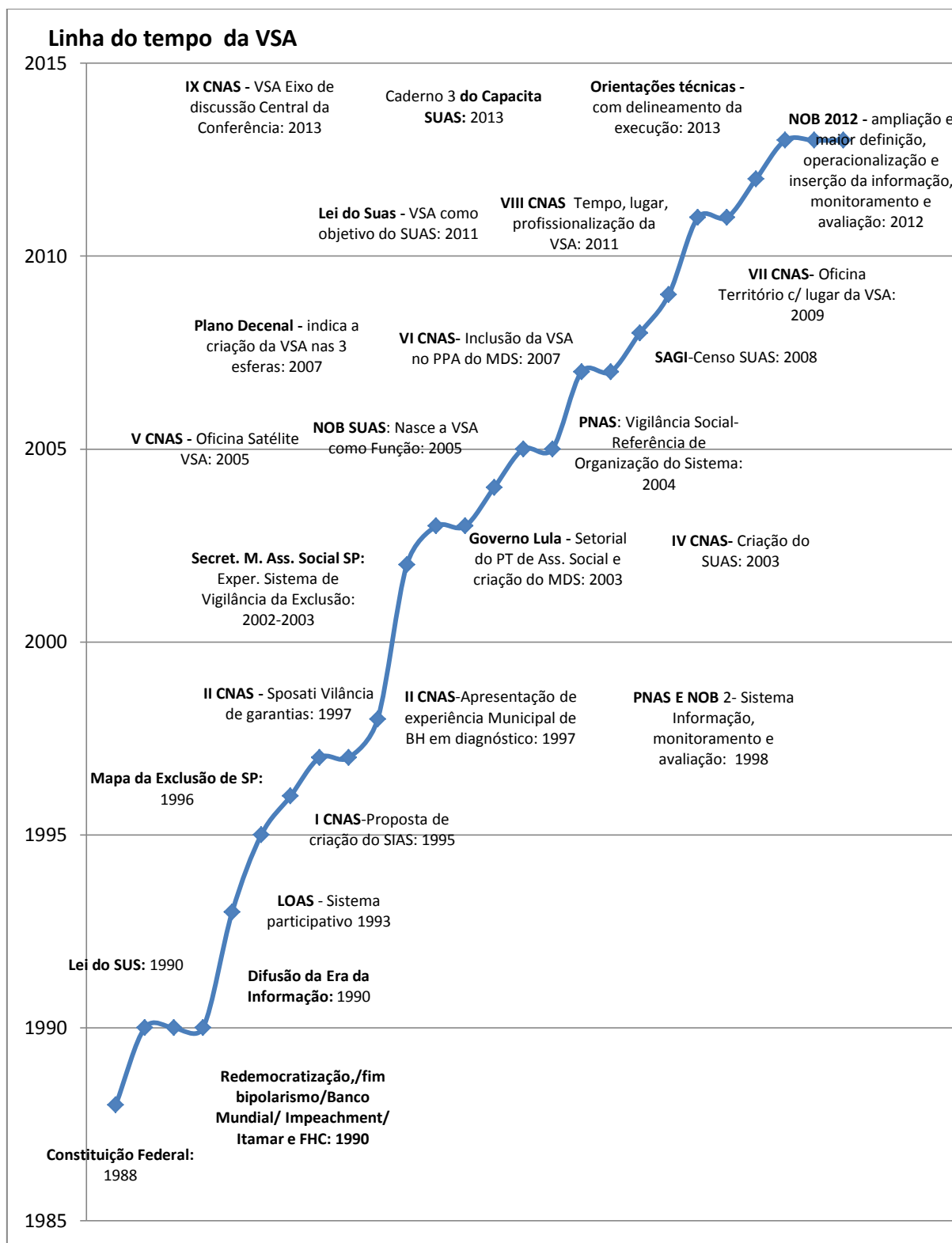
No tocante aos gestores, identificou-se, que se mostraram personagens “à parte” da Vigilância Socioassistencial, visto que, muitas falas expressaram que a estruturação, dimensão e utilidade das informações da Vigilância Socioassistencial dependiam da sensibilização dos gestores.

Compreende-se que o surgimento do termo *sensibilização*, nesse contexto, denota, um afastamento do gestor, como trabalhador atuante e atento na condução da Vigilância Socioassistencial. A sensibilização torna-se sinalizadora de limitação, por ser o Gestor Municipal a referência para pautar a Vigilância como instrumento importante para o município. Se este não conseguir fazer as conexões com as outras Secretarias e com a esfera estadual, municipal e com a sociedade civil, pode impedir sua amplitude de Função da Assistência Social como algo importante, até mesmo, às demais políticas públicas, que poderiam se ver a partir dos dados da VSA.

Voltando para outros aspectos da gênese da Vigilância Socioassistencial, conclui-se que a maioria dos atores mencionaram no surgimento da Vigilância Socioassistencial os aspectos legais e normativos ou de elementos do percurso da própria Assistência Social. No entanto, a pesquisa foi buscar outros elementos para inserir na ampliação da compreensão do histórico da Vigilância Socioassistencial, exposto de forma sintética, na linha do tempo,

especificando os marcos de seu surgimento e desenvolvimento, como resultado do percurso dos capítulos antecedentes.

**Gráfico 4: Linha do tempo do surgimento da Vigilância Socioassistencial.**



Fonte: Sistematização própria, 2015.

O gráfico 4 possibilita identificar a percepção de determinantes em sentido mais ampliado do histórico estabelecido na pesquisa. Também percebeu-se que muitos fatos, reuniões e eventos foram realizados, tais quais o Congresso Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS) e o Congresso Estadual de Gestores Municipais da Assistência Social (COEGEMAS), com eventos anuais realizados nas 5 regiões do país; e um Congresso Nacional para debater temáticas voltadas à Política de Assistência Social.

Destaca-se também o Fórum Nacional de Secretários Estaduais da Assistência Social (FONSEAS), os Conselhos profissionais, especialmente o de Serviço Social e de Psicologia, dentre muitas outras instituições e atores que registraram seu nome na constituição da PNAS, da NOB, e na história da Assistência Social e da Vigilância Socioassistencial. Tal menção torna-se importante pela visualização das instituições citadas no caminho de nossa pesquisa, seja em documentos, ou em menção feita por alguns atores da pesquisa.

Dentre os elementos determinantes, de nossa gênese, destaca-se: o processo de redemocratização, as ideias difundidas pelo Banco Mundial, a inspiração da Vigilância Sanitária e a movimentação social e legal da Assistência Social, que resgataremos abaixo, sinteticamente:

No início dos anos 1980, o fortalecimento do movimento operário e o enfraquecimento do regime militar — e um cenário de crise e endividamento — proporcionaram fortes cobranças pela redemocratização e atendimento das demandas populares. Era um período de efervescência de movimentos sociais urbanos e rurais, além de grupos de intelectuais e setores da Igreja Católica vinculados à Teologia da Libertação e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBS), questionando a pauperização e os abusos e violências da ditadura militar.

A movimentação social deflagrada nessa década possibilitaram novas configurações sociais e as disputas se manifestaram na Constituição de 1988, alicerçando as proposições da LOAS, em 1993, no traçado de um percurso de avaliações, proposições e revisões coletivas por meio das Conferências nas três esferas da Federação, como sendo manifestação de um processo contraditório e de conquistas sociais, por reunirem expressões de setores vinculados a luta dos trabalhadores e de segmentos da burguesia nacional.

Diante desse cenário de crise e de disputas, a Assistência Social se inseriu no plano de política pública e de direito. Dentre outros determinantes históricos destaca-se a difusão de ideias voltadas aos direitos humanos e não apenas trabalhistas, além da inserção dos atingidos pelo desemprego ou daqueles que não encontraram espaço no mundo do trabalho, no

adensamento para a área da Assistência de uma população que se reconhece como portadora de direitos.

A movimentação social desse período, surtiu efeitos na área da Assistência Social, nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais, que compõem nossa discussão e que engloba nosso quarto elemento destacado da gênese da VSA.

Um segundo destaque de nossa linha do tempo, volta-se ao contexto conjuntural. Por isso, menciona-se a “onipresença” do Banco Mundial e alguns teóricos da corrente neoliberal, direcionando a forma e o público preferencial das políticas sociais e na difusão do princípio de focalização (e não da seletividade), funcionando em estratégia de diluição da universalidade da ação da Assistência Social, e tendenciar que a Vigilância Socioassistencial volte as ações “aos territórios mais necessitados”, deixando-se parcelas de determinadas regiões da cidade sem a intervenção da Assistência Social.

Essa questão correlaciona-se com o perigoso processo de assistencialização das políticas públicas, que nos traz um contexto de redução de gastos em determinadas políticas universais como a Saúde, por exemplo, e a expansão das políticas de Assistência Social e de Transferência de Renda, vindo sob o rótulo das soluções técnicas centradas na “escassez” de recursos para as políticas universais, otimizando-se os gastos com determinados grupos. Entretanto, nossa análise não se centra na negação das conquistas oriundas do fortalecimento da Assistência Social, mas percebendo-a como possibilidade pelo princípio da seletividade e não da focalização, pois as ações dos grupos de convivências, do PAIF e PAEFI, devem ser universalistas pela não definição de critérios e condicionalidades para participação da população em seus serviços, programas e projetos da Assistência Social. A configuração da Assistência Social no plano apenas das ações focalizadas podem resultar de análises apressadas e de cunho preconceituoso com o campo da Assistência Social, desconsiderando-se as particularidades que se afirmam por meio de debates coletivos nas mais diversas esferas da federação.

