

POLÍTICA PÚBLICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, GESTÃO DO SUAS E A INTERFACE COM A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL¹

Bruna Fernanda Itaoui

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Estadual de Ponta Grossa (PPGCSA/UEPG).

E-mail: brunaitaoui@gmail.com

Virginia de Souza

Doutora em Ciências Sociais Aplicadas, pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG).

E-mail: vssato@yahoo.com.br

Vandete Arcoverde Silva

Especialização em gestão pública com ênfase no SUAS pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG).

E-mail: detearco@gmail.com

Resumo

Este artigo aborda a assistência social em sua trajetória histórica no Brasil, desde o viés de amparo aos mais necessitados até o patamar de Política Pública, a partir da Constituição Federal de 1988, constituindo o tripé da Seguridade Social. O texto discute as funções da Política da Assistência Social, enfocando a Vigilância Socioassistencial enquanto campo de conhecimento e sua interface da Gestão da Política da Assistência Social. A Vigilância Socioassistencial, desde 2004, vem se consolidando como objetivo da Política da Assistência Social, no que diz respeito à produção de dados, indicadores e mapeamento dos territórios, ao conhecimento da realidade local, compondo a Assistência Social juntamente com a Proteção Social e a defesa de direitos sociais à população mais vulnerável. Ao produzir dados e indicadores dos territórios, principalmente em áreas de vulnerabilidade, a Vigilância Socioassistencial torna-se relevante no campo das emergências, em apoio às situações de desastres e calamidades.

Palavras-chave. Política Pública. Assistência Social. Vigilância Socioassistencial.

PUBLIC POLICY FOR SOCIAL ASSISTANCE, MANAGEMENT OF SUAS AND THE INTERFACE WITH SOCIAL ASSISTANCE MONITORING

Abstract

This article addresses social assistance in its historical trajectory in Brazil, from the perspective of supporting the most needy to its establishment as Public Policy, starting with the 1988 Federal Constitution (CF/1988), forming the tripod of Social Security. The article discusses the functions of Social Assistance Policy, focusing on Socioassistance Surveillance as a field of knowledge and its interface with the

¹ Uma versão anterior desse artigo foi apresentada no XI Congresso Nacional de Pesquisa em Ciências Sociais Aplicadas (CONAPE).

Management of Social Assistance Policy. Since 2004, Socioassistance Surveillance has been positioned as an objective of Social Assistance Policy, concerning the production of data, indicators, and territorial mapping, understanding the local reality, and composing Social Assistance along with Social Protection and the defense of social rights for the most vulnerable population. By producing data and indicators on territories, particularly in areas with vulnerability, Socioassistance Surveillance becomes relevant in the field of emergencies, supporting disaster and calamity situations.

Keywords. Public Policy. Social Assistance. Socioassistance Surveillance.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo discute a Política da Assistência Social, em seu viés de amparo aos mais necessitados até o patamar de Política Pública, um avanço estabelecido na Constituição Federal de 1988. A mudança de concepção não somente altera a forma de entendimento de amparo aos mais vulneráveis, como também posiciona a Política da Assistência Social no campo da Seguridade Social, no tripé: Saúde, Previdência e Assistência Social.

O artigo objetiva apontar as funções e objetivos da Assistência Social, enfocando a Vigilância Socioassistencial no campo da gestão, ou seja, com princípios relacionados às funções de planejar, organizar, dirigir e conhecer a realidade local.

Com foco no território, riscos e vulnerabilidades da população, a Vigilância Socioassistencial busca planejar e conhecer as demandas da Assistência Social, superando o imprevisto no atendimento à população mais vulnerável, analisando territorialmente a capacidade protetiva das famílias e a ocorrência de múltiplas vulnerabilidades, além das potencialidades dos territórios e dos serviços ofertados à população.

Utiliza-se, na construção do artigo, a revisão bibliográfica na abordagem teórica e conceitual sobre o tema, trazendo à baila discussões relevantes sobre a Vigilância Socioassistencial no campo da Gestão da Política da Assistência Social.

O texto é constituído de três sessões, sendo a primeira sessão uma abordagem sobre a Política da Assistência Social em sua trajetória de avanços no amparo aos mais necessitados até o patamar de dever do Estado e direito do cidadão. Na segunda sessão, discute-se a Vigilância Socioassistencial como campo fértil na

produção de conhecimento. Na terceira e última sessão, aponta-se para articulação intersetorial da vigilância socioassistencial, para o planejamento de ações no âmbito da gestão do SUAS em situações de emergência.