Nos anos de 1990, nas análises do Banco Mundial, as metas de redução da pobreza, não foram alcançadas. Com isso, foram estabelecidas novas estratégias, como a revisão da conceituação de pobreza, que se disseminou não apenas sob referência de renda, mas passando a englobar vulnerabilidade e participação. Esse aspecto da focalização tem rebatimentos sobre a VSA em virtude desta trazer elementos que foram amplamente difundidos pelo Banco Mundial, como definição de indicadores, diagnósticos, estratégias de contagem da pobreza e na análise da forma de atuação da Política de Assistência Social. No



entanto, tem-se referência de que esse processo possibilitou o avanço de formas de análise da realidade social, e que traz possibilidades como o avesso de uma proposta que se insere no plano do capital e assume os reflexos do trabalho, com contradições voltadas ao horizonte do acesso aos bens socialmente produzidos, numa perspectiva de Estado Social.

Destaca-se a compreensão de fatores relacionais, que se vinculam ao debate das políticas sociais, a aspectos da participação comunitária e territorial, como elementos de desenvolvimento de liberdades individuais e não questionadora da ordem, sem discutir processos de acesso a renda em patamar de cidadania.

Identificou-se tanto o uso do princípio de focalização como o de seletividade, tanto no discurso dos atores como nos documentos oficiais. No primeiro caso, as referências destacam aspectos da focalização na priorização de serviços em determinadas áreas da cidade, como estratégia de otimização de recursos e sem perspectiva de maiores expansões para outras áreas. Sobre o segundo, também se percebe a implantação de equipamentos visando à satisfação das necessidades humanas. Seletividade, diferente da focalização, dialoga com a universalidade, com ações conjuntas com outras políticas públicas, porém sem termos conseguido verificar tal materialização pelo parco período de efetivação das experiências municipais pesquisadas (Belém, início de 2014; e Ananindeua em processo, ao final do mesmo ano).

Como terceiro destaque da linha do tempo, identificaram-se poucos atores municipais fazendo menção a Vigilância Socioassistencial, como elemento de referência à Saúde, especialmente à Vigilância Sanitária, fato que compareceu em todas as respostas dos atores federais e do estadual, colocando-a como inspiração, principalmente devido à Saúde, Assistência Social e Previdência, comporem a política de Seguridade Social.

A gênese da VSA tem a ver com a área da Saúde e a própria estrutura do SUAS, com importação de vários conceitos — a exemplo, o sistema de Atenção Básica e Especial —, além dos conceitos de risco e vulnerabilidades, e as referências a controle de doentes e dos pobres nas políticas sociais. O termo evoluiu na área da Saúde, a partir de múltiplos determinantes que fizeram a Vigilância Sanitária apresentar três elementos básicos: coleta, análise e ampla distribuição das informações analisadas a todos que as gerarem e dela necessitarem. Por isso, aproximam-se de definições na Vigilância Socioassistencial, voltadas a produção, sistematização e análise de informações territorializadas, voltadas a riscos e vulnerabilidades, além de outros aspectos sobre a avaliação do padrão e da qualidade dos equipamentos públicos. A Vigilância Socioassistencial, figura-se com conteúdo mais

amplo e complexo do que a Vigilância em Saúde, mesmo sem incidir diretamente sobre a produção e consumo de mercadorias. No entanto, deve abarcar, em seu olhar territorial, elementos diversos, para obter uma visão ampla da cidade e com potencial para incidir, inclusive, sobre os serviços de saúde e de outras políticas.

Interpreta-se que a Vigilância Socioassistencial, a partir desta base da Vigilância em Saúde, possui questões em comum, as quais poderiam servir de elo para aglutinar ações e serviços nos territórios em que atuam as equipes de CRAS, CREAS, Estratégias Saúde da Família (ESF) e Núcleos de Atenção à Saúde da Família (NASF). Porém necessitam de ações políticas de afirmação do controle social nesse processo, para possibilitar a efetividade das ações e sinalizações de percursos propostos pela VSA.

Ainda no plano da gênese identificou-se, como quarto destaque, os debates oriundos da movimentação social da Assistência Social que até a V Conferência Nacional de Assistência Social não se havia registrado menção a VSA, apenas conteúdos afins como a necessidade de elaboração de diagnósticos, sistemas de informações e monitoramento. Porém, identificou-se algumas sinalizações, dentre estas, a necessidade de a Assistência Social possuir uma política de “vigilância das garantias básicas”.

Destaca-se a IV Conferência Nacional de Assistência Social, de 2003, quando em comemoração aos 10 anos da LOAS, foi deliberada a implantação do SUAS. No ano seguinte aparece a referência a VSA como objetivo do SUAS; e aparecendo em 2005, na NOB, como uma das funções da Assistência Social.

Nas demais conferências, o tema da Vigilância Socioassistencial foi pautado por meio de oficinas, fora do eixo de discussões centrais. Porém, foi ocorrendo um acréscimo de oficinas com debates diretos e outros com temas correlacionados.

A Vigilância Socioassistencial ingressou como pauta central de uma Conferência na última edição, realizada em 2013. Quase concomitantemente, surgiram documentos como a alteração da LOAS, em 2011 — que passou a ser denominada de Lei do SUAS —, a NOB 2012 e as Orientações Técnicas da VSA, em 2013. Além disso, em 2014, foi editado o novo Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS, para o decurso de 2014-2017.

Destaca-se que determinações estabelecidas pelas movimentações pregressas da década de 1980, os debates difundidos pelo Banco Mundial, a inspiração da Vigilância Sanitária e as Conferências Nacionais e as normatizações do SUAS, unem-se a outros determinantes, como a experiência de criação do Sistema de Vigilância da Exclusão Social da Secretaria Municipal de São Paulo, entre os anos de 2002 e 2003; além da mudança de gestão

federal ocorrida em 2003, com a sinalização de um governo que traz alguns acenos ao campo social e ao capital, com políticas, mesclando tanto elementos da social-democracia, como de recorte neoliberal. Identifica-se a existência de núcleo setorial de Assistência Social no Partido dos Trabalhadores, com participação da Profa. Dra. Aldaiza Sposati da PUC-SP, com suas contribuições nas conferências. Experiências de Prefeituras da mesma sigla partidária deram base para a estruturação de aspectos fundantes do SUAS e da VSA. São elementos que a pesquisa deixa como questões centrais do surgimento dessa Dimensão da Assistência Social.

Nosso segundo campo conclusivo refere-se ao lugar da Vigilância Socioassistencial, que se inicia com questões voltadas à afirmação de que esta não se materializa como função da Assistência Social, passando pelas conclusões e tendências voltadas à setorização; e a discussão sobre Território, vulnerabilidade e risco.

Percebe-se que a Vigilância Socioassistencial estabeleceu um novo espaço no contexto da política pública de Assistência Social, concebida para auxiliar a gestão em ações de planejamento e execução das intervenções das Proteções Sociais, a partir de dados territorializados, visando olhar para os territórios e verificar as demandas e possibilidades, bem como controlar e regular<sup>62</sup> o SUAS no alcance de metas, sendo que esta última afirma-se como tendência mais forte.

Enfatiza-se que esse novo lugar que surge na Política de Assistência aparece como instrumento para a melhor execução das ações das proteções sociais. Porém a Vigilância figura nos documentos oficiais como uma das funções da Assistência Social, mas a sua efetividade, faz-se e aparece na política de Assistência Social como área, setor e atividade, que deve perpassar por todas as ações, por trabalhar com coleta de dados, informações e análise para iluminação da realidade interventiva, e ser compreendida como ação de todos. A realidade e os documentos oficiais nos mostram, *a priori*, que o seu lugar vem se materializando em atividade- meio e setorizada, mesmo tendo produtos específicos.

Considera-se que a Vigilância Socioassistencial, percebida pelo aspecto meramente vinculado à gestão específica da Assistência Social, não deveria ter sido colocada no lugar de uma Função da Assistência Social, por afirmar-se como instrumentalidade para a efetivação das outras duas funções da Assistência Social, *as quais se constituem nas funções-fins*, como

---

<sup>62</sup> As ações de Regulação ainda estão em debate inicial e sem maiores produções. Mas compreendemos que esta será uma próxima referência dentro da Assistência Social. Compreendendo que esta não possui vínculo direto ou subordinada a Vigilância Socioassistencial. Mesmo compreendendo que tal responsabilidade vem sendo imputada a VSA (Nota minha).

perspectiva, e que os trabalhadores e gestores devem ter como primordiais e finais de suas ações, por uma visão equivocada de que a Vigilância é apenas *área-meio* e não *área-fim*.

Porém, considerando-a área que transcenda a Assistência Social, torna-se estratégico tê-la por **função da Assistência Social**, pelo olhar que deve ter para a cidade, tendo em vista a percepção de que, nela, a sociedade e demais políticas públicas, poderão obter dados diversos sobre a *des-proteção social* e das desigualdades.

Nessa dimensão, a Assistência Social, além de referência interventiva, ganha também espaço de busca de informações, dados e conhecimentos referentes à situação dos equipamentos públicos, governamentais e não governamentais, assim como sobre a vivência e as forças existentes nos territórios e entre os territórios. No entanto, os investimentos ainda não a colocam na efetivação de patamar de função e em nível ampliado.

Na esfera do Governo Federal, já existem ações de Gestão da Informação numa Secretaria Nacional (SAGI), componente do MDS e ao mesmo tempo em formato de Coordenação Nacional dos Serviços de Vigilância Socioassistencial, compondo a SNAS. Entretanto, percebe-se uma certa confusão quanto ao lugar da Coordenação Nacional da VSA e a SAGI, pois compreende-se que a gestão da informação é um instrumento da VSA, com isso, a VSA fica restrita a Secretaria Nacional de Assistência Social e a SAGI, voltando-se ao contexto do MDS, como um todo. Tal fragmentação precisa de um olhar mais apurado para percepção dos determinantes da divisão de estruturas que deveriam ser unificadas em torno da VSA.

A Vigilância Socioassistencial, carrega o discurso da eficiência e qualidade dos serviços, e que podem retirar a carga política e sua maior amplitude, pois, sendo executada com esse fim, ela torna-se mais uma função voltada às Proteções Sociais e/ou da Gestão para atender as metas governamentais e, com isso, os dados pouco servindo para atender melhor os usuários da Assistência Social e ao controle social.

Entretanto, o mesmo discurso da eficiência e da qualidade pode servir para a Assistência Social visualizar a realidade e intervir *melhor* em contexto específico e ampliado, — bem como, às demais políticas e para a sociedade civil organizada —, além de possibilitar elementos para a reflexão teórica e acadêmica, diante dos “achados” da Vigilância Socioassistencial.

Entretanto, precisa-se compreender que sua importância no cenário de gestão da Assistência Social carrega possibilidades, fora do âmbito da focalização — que visa à contenção de recursos —, mas voltado à seletividade e com princípios voltados à dignidade na

busca das necessidades humanas, pois diante de cenário de desigualdades produzidas pelo sistema capitalista, precisa-se demonstrar eficiência e qualidade na oferta de serviços e ações que congreguem a perspectiva de garantia de direitos.

Identificam-se dois elementos de negação da perspectiva de Vigilância Socioassistencial como *função* da Assistência Social: o valor de recursos disponibilizados através do IGD SUAS, que engloba diversas ações do contexto da gestão municipal, deixando-a com reduzidas possibilidades à afirmação das ações da Vigilância Socioassistencial, com toda sua amplitude, fazendo-se pensar acerca da necessidade de pactuação de índice específico para a VSA, inclusive, com possibilidade de contratação de pessoal concursado, através desse mesmo recurso; e não especificação do número de membros para a composição da equipe no Documento Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (2013), em consonância com o porte populacional — pequeno porte 1, pequeno porte 2, médio porte, grande porte e metrópole — para que os municípios possam compreender que não se faz Vigilância Socioassistencial com toda sua amplitude se não houver uma equipe específica, pois sinaliza-se que, na maioria dos municípios brasileiros, há formação de equipes um pouco mais extensas nas capitais, dupla em outros portes; porém, na maioria dos municípios, de acordo com previsões tanto em fala da Coordenadora Estadual, como em registros documentais, fixaria-se um único técnico conduzindo-a (formação de “Equipes”), e com isso, firma-se o temor de uma das entrevistadas do Governo Federal, externado quando afirmou que seria “muito pouco” ter a Vigilância enquanto local que apenas contabiliza dados, sem fazer uso destes como instrumento técnico-político de atendimento às demandas da população.

Conclui-se que tais indefinições de membros da VSA, de acordo com o porte do município, reforçam a necessidade — especificada em um dos municípios da pesquisa — de recorrer a contratos temporários de pessoas físicas e jurídicas, para a realização de estudos e diagnósticos, como estratégia de execução de tais ações, abrindo-se, assim, a discussão acerca da terceirização de atividades-*meio*, reforçada em cenário nacional recentemente, com o avanço da aprovação do PL 4330, que denota um contexto da flexibilização do trabalho, inclusive, na arena das políticas públicas, mesmo estas tendo ficado de fora do contexto das atividades-*fim* expostas no mesmo PL. No entanto, a proposta do referido município e o documento oficial do Governo Federal, revelam a tensão entre o público e o privado, que é resultante da relação entre capital e trabalho, reforçada pelo discurso da eficiência e qualidade “disponível no mercado”. Este contexto simboliza a relação de entrega de atividades

estratégicas na arena estatal para organizações privadas numa clara disputa do fundo público no interior da política pública de Estado.

Estas questões concretas representam limites para a afirmação de um modelo de Vigilância Socioassistencial, em um patamar de visibilidade e reconhecimento para a Assistência Social, capaz de ser referência nas informações sobre os territórios e regiões das cidades, por esta ser uma das Funções da Assistência Social estabelecidas, porém, com pouca possibilidade de se afirmar como tal, *a priori*.

Não obstante, esse contexto de afirmação da Vigilância Socioassistencial, nessa dimensão de função, não dependeria apenas de recurso, mesmo este sendo determinante. Porém. É necessário maior investimento em capacitações, orientações, e momentos que favoreçam a formação profissional e a possibilidade de compreensão sobre o trabalho, com indicadores sociais, georreferenciamento, dentre outros.

Nesse debate, também se adentrou no conceito de setorização, que não foi interpretado como problema pela maioria dos atores, exceto por uma técnica, ao expressar que a compreensão da Vigilância pela via do setor pode trazer limitações devido às ações de VSA perpassarem por todo o percurso da Assistência Social, indo do planejamento à análise das ações, a implantação de serviços ou equipamentos, além da avaliação e monitoramento que devem se dar por meio de ações coletivas. Nas Orientações Técnicas (2013) e no Capacita SUAS (2013), faz-se alusão à necessidade de não haver a compreensão da VSA como setor isolado, ao mesmo tempo que as condições concretas de sua efetivação contrastam com o cenário complexo de uma demanda desafiante para permanecer centrada em um único técnico em 70% dos municípios brasileiros, como é sinalizado nas Orientações Técnicas da VSA.

Nas análises identificou-se, de forma velada, que a setorização pode ter quatro vertentes, dentre estas, três como limites e uma como possibilidade, postas como tendências hipotéticas, para novos percursos analíticos futuros, com base no desenvolvimento, estruturação e exercício da VSA nos municípios, devido a sua estruturação em período recente — com isso a VSA ainda não se mostrou em toda sua potencialidade.

A primeira tendência seria a delegação de ações da VSA, como função exclusiva da equipe, deixando-se de percebê-la como uma ação conjunta entre equipe da Vigilância, equipamentos, controle social e usuários. Esse limite possui como determinante não apenas a incompreensão, mas o resultado de uma sobrecarga de ações, em virtude dos técnicos das ações diretas à população, — por exemplo dos CRAS — atuarem em territórios com

população cinco vezes ou mais o quantitativo estabelecido pelo SUAS, com perspectiva, inclusive, de delegação de ações de Vigilância para a equipe específica.

A segunda, no tocante à setorização, é o superdimensionamento dos dados e informações oriundas de pessoas que “sabem”, e os que “não sabem”, sobrepondo-se a outros saberes e dimensões da realidade, que a própria Vigilância Socioassistencial deve considerar, como reuniões, e outras formas coletivas de coleta de dados e avaliações, com envolvimento dos usuários e do Controle Social. Este aspecto pode correlacionar-se com o autoritarismo oriundo da cultura senhorial, do mando e da obediência, que acompanham a história da sociedade brasileira.

A terceira é a possibilidade de romper com o discurso que abriga a ideia de que, os CRAS ou organismos das Proteções Sociais, podem desenvolver as ações da Vigilância Socioassistencial e, por isso, não seria necessária a inserção ou contratação de uma equipe específica para “cuidar” dos dados, podendo ser assumida por uma pessoa, visando ao alcance da meta do Pacto de Aprimoramento de Gestão do Governo Federal.

A quarta tendência desta decomposição é a setorização como possibilidade, haja vista que, no momento em que se define uma equipe, esta pode assumir e articular as ações para lidar com os dados e informações, realizar os diagnósticos e detectar elementos, a partir das bases dos institutos de pesquisas, além da correlação com outras bases de dados primários, existentes em diversas instituições que atuam nos territórios; inclusive atuando em processo dinâmico e conjunto com CRAS, CREAS e demais equipamentos da Assistência Social, e de outras políticas e movimentos.

Ainda na discussão acerca do lugar da Vigilância Socioassistencial, passa-se à análise dos três elementos conceituais vinculados à VSA: vulnerabilidade, risco e território.

Identificou-se baixa compreensão conceitual e crítica acerca dos conceitos de risco, vulnerabilidades e territorialidade, principalmente pela não menção a algumas armadilhas existentes em tais debates.

As situações de risco são percebidas como privações e violações de direitos; e as vulnerabilidades entendidas como fragilidades, que requerem formas preventivas e protetivas nos territórios, sendo estes entendidos, pela maioria, como espaço que ultrapassa o geográfico, ou seja: espaço que reflete as relações sociais do homem com o ambiente, apesar de haver algumas referenciais desfocadas desse conceito.

Destaca-se nesse debate, sobre risco e vulnerabilidade, o cuidado com possíveis reforços a estigmatizações do nosso olhar para determinadas regiões da cidade, com

princípios focalizadores, de direção dos serviços apenas para públicos específicos. Também identificou-se risco sendo posto como algo “natural” dos territórios. Este aspecto nos indica a necessidade de pesquisas futuras, para dar conta desta hipótese, a ser melhor analisada.