1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL: DO AMPARO AOS MAIS NECESSITADOS À PROTEÇÃO SOCIAL DO CIDADÃO

1.1 DO BRASIL COLÔNIA ATÉ A DÉCADA DE 1980: DIREITO SOCIAL OU CARIDADE?

Conforme Pereira (2007), a assistência social está presente no Brasil desde o Período Colonial. Durante a Colônia e o Império, a assistência social era predominantemente baseada na caridade e, primordialmente, realizada por instituições religiosas católicas, através das Santas Casas de Misericórdia. Ou seja, ela era ditada por valores e interesses morais, religiosos e clientelistas. O autor prefere nomear o período como “desassistência”, porque o alvo das ações não era a benesse da população e, sim, a promoção dos ideais religiosos e políticos do período.

À frente no tempo histórico, a República Velha teve uma figura pública chamada Ataulpho de Nápole de Paiva, juiz da Corte de Apelação do Rio de Janeiro, que defendia que os indigentes deveriam receber assistência para conseguir trabalhar (Sposati, 2011).

Em 1938, no Brasil, com Vargas, ocorreu a primeira regulamentação de um campo de práticas sociais com vistas à identificação no âmbito da assistência social:

O Conselho é criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, passando a funcionar em uma de suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliares. Transita, pois nessa decisão, o gesto benemérito do governante por uma racionalidade nova, que não chega a ser tipicamente estatal, visto que atribui ao Conselho certa autonomia (Mestriner, 2001, p. 57-58).

Portanto, esse é o momento em que se estreitaram as relações entre Estado e a elite, reforçando, ao mesmo tempo, o caráter laico da assistência social, não sendo entendida mais como uma prática religiosa, mas como abrigo do Estado. Reforçou-se, também, a diferença entre pobres e ricos e a sujeição dos com menos condições, bem como a não igualdade de direitos. Portanto, o Conselho Nacional de Serviço

Social (CNSS) foi a primeira forma de presença de um organismo estatal próximo ao campo da assistência social no Brasil (Boscari; Silva, 2015).

Em 1942, ainda no governo de Getúlio Vargas, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi criada com a finalidade de prestar auxílio às famílias dos pracinhas brasileiros, por conta da Segunda Guerra Mundial. Findada a guerra, a LBA voltou-se para a assistência à maternidade e à infância, “caracterizada por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria” (Boscari; Silva, 2015, p.110). Foi a primeira instituição de assistência social brasileira, na instância federal, marcada pela presença de mulheres e pelo patriotismo:

A primeira grande instituição nacional de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência, é organizada em sequência ao engajamento do país na Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo declarado será o de “prover as necessidades das famílias cujos chefes tenham sido mobilizados, e, ainda, prestar decidido concurso ao governo em tudo que se relaciona ao esforço de guerra”. Surge a partir de iniciativa de particulares, logo encampada e financiada pelo governo, contando também com o patrocínio das grandes corporações patronais (Confederação Nacional da Indústria e Associação Comercial do Brasil) e o concurso das senhoras da sociedade (Iamamoto; Carvalho, 2014, p. 265)

Nesse sentido, a LBA ficou reconhecida como órgão de colaboração com o Estado no que tangia aos serviços de assistência social². Além disso, foram desenvolvidos institutos de previdência social, como o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM) e o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciários (IAPC), que proporcionaram benefícios aos trabalhadores de diversos setores.

Contudo, apesar desses avanços, a assistência social durante a Era Vargas era usada como ferramenta de controle social. As políticas sociais eram centralizadas e frequentemente visavam manter a ordem social e consolidar o apoio ao governo Vargas. A implementação dessas políticas tinha como objetivo assegurar a lealdade dos trabalhadores e evitar tumultos sociais durante um período de enorme mudança econômica e social. Dessa forma, embora houvesse avanços na institucionalização da assistência social, ela ainda não conseguia atender toda a população.

² Conforme o Decreto-Lei nº 4.830, de 15 de outubro de 1942, a LBA é uma associação instituída na conformidade dos Estatutos aprovados pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, que foi fundada com o objetivo de prestar serviços de assistência social em colaboração com instituições especializadas. É o órgão de cooperação com o Estado no tocante à assistência social (Brasil, 1942).

No que tange à historicização, após a queda de Getúlio até o governo de Goulart, a democracia predominou e o crescimento econômico também. No mesmo ano da Constituição de 1946, o Serviço Social da Indústria (SESI) foi oficializado para incentivar e estimular a cooperação entre as classes em iniciativas tendentes a promover o bem-estar (Iamamoto; Carvalho, 2014). O objetivo do SESI seria proporcionar assistência social e condições de habitação, nutrição e higiene aos trabalhadores. Isso desenvolveria solidariedade entre os empregados e empregadores. Durante o período, houve uma adesão do empresariado à política de controle social pela ditadura de Getúlio. A fase que se abria era marcada pelo aprofundamento do modelo corporativista e políticas industrialistas, ocorrendo uma participação direta da burguesia no setor industrial (sendo esta a principal beneficiária). Com a Constituição de 1937, os direitos sociais deram destaque e ênfase a área trabalhista, com uma maior intervenção do Estado e uma regulamentação mais rígida em relação à organização dos trabalhadores, proibindo as manifestações de greve. Os benefícios às classes menos favorecidas, nesse sentido, se ampliaram também quando o Estado assumiu a função de oferecer o ensino pré-vocacional e o educacional, aumentando as opções de mão-de-obra na industrialização (Couto, 2010).