Compreende-se que os territórios possuem subjetividades e riscos, porém, o perigo é o atrelamento de todas as vulnerabilidades e riscos a aspectos próprios do território, sem o correlacionar com processos estruturais do modo de produção dominante. Para tanto, alguns autores destacam a ausência da condição de classe na PNAS. Sinaliza-se que tal conceito esteve ausente nas falas, a não ser na de uma entrevistada oriunda do Governo Federal, pois, o debate sobre riscos e vulnerabilidades, refere-se a indicadores que ocultam e revelam o lugar social, característico da sociedade e das tensões produzidas pelo capital e trabalho.

A pesquisa também identificou a necessidade de maior discussão acerca da questão urbana, compreendendo-se que o debate sobre a divisão social e territorial do trabalho é um debate que amplia o olhar da VSA, para questões fundantes e de estruturação da realidade vivenciada nos territórios e nas cidades.

O conceito de territorialidade é entendido como lugar das possibilidades e soluções dos problemas, sem correlação com as dimensões da questão social e da divisão social e técnica do trabalho. Entretanto, identificou-se que o princípio de focalização esteve muito presente nas falas dos atores e em alguns documentos, mas não se perceberam comentários dos entrevistados acerca de tal princípio. Esse é um debate que esconde perigos à própria universalidade, com reforço da ideia de implantação de equipamentos e ou ações apenas nas áreas que possuam as maiores incidências de riscos e vulnerabilidades, além do cuidado, ora sinalizado, que se deve ter com estigmatizações territoriais. Entretanto, abre-se a possibilidade de discussão futura, com o desenvolvimento da VSA, percebendo suas forças e limites entre focalização/seletividade e universalidade. Porém, com a perspectiva de cortes de recursos do Governo Federal, em série histórica identificada desde 2008, tendencia-se um cenário difícil no plano do avanço de perspectivas seletivo-universais nos é imposto.

Os serviços, ações e direcionamentos indicam que a possibilidade da VSA vai para além do contexto dos mais vulneráveis, por atuar no campo relacional e, com isso, sua identidade, não se restringe apenas a determinados segmentos, pois a negação de direitos, desigualdades de renda e relacional, incidem, no conflito social, familiar e comunitário que é disseminado, mesmo que este aspecto relacional tenha sido difundido, principalmente, pelo Banco Mundial, como estratégia contraditória de não favorecer à igualdade de renda.



É estratégico o confronto das perspectivas estigmatizantes e de localização de “bolsões de pobreza”, para se evoluir ao uso do conceito de distribuição territorial das desigualdades (e da desterritorialização), identificando elementos de des-proteção social, fazendo-se, nesse caso, a ressalva de que a Proteção Social não é tarefa exclusiva da Assistência Social. Assim como, também compreender que a ideia do Estado como responsável pelo bem comum e curador geral da sociedade, vem carregada de ideologia, bem como na ausência, redução ou especificidade de atenção. Entretanto, este, por ser um poder saído da sociedade, é recortado por interesses de classes, e com a dialética da realidade social, o avesso, o contraditório, sempre estarão presentes. Portanto, a experiência vivenciada na Assistência Social, no contexto que for, não é homogênea, sendo este marcado por posições de classe, comumente sob névoas, nem sempre claras.

Fechamos o debate sobre o lugar com a concepção da Vigilância Socioassistencial, baseada em nosso referencial teórico, na análise documental e nas reflexões acerca do seu lugar como Função da Assistência Social, chegando a seguinte definição: A VSA caracterizada como uma das funções da Assistência Social, **deveria** atuar na busca dos determinantes das desigualdades sócio-territoriais e dos condicionantes da capacidade de proteção social do Estado às famílias e indivíduos, ordenada pela produção, consumo, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas e do padrão dos serviços da rede socioassistencial.

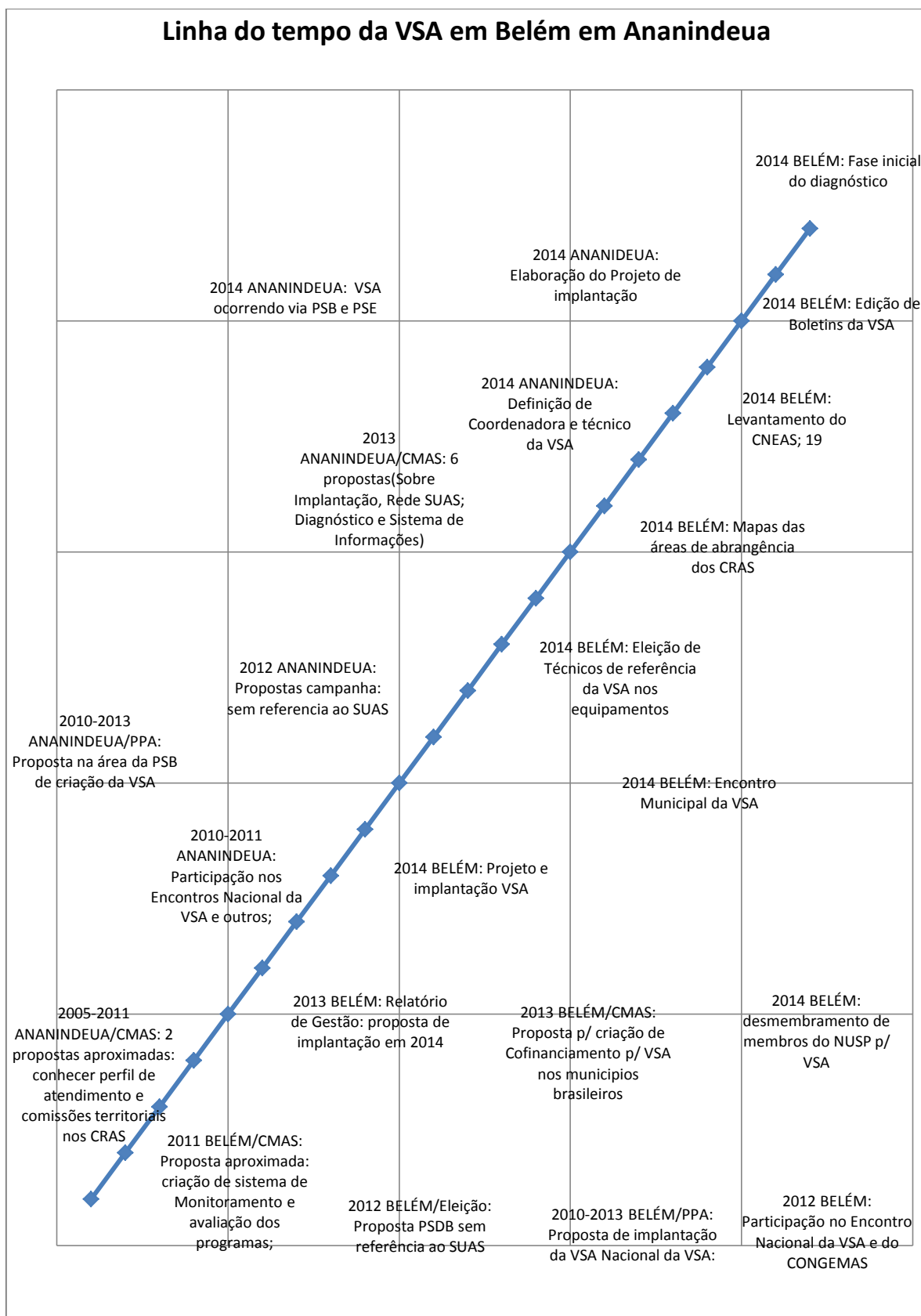
A concepção da pesquisa pretende ser uma tentativa de ampliação da perspectiva de análise da realidade social, a partir da busca dos *determinantes das desigualdades sociais*, para além do debate focalizante e também reforçar a perspectiva do dever do Estado com as famílias e indivíduos, numa inversão ao exposto na LOAS 2011, além de acrescer que além de produzir deve *consumir* informações, para sinalizar que a Vigilância operacionaliza-se por execução direta e indireta como o apoio as ações de Vigilância Socioassistencial realizado pelas equipes nos territórios.

No terceiro elemento das aproximações conclusivas da VSA, tem-se a operacionalização da Vigilância Socioassistencial em Belém e Ananindeua.

Na página abaixo deixamos uma outra linha do tempo, sendo que voltada especificamente a síntese das discussões voltadas aos municípios de Belém e Ananindeua

Os dois municípios da pesquisa, encontram-se em patamares diferenciados de organização, pois enquanto um já possui um acervo de documentos e produções, o outro ainda está em fase de estruturação de equipe.

**Gráfico 5: Linha do tempo do surgimento da VSA em Belém e Ananindeua**



Fonte: Sistematização própria, 2015.

Entretanto, também identifica-se, no histórico das Conferências Municipais o registro de propostas voltadas a VSA, em Ananindeua maior do que em Belém. Entretanto, tal fato não resultou na materialização da VSA, pois esta encontra-se em processo, nesse município.

Destaca-se, na experiência dos municípios, os seguintes aspectos: a equipe do município de Belém foi mais pragmática. Resolveu implantar a equipe de Vigilância para, a partir dela, expandir aos demais técnicos o conhecimento sobre si, via ações de capacitação, articulações e ações específicas; sua materialização proporcionou um maior conhecimento da Vigilância, perante as equipes de gestão, porém não foi possível perceber como se encontra essa compreensão nas equipes de CRAS e CREAS, por não estarem no campo investigativo da pesquisa.

Neste município, a definição de técnico de referência da Vigilância Socioassistencial, em cada serviço da Assistência Social, como estratégia de captar informações e dados dos serviços e de divulgação, em tese, afirma-se como importante meio de coletivizar as ações da Vigilância Socioassistencial, mesmo que não se tenha conseguido perceber a sua efetividade, por não fazer parte do raio de interesse da pesquisa.

No município de Ananindeua, a não implantação anteriormente, pela necessidade de organização “da casa” — estruturar os serviços de proteção social básica e especial para depois implantar e implementar —, retardou o surgimento da Vigilância Socioassistencial. No entanto este município, conseguiu estabelecer uma dupla de referência da VSA e já deram os primeiros passos, possuindo, no corpo funcional da Secretaria, vários técnicos com formação em outras áreas, como possíveis forças para atuarem na Vigilância Socioassistencial; e com Projeto de implantação realizado, e em vias de execução. Porém existe um discurso velado que aparece e que se volta ao contexto político, que se revela como um elemento a ser melhor explorado, que é a sensibilização dos gestores, além das percepções político partidária, que se colocam como variáveis a serem aprofundadas em pesquisas futuras.

Conclui-se que apesar das determinações do Pacto de Aprimoramento, percebe-se, que em Belém, além deste determinante, aparece o impulsionamento dos serviços e da realidade, sinalizando a necessidade de estruturação desta dimensão da Assistência Social, partindo de debates, participações em encontros nacionais e reuniões internas que culminaram na redivisão de um núcleo voltado à área do planejamento; em Ananindeua, os dispositivos legais aparecem como os maiores impulsionadores ao processo que ainda está em curso. No entanto, esta é uma discussão que requer atenção e aprofundamento, para que se possa responder a tal questão com maior rigor.

Quando se reporta à fala dos atores, percebe-se que ainda existem muitos limites, dos quais se destaca a sinalização dos técnicos com relação à não compreensão dos gestores sobre a capacidade da Vigilância Socioassistencial. Entretanto, tal questão também pode ser revelador da negação da Assistência Social no patamar de política pública e de direito e que a Vigilância Socioassistencial, tem papel importante na afirmação do SUAS; Bem como destaca-se a limitação quanto a possibilidade dos produtos da Vigilância Socioassistencial, contribuírem com a execução das ações de forma mais ampliada no cenário das políticas sociais.

Nos dois municípios identificou-se um cenário de limites superiores ao das possibilidades, demonstrando que ainda existe um caminho a ser percorrido, para que a Vigilância ocupe o lugar de função ampliada, ou mesmo no contexto de setor, podendo resultar em possibilidades para a Assistência Social começar a atuar baseada em dados diagnósticos, agregando elementos para a prática profissional e proporcionando o despertar para o passo seguinte, levando o debate às Conferências Nacionais em sentido mais amplo, de modo que os especialistas sejam os próprios atores da Assistência Social, pautando mais da Vigilância e mais para a Vigilância da Assistência Social e ao movimento social.

Compreende-se que o nível de execução, em ambos os municípios, ainda não deram as bases necessárias para algumas conclusões, em virtude de ainda haver um volume de resultados e correlações com os equipamentos, que possibilitem avaliar quais os impactos e como está sendo firmada a relação entre: equipes de Vigilância Socioassistencial, equipes de Proteção Social Básica e sua rede de CRAS; a Proteção Social Especial e a rede de CREAS; o sistema de abrigamento; além da percepção da relação com a sociedade e demais políticas públicas e privadas nos territórios, e na cidade.

Portanto, estabelece-se a necessidade de análise de novas questões em pesquisas futuras, a exemplo: como a VSA é percebida fora da Assistência Social? Ela tem se firmado como Função? As produções, estão incidindo na prática das equipes e nas organizações da sociedade civil e movimentos sociais; ou esta afirma-se mais como meio de organização do Sistema e de suas metas operacionais? Intui-se, que fazer a Vigilância constituir-se como função, requer a superação de inúmeros limites identificados, na pesquisa.

Considera-se que este trabalho trouxe como contribuição, o levantamento histórico das Conferências Nacionais de Assistência Social e dos documentos oficiais que se unificaram às falas dos atores da pesquisa, proporcionando dados para adicionar ao conhecimento da gênese da Vigilância Socioassistencial e cotejou com inferências sobre aspectos teóricos e

conjunturais; bem como deixa um posicionamento para o repensar do lugar que ela ocupa, no cenário da Assistência Social, e adentrou-se a prática de dois municípios do estado do Pará, permitindo capturar, mesmo que de uma forma limitada, a aproximação com um tema complexo que ainda está em processo de materialização, no contexto das políticas públicas.

Compreende-se que seu formato como núcleo, área, setor ou departamento, não é tão relevante, pois esta é apenas sua forma administrativa. Interessa perceber qual a dimensão que lhe está sendo dada, e as condições materiais para tal efetivação, a fim de que o discurso não se desconecte da realidade concreta e, com isso, conduza-a a um mero espaço de coleta e sistematização interna, visando ao alcance de metas e à elaboração de relatórios; ou o melhor que ela possui: ser um espaço de referência e de encontro com dados, que tragam luz para a execução das ações na perspectiva de ampliação de direitos ao público alvo, e para além destes e da própria Assistência Social.

Certos de que este trabalho deixou várias “janelas” abertas, sem conseguir alcançar os diversos determinantes da Vigilância Socioassistencial na Assistência Social, entretanto, também percebe-se que as questões levantadas, ou não exploradas, são possibilidades de continuidades em trabalhos futuros, pois, outras análises virão, com referências teóricas para aprofundar as discussões e gerar novos elementos ao debate.

Destaca-se que o caminho — ou descaminho da Vigilância Socioassistencial — vincula-se a um tipo de política social e de Estado, que se faz por tensões. Mas, eis que surge a indagação fundante e norteadora: “qual é o nosso projeto ético e político?” Pois existe um em curso, e nele inclui-se o discurso pragmático e de focalização, que tensiona o de universalidade e equidade.

Portanto, o que se quer com a Vigilância Socioassistencial é uma pergunta dentre várias outras aqui sinalizadas. Porém, a labuta desenvolvida neste trabalho, foi um esforço na tentativa de alcançar elementos, para desvelar determinantes do surgimento, e do lugar, desta nova dimensão da Assistência Social. Portanto, também se conclui, mesmo com cenário adverso, que o seu lugar ainda é um porvir, uma responsabilidade para os atores sociais, que não desistiram de sonhar com um amanhã possível.

## BIBLIOGRAFIA

BEHRING, Elaine Rossetti **As novas configurações do Estado e da Sociedade Civil no contexto da crise do capital**. Rio de Janeiro: UERJ/CNPq, [20-?].

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2011.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas,SP: Papyrus, 2013.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura**. vol. 3, São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 411-439.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. Disponível em: <[http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/brasil\\_mito\\_fundador\\_e\\_sociedade\\_autoritaria\\_marilena\\_chau\\_i.pdf](http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/brasil_mito_fundador_e_sociedade_autoritaria_marilena_chau_i.pdf)>. Acesso dia 02/07/15, às 17:00h.

COBO, Bárbara. **Políticas focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios**. São Paulo: Cortez, 2012.

COLIN, Denise. et al. **20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social: Coletânea de Artigos**. Brasília: MDS, 2013.

\_\_\_\_\_, Denise. Balanço crítico do processo das conferências 2011, da gestão e do controle social. In: BRASIL. **Anais da VIII Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: CNAS, 07 à 10 de dezembro de 2011b.

CORREIA, Midian Tavares. **Do assistencialismo ao controle: a pobreza e o cotidiano da violência na cidade do Recife no período estadonovista (1937-1945)**. Recife: UFRP: V Colóquio de História, 16 a 18 de nov. de 2011.

COSTAS, Ruth. **Câmara aprova lei da terceirização: projeto gera empregos ou precariza relações de trabalho?** São Paulo: BBC Brasil, 22.04.2015. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2015/04/150413\\_terceirizacao\\_entenda\\_ru](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2015/04/150413_terceirizacao_entenda_ru)>. Acesso em 30.04.2015, às 21:30h

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_, et al (org.). **O Sistema Único da Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2011.

DEMO, Pedro. **Charme da Exclusão Social**. Campinas-SP: Autores Associados, 2002.

FAGNANI, Eduardo. **A política social do Governo Lula** (2003-2010). Campinas: UNICAMPI, 2011. Disponível em: <[http://file:///C:/Documents% 20and%20Settings/acesso 06/Meus%20documentos/Downloads/TD%20192.pdf](http://file:///C:/Documents%20and%20Settings/acesso06/Meus%20documentos/Downloads/TD%20192.pdf)>. Acesso dia 23.05.2015, às 10:30h.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista: as funções da Previdência e da Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1985.

FARIA, Luis Otávio Pires. Oficina 8: O território como base para organização da Vigilância Social no SUAS. In: BRASIL. **Anais** da VII Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: CNAS, 30 de novembro a 03 de dezembro de 2009.

\_\_\_\_\_. Oficina 7: Fortalecimento da Vigilância Social como estratégia para qualificação do SUAS. In: BRASIL. **Anais** da VIII Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: CNAS, 07 a 10 de dezembro de 2011b.

G1. **Governo bloqueia 70 bilhões em gastos em 2015**. Rede Globo: 22/05/2015. Disponível em: <<http://www.globo.com/a/noticia/2015/05/governo-bloqueia-r-70-bi-em-gastos-em-2015-e-ve-retracao-de-1.2-no-pib.html>>. Acesso dia 22/05/15, às 21:30h.

GOMES, Ana Ligia. Painel I: SUAS Plano 10, avaliação e perspectivas da implantação do SUAS. In: BRASIL. **Relatório Final** da VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: CNAS, 14 a 17 de dezembro de 2007a.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1999. Disponível em <[http://www.rabaneda.adv.br/download/ciencias% Pol% EDticas/Gramsci-Caderno-Do-Carcere-vol-1.pdf](http://www.rabaneda.adv.br/download/ciencias%20Pol%20EDticas/Gramsci-Caderno-Do-Carcere-vol-1.pdf)> Acesso em 05 de janeiro de 2015.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, Milton et al. **Território, territórios: ensaios sobre o reordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e Serviço Social: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. A questão social no capitalismo. In **Revista Temporalis**. Rio de Janeiro: ABEPSS, 2001.

\_\_\_\_\_. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BEHRING, Elaine Rossetti. et al. **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidades: entre território de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2011.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

JANNUZZI, Martino Paulo de. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 5ª Ed. Campinas, SP: Alínea, 2012.

\_\_\_\_\_, Oficina 7: Fortalecimento da Vigilância Social como estratégia para qualificação do SUAS. In: CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Anais** da VIII Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: CNAS, 07 a 10 de dezembro de 2011.

JORNAL HOJE. Corte do ajuste fiscal. Rede Globo: 23/05/15. Notícia televisiva, às 13:35h.

LEFEBVRE, Henri. **A Cidade do Capital**. Rio de Janeiro (Capítulo II: A Cidade e a divisão do trabalho, páginas 29 à 73): DP&A Editora, 1999.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MACIEL, Carlos Alberto. Oficina 7: Fortalecimento da Vigilância Social como estratégia para qualificação do SUAS. In: CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Anais** da VIII Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: CNAS, 07 à 10 de dezembro de 2011.

MARQUES, Gilberto. **Estado e Desenvolvimento na Amazônia**: a inclusão da Amazônia na reprodução capitalista. (Tese de doutorado). Rio de Janeiro: CPDA/UFRJ, 2007.

MARSHALL, T.H. **Cidadania e Classe Social**. Brasília: Senado Federal, 2002.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política - Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MENDOSA, Douglas. **Gênese da política de assistência social do governo Lula**. São Paulo: USP-PPGS, 2012. Disponível em: <[http://file:///C:/Documents%20andSettings/acesso06/Meus%20documentos/Downloads/2012\\_DouglasMendosa.pdf](http://file:///C:/Documents%20and%20Settings/acesso06/Meus%20documentos/Downloads/2012_DouglasMendosa.pdf)> Acesso em: 21/05/2015, às 09:00h.

MENOTTI, Carla; MILANI, Franciele Cristina; FAUSTINO, Patricia; SOUZA, Raquel Ribeiro de. **A Vigilância Social no CRAS**: novos olhares e novas práticas. Presidente Prudente (SP): Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo”, 2011.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. **Análise conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração**: potencial e desafios. Curitiba: ANPAD-RAC, 2011. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/rac>>. Acesso em 03/06/2013, às 13:05h.

NETTO, José Paulo. **Construindo a inclusão e universalizando direitos**. In: BRASIL. Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília (DF): CNAS, 9 a 12 de dezembro de 1997.

NEVES, Luã. **Cartografia da RMB, dos municípios de Belém e Ananindeua e áreas de abrangências dos CRAS** (produção exclusiva). Belém: UFPA, 2015.



OLIVEIRA, Gercina Alves de. **A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira**. Revista de Adm. Públ. Rio de Janeiro, 47-74, jul./ dez. 1970.

OLIVEIRA, Juliene Agilo. Produção de indicadores sociais na Política de Assistência Social: novas atribuições da gestão. In: VI ENAPEGS, **Eixo temático 2: gestão social, políticas públicas e território**. São Paulo: PUC SP, 2012 (E-mail: juliene\_aglio@unitoledo.br)

PASSARINHO, Nathalia. **Câmara aprova excluir empresas públicas de projeto sobre terceirização**. Portal G1, 14/04/2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/04/camara-aprova-excluir-empresas-publicas-de-projeto-sobre-terceirizacao.html>>. Acesso em: 30/04/2015, às 20:00h.

PONTES. Reinaldo Nobre. **Mediação e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Cidadania x Pobreza: a dialética dos conceitos na política social na era FHC**. Curitiba: Appris, 2013.

PEREIRA. Potyara Amazoneida. **Porque também sou contra a focalização das políticas sociais**. Brasília: UNB, [2003?] Disponível em: <[http://www.nepos.unb.br/publicacoes/contra\\_focal.pdf](http://www.nepos.unb.br/publicacoes/contra_focal.pdf)> Acesso dia 02/06/15, às 18:00h.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas e Necessidades Humanas com Enfoque no Gênero**. Pelotas: Sociedade em Debate, jun./2006, p. 67-86,. Disponível em:<<http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/viewFile/437/391>>. Acesso dia 02/06/2015, às 16:00h.

\_\_\_\_\_. Discussões conceituais sobre política social como política pública e de direito de cidadania. In: BEHRING, Elaine Rossetti. et al. **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. Política social do segundo pós-guerra: ascensão e declínio. **Revista Serviço Social e Saúde**. V. ix, nº 10. Campinas: UNICAMP, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=47803>>. Acesso dia: 02/06/15, às 16:40 h.

\_\_\_\_\_. Formação Profissional e Política Social: dilemas e perspectivas [Exposição oral]. In: **Seminário Acadêmico do PPGSS e 3º Seminário do GEPSS**. UFPA, 28 e 29/04/2015.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil**. FNEPAS: [20-?]. Disponível em: <[http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-4.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf)>. Acesso dia: 18/05/15, às 11:40h.

RAJAN, Raghuram G.; ZINGALES, Luigi. **Salvando o capitalismo dos capitalistas: acreditando no poder do livre mercado para criar mais riqueza e ampliar as oportunidades**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

RIBEIRO, Carla Andrea. Oficina 8: O território como base para organização da Vigilância Social no SUAS. In BRASIL. **Anais da VII Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: CNAS, 30 de novembro a 03 de dezembro de 2009.

RODRIGUES, Edmilson Brito. **Aventura Urbana**: urbanização, trabalho e meio-ambiente em Belém. Belém: PLADES/NAEA/UFPA, 1996.

\_\_\_\_\_. **Os desafios da metrópole**: reflexões sobre desenvolvimento para Belém. Belém: NAEA/UFPA, 2000.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2012.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. São Paulo: Cortez, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política e o mercado. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Thaís Gaspar Mendes da; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. **A Vigilância social na política de assistência social**: uma aproximação conceitual. In: Revista de Serviço Social. Londrina, V. 15, N.2, P. 130-151, JAN./JUN., 2013. Disponível em: <[http // www. uel.com.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article](http://www.uel.com.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article)>. Acesso em: 02 mar. 14.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e Serviço Social**: diferentes concepções e compromissos políticos. São Paulo: Cortez, 2013.

SOUSA, Alexandre Ricardo Lobo de. **Franz Kafka e a burocracia weberiana**. Vitória: REEL, 2013.

SPOSATI, Aldaiza. A Política Pública de Assistência Social: caminhos de sua construção para prover mínimos sociais. In: BRASIL. **Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília (DF): CNAS: 9 a 12 de dezembro de 1997.

\_\_\_\_\_. A gestão da assistência social na cidade de São Paulo(2001-2004). In: **RAP**: Rio de Janeiro: maio e junho de 2005. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6778/5360.pdf>. Acesso dia 06.07.15, às 11:00h.

\_\_\_\_\_. Modelo brasileiro de proteção Social não contributiva: concepções fundantes. In BRASIL. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

\_\_\_\_\_. Vigilância Socioassistencial, monitoramento: modelo de atenção no SUAS. In: BRASIL. **Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial**. Brasília: MDS, 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistencialsocial/Vigilanciasocioassistencial/encontro-nacional-de-monitoramento-e-vigilancia-socioassistencial-dosuas-2012/ Mesa-2-apresentacao-informacao-como-aprimoramento-do-suas.pdf>>. Acesso em 10/12/2014, às 16:00h.

\_\_\_\_\_. et. al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 2014.

TRINDADE JR, Saint-Clair. Cidadania e reprodução do espaço urbano de Belém. In: D'INCAO, Maria Ângela; SILVEIRA, Isolda Maciel da. **Amazônia e a crise de modernização**. Belém: ICSPA-UFPA/Museu Emílio Goeldi, 2009.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia et al. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3ª ed, Petrópolis: Vozes, 2002.

WEBER, Max. **O que é a burocracia**. Conselho Federal de Psicologia, [20??] <<http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro-burocracia-diagramacao-final>>. Acesso dia 22/03/2014.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Paris, 1999. Disponível em: <[http://files.femadireito102.webnode.com.br/As\\_Prisões\\_da\\_Miséria/LoicWacquant-1.pdf](http://files.femadireito102.webnode.com.br/As_Prisões_da_Miséria/LoicWacquant-1.pdf)>. Acesso dia: 17/05/2015, às 11:55h.

XAVIER, Helen Cristina Osório. et al. **SUAS: desafios para a sua efetivação. Presidente prudente: Faculdades Integradas Antonio Eufrásio de Toledo**, [201-?]. Disponível em: <<http://www.intertemas.unitoledo.br/revista/ines.php/social/article/view/582/562>>. Acesso dia 02/03/14.

### **Bibliografia Documental:**

ANANINDEUA (PA). Prefeitura. 2012. Disponível em: <http://www.ananindeua.pa.gov.br>. Acesso em: nov. 2012. In **Enciclopédia dos Municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro : IBGE, 1957. v. 14 ?. In: Site IBGE, 2014. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br//painel/historico.php?lang=&codmun=150080search=para/anandindeua/infograficos:-historico>>. Acesso dia 16 de janeiro de 2015, às 18:00h.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.654, de 9 de dezembro de 2013: **Plano Plurianual do Município de Ananindeua para o período 2014-2017**. Disponível em: <[http://www.ananindeua.pa.gov.br/diario/public/diariopdf/2013\\_DIARIO,\\_DEZEMBRO,\\_27.pdf](http://www.ananindeua.pa.gov.br/diario/public/diariopdf/2013_DIARIO,_DEZEMBRO,_27.pdf)>. Acesso em 15 de janeiro de 2015, às 15:00h.

\_\_\_\_\_. **Site da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Trabalho (SEMCAT)**. Ananindeua: [entre 2010 e 2015]. Disponível em: <<http://www.ananindeua.pa.gov.br/semcat/#page.index.view?pg=AssistenciaSocial>>. Acesso em 20 de janeiro de 2015, às 16:00h.

BELÉM (PA). Prefeitura. 2012a. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br>. Acesso em: nov. 2012. In **Enciclopédia dos Municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro : IBGE, 1957, v. 14, p. 293-297. In: Site IBGE, 2014. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br//painel/historico.php?lang=&codmun=150140search=para/belém/infograficos:-historico>>. Acesso dia 23/01/15, às 19:30 h.

\_\_\_\_\_. Fundação Papa João XXIII: NUSP. **Relatório de Gestão da FUNPAPA**, Belém/PA. 2013.

\_\_\_\_\_. Fundação Papa João XXIII: NUSP-Vigilância Socioassistencial. **Projeto de elaboração do diagnóstico socioterritorial do município de Belém/PA.** 2014a.

\_\_\_\_\_. Fundação Papa João XXIII: NUSP-Vigilância Socioassistencial. **Projeto de implantação e funcionamento da Vigilância socioassistencial no município de Belém/PA.** 2014b.

\_\_\_\_\_. Fundação Papa João XXIII: NUSP-Vigilância Socioassistencial. **Slide de apresentação da Vigilância socioassistencial no município de Belém/PA.** 2014c.

\_\_\_\_\_. Fundação Papa João XXIII: NUSP-Vigilância Socioassistencial. **Mapas das territorialidades dos CRAS do Município de Belém/PA.,** 2014d.

\_\_\_\_\_. Fundação Papa João XXIII: **NUSP-Vigilância Socioassistencial.** Slide de apresentação da Vigilância Socioassistencial **de** Belém/PA., 2014e.

BRASIL. Lei nº 6.019, de 03 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. Brasília: 1974. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6.019.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6.019.html)>. Acesso dia 15.05.15. às 16:00h.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 1990.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993: Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília: Presidência da República, 1993.

\_\_\_\_\_. Texto Subsídio: **Plano Decenal SUAS Plano 10,** Metas do Governo. Brasília: MDS, 2007.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS.** Brasília: MDS, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei 12.435, de 2011 . Lei Orgânica da Assistência Social.. Brasília: Presidência da República, 2011.

BRASIL. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial.** Brasília: MDS/ CEDEPE/PUC-SP, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Vigilância Socioassistencial:** garantia do caráter público da Política de Assistência Social. Brasília; MDS: Caderno 3 do Capacita SUAS, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Instrução Operacional Conjunta nº 19.** Brasília: MDS-SENARC/SENAS, 2013c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/instrucoes-operacionais/2013/IO%20Conjunta%20no%2019%20SENARCSNAS%2007de%20fevereiro%20de%202013.pdf>>. Acesso dia 08.07.15, às 09:30h.

\_\_\_\_\_. **Censo SUAS 2010.** Site do MDS [2014a]. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assitenciasocial/vigilancia-socioassistencial/censo-suas>>. Acesso em: 20.12.13, às 18:00h.

\_\_\_\_\_. **Censo SUAS 2013**. Site do MDS [2014b]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia-socioassistencial/censo-suas>. Acesso em: 20.12.13, às 20:00h.

\_\_\_\_\_. **Site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Brasília: MDS, [2014c]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>>. Acesso dia 20/12/14, às 15:30 h.

CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS. PROJETO DE LEI Nº [4330], DE 2004 (Do Sr. Sandro Mabel): **Dispõe sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes**. Brasília, 2004. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=F3C5A9B904740CEF FEA7830AE331F07F.proposicoesWeb1?codteor=246979&filename=PL+4330/2004](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F3C5A9B904740CEF FEA7830AE331F07F.proposicoesWeb1?codteor=246979&filename=PL+4330/2004)> Acesso em 30/04/2015, às 21:00h.

COLIGAÇÃO ANANINDEUA EM SUAS MÃOS. **Programa de Governo para Ananindeua**: Candidato Manoel Pioneiro (PSDB, PTC, PRB, PSL, PMN, PSDC, DEM, PSB, PP e PTdoB). Julho de 2012. Disponível em: [http://www.\[???\]](http://www.[???])

COLIGAÇÃO UNIÃO EM DEFESA DE BELÉM. **Programa de Governo** (PSDB, PSB, PSD, PT do B, PSDC, PRP e PTC): 2012. Disponível em: <http://divulgacand2012.tse.jus.br/divulgacand2012/mostrarPropostaGoverno.action?sqCand=140000011821&codigoMunicipio=04278>. Acesso dia 15/05/15, às 17:20h.

COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Pacto de aprimoramento do SUAS 2014-2017**. Brasília, 2013.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL[Ananindeua]. **VIII Conferência Municipal de Assistência Social de Ananindeua**. 2013.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL[Belém]. **VIII Conferência Municipal de Assistência Social de Belém**. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Relatório final da I Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 20, 21, 22 e 23 de novembro de 1995. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/i-conferencia-nacional>>. Acesso dia 09.12.2014, às 09:00 h.

\_\_\_\_\_. **Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 9 a 12 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ii-conferencia-nacional>>. Acesso dia 09.12.2014, às 09:30 h.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica da Assistência Social**: Resolução 207, 16 de dezembro de 1998. Brasília, 1998a.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica da Assistência Social**: Resolução nº 207, 16 de dezembro de 1998. Brasília, 1998b.

\_\_\_\_\_. **III Conferência Nacional de Assistência Social**: Deliberações. Brasília, 4 a 8 de dezembro de 2001. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/iii-conferencia-nacional>>. Acesso dia 09.12.2014, às 09:40 h.

\_\_\_\_\_. **Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social.** Brasília, DF, 07 A 10 de Dezembro de 2003. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/iv-conferencia-nacional>>. Acesso dia 09.12.2014, às 10:00 h.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social/Norma Operacional Básica da Assistência Social.** Brasília, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social.** Brasília, 08 de dezembro de 2005b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/v-conferencia-nacional>>. Acesso dia 09.12.2014, às 10:30 h.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final da VI Conferência Nacional de Assistência Social.** Brasília, 14 à 17 de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/vi-conferencia-nacional>>. Acesso dia 10.12.2014, às 14:00 h.

\_\_\_\_\_. **Anais da VII Conferência Nacional de Assistência Social.** Brasília, 30 de novembro a 03 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/vii-conferencia-nacional>>. Acesso dia 10.12.2014, às 14:30 h.

\_\_\_\_\_. **Anais da VIII Conferência Nacional de Assistência Social.** Brasília, 07 à 10 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/viii-conferencia-nacional>>. Acesso dia 10.12.2014, às 15:00 h.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica da Assistência Social: Resolução nº 33, 12 de dezembro de 2012.** Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **IX Conferência Nacional de Assistência Social.** Brasília:CNAS, 16 à 19 de dezembro de 2013. In: Conferências Nacionais de Assistência Social: Dados sobre as Conferências e suas Deliberações. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional>>. Acesso dia 10.12.2014, às 16:25 h.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Norma Operacional Básica do SUS.** Brasília, 1996.

CONGRESSO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. **Vigilância em Saúde: Coleção Progestores.** Brasília, 2007. Disponível em: <<http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicações/vigilancia/conass.pdf>>. Acesso dia 27/03/2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (Brasil). **Portal da Transparência.** Brasília: 2015. Disponível em: <<http://pa.transparencia.gov.br/Ananindeua/receitas/por-area/acoes?exercício=2015&funcao=08>>. Acesso em 03.05.2015, às 18:00h.

GOOGLE. **Mapa de Ananindeua.** [20--?]. Disponível em: <<https://www.google.com.br/search?q=mapasDE+ANANINDEUA&biw=1280&bih=653&bm=sch&tbo=u&source=univ&sa=X&ved=0CDgQsARqFQoTCJf17uW3sYCFUgQkAodXj0Agg>>. Acesso dia:15/07/15,às 19:00h.

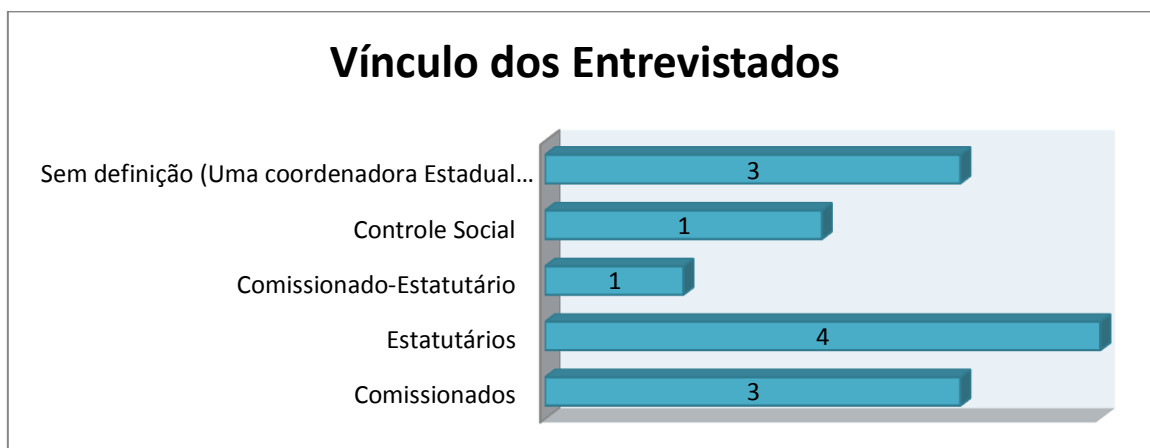
IBGE. Divisão Urbano Regional:mapa de Ananindeua. [20--?]. Disponível em <[ftp://geofp.ibge.gov.br/divisao\\_urbano\\_regional/mapas/regioes\\_ampliadas\\_articulacao\\_urbana.pdf](ftp://geofp.ibge.gov.br/divisao_urbano_regional/mapas/regioes_ampliadas_articulacao_urbana.pdf)>. Acesso dia 15/07/15, às 10:00h.

SÃO PAULO-SP. **Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo**, 2002-2003. Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo, 2002. Disponível em <[http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/assistencia\\_social/comas/plassp/PLASsp.pdf](http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/assistencia_social/comas/plassp/PLASsp.pdf)>. Acesso dia 06/07/15, às 10:30h.

## APÊNDICES

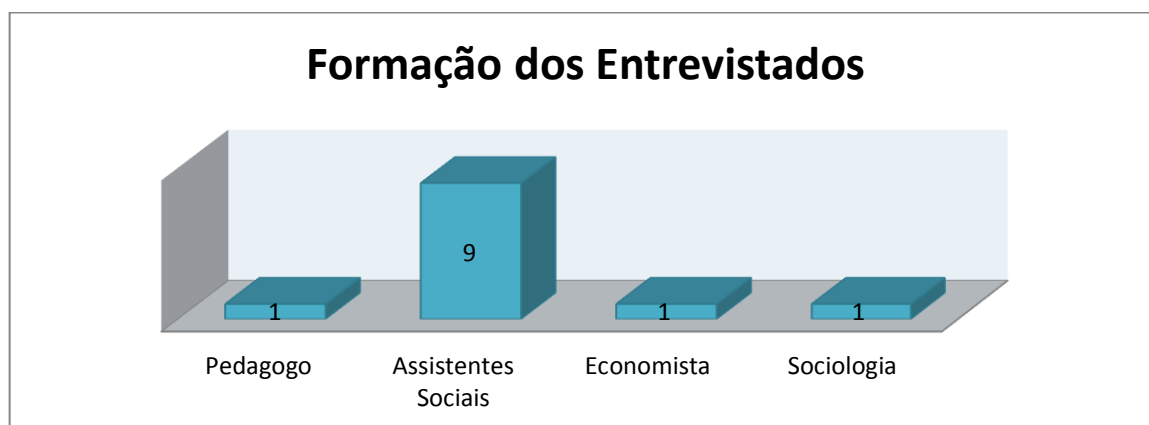


**APÊNDICE A – Gráfico 06: Vínculo dos entrevistados**



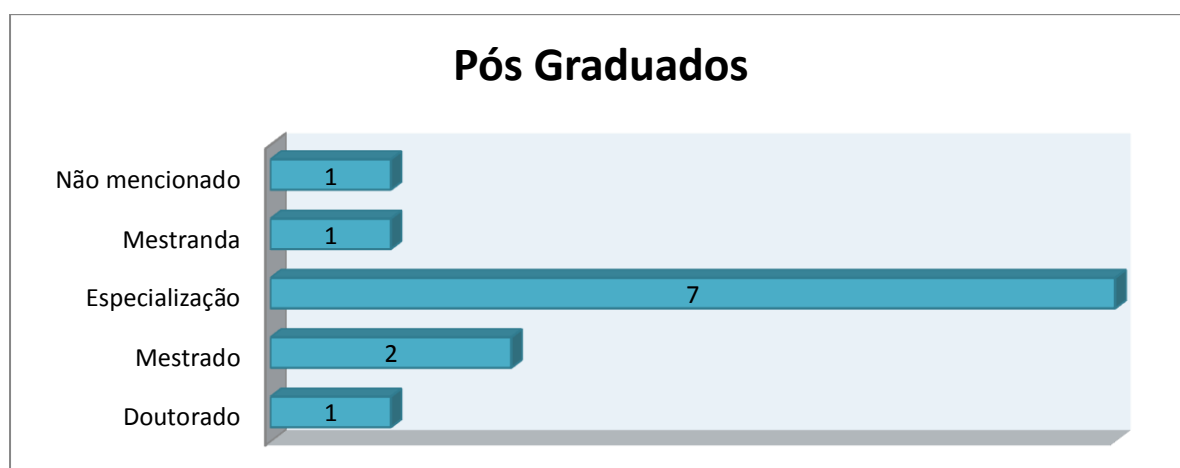
Fonte: Sistematização própria, 2015

**APÊNDICE B - Gráfico 07: Formação dos entrevistados**



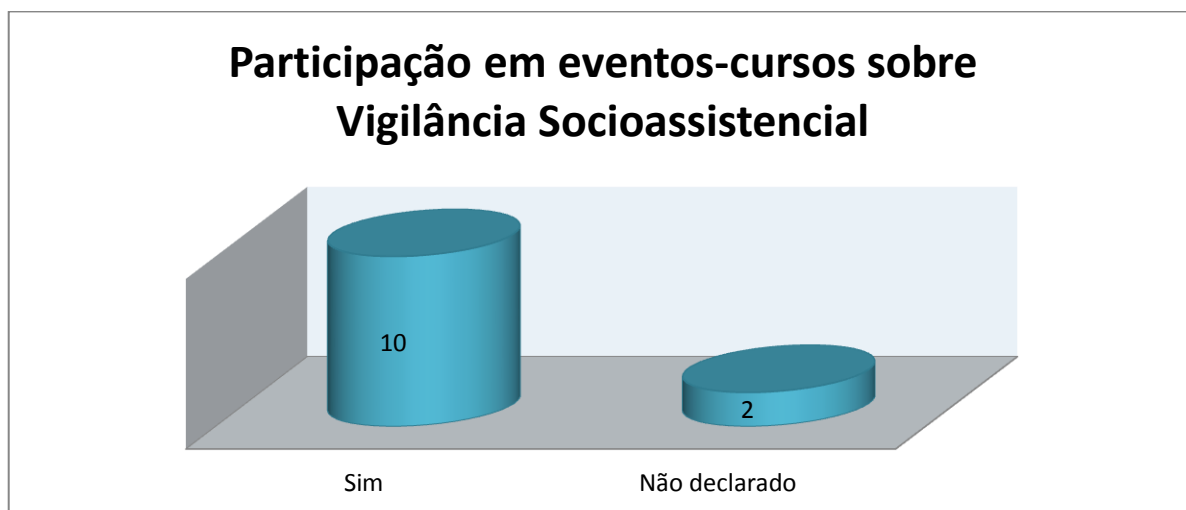
Fonte: Sistematização própria, 2015

**APÊNDICE C - Gráfico 08: Entrevistados com Pós-graduação**



Fonte: Sistematização própria, 2015

**APÊNDICE D - Gráfico 09: Participação em eventos-cursos sobre a VSA**



Fonte: Sistematização própria, 2015

## APÊNDICE E

<b>Questionário de Entrevista</b>
-----------------------------------

Data de realização: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, às \_\_\_\_\_ horas.

**Segmento:** 1.Gestor ( ) -2.Coordenador da VSA – 3.Técnico da VSA ( ) – 4. Membro da Proteção Social ( ) 5. Conselheiro ( )

**Esfera:** Municipal ( ) - Estadual ( ) - Federal/Nacional ( )

**Sendo da esfera municipal é de porte:** Grande ( ) ou Metrópole ( ).

### **I - Identificação (breve perfil)**

01 – Tipo de vínculo trabalhista (múltipla opção): Comissionado ( ) - Estatutário ( )  
Temporário ( ) - Serviço Prestado ( )

02 – Formação Profissional: \_\_\_\_\_

03 - Pós Graduação/nível: \_\_\_\_\_

04 – Participação em capacitação sobre a Vigilância Socioassistencial: ( ) Sim -( ) Não.

### **II – Compreensão conceitual**

01 – Como e porque surgiu a Vigilância Socioassistencial (VSA), no cenário nacional e no seu município?

02 - Qual é o lugar da Vigilância Socioassistencial na Assistência Social (e no seu município)? Explique o que isso significa?

03 – Como vc correlaciona os conceitos sobre risco, vulnerabilidade e territorialidade, com a VSA?

### **III – Questões específicas:**

01- Como funciona a VSA no seu município?

(Como o setor faz a informação circular e qual a utilidade?

Serve pra focalizar ou pra orientar e como isso se efetiva?)

02- Como estão definidos os papéis de cada profissional que atua na Vigilância Socioassistencial e quais os serviços vinculados a ela?

03 – Quais são os limites e possibilidades da estruturação da Vigilância Socioassistencial

Obrigado por sua participação!