Nesse sentido, o surgimento do SESI foi um momento o qual o empresariado se organizou mais para definir seus posicionamentos em relação à situação internacional e ao novo estatuto econômico pós-guerra. Nesse período, a Previdência Social foi ampliada para possibilitar maior assistência às famílias operárias. Assim, elevar a renda da população também seria um dos debates centrais em torno da economia. A instituição do SESI situava-se em uma conjuntura na qual havia uma superexploração da força de trabalho e o crescimento de movimentos autônomos do proletariado. Aí se torna explícito a ideia da instituição, que seria de se contrapor a essa conjuntura de liberdades, que estava fortalecendo a organização de proletários, por meio de uma ampla política de assistência social. A burguesia industrial, por meio do Estado, adotou uma forma de ação política baseada no assistencialismo. As práticas sociais desenvolvidas pelo SESI seriam um instrumento de contraposição à

organização autônoma das classes operárias, além de serem um instrumento de luta política anticomunista. O SESI foi uma resposta do empresariado à nova conjuntura e correlação de forças que surgiram com a desagregação do Estado Novo e a liberalização do regime, favorecendo o crescimento do movimento operário (Iamamoto; Carvalho, 2014). No que tange à historicização, depois da queda de Getúlio até Goulart, a democracia foi predominante e o crescimento econômico também:

O período de 1930-64 é demarcador de governos que encaminham o processo de industrialização do país, tido como o único capaz de resolver as questões de dependência econômica e de necessidades sociais da população. Do ponto de vista da juridicização, foram elaboradas três constituições na época (a de 1934, 1937 e a de 1946), que respondem às demandas impostas pela realidade política, social e econômica, visando consubstanciar o processo de regulação entre sociedade e governo (Couto, 2010, p. 31.)

Até o ano de 1970, a assistência social era entendida como ações pontuais e concentradas nos grandes centros urbanos. Com a ditadura militar, ocorreu uma crescente institucionalização da assistência social.

O governo militar, em 1964, criou a Lei nº 4.513, que iniciava a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Era uma entidade autônoma administrativa e financeiramente, com atribuições do antigo Serviço de Assistência ao Menor (Becher, 2011). No ano seguinte, em 1969, o Decreto-Lei nº 593 transformou a LBA em fundação pública, foi criado também o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), em 1971, garantindo benefícios de aposentadoria por velhice e invalidez, auxílio-funeral e serviços de saúde.

Cabe ressaltar, no entanto, que o financiamento das políticas sociais não depende apenas de critérios técnicos e financeiros, mas também de decisões políticas (Costa; Mandalozzo, 2007). No final da década de 1970, instaurou-se uma crise que também afetou o orçamento público e seu nível de investimento nas áreas sociais.

Em 1974, o Ministério do Trabalho e da Previdência Social foi desmembrado em dois, tornando-se Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência e Assistência Social, com a função de proteção social e auxílio material e educacional. Em 1977, foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, através da Lei nº

6.439. O governo militar utilizou-se dos benefícios socioassistenciais para conseguir aumentar sua base de apoio (Couto, 2010).

Na entrada dos anos 1980, início da redemocratização do país, viveu-se um período caracterizado pela intensa crise econômica brasileira. Além do surgimento de novos partidos (como o Partido dos Trabalhadores), vários movimentos sociais, desde a União Nacional dos Estudantes (UNE), até movimentos da Igreja Católica, foram responsáveis pelas manifestações que tensionaram o governo militar a encaminhar o processo de abertura política (Couto, 2010). Foi somente com a Constituição Federal de 1988 que a política de assistência social adquiriu *status* de política social, por meio de um processo de institucionalização, de profissionalização e de alcance de racionalidade técnica e política.

1.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO UM DIREITO

A década de 1980 foi um marco de mudanças e transformações no panorama político e social do Brasil. Foi a partir da Constituição Federal de 1988 que a assistência social passou a ser entendida como um direito do cidadão e dever do Estado. Esse marco teve grande importância na quebra da lógica da caridade, clientelismo e benemerência que a caracterizam de maneira conservadora em períodos anteriores. A partir da Carta Magna, a assistência passa a ser incluída na regulação jurídica brasileira, se tornando de acesso a quem dela necessitar³.

Com a promulgação da Constituição de 1988, houve avanços em relação aos direitos sociais. A Assistência Social, que anteriormente era tratada como benesse, filantropia e assistencialismo, passa a ter o patamar de política, sendo um dever do Estado e direito do Cidadão. Nos Art. 3º e Art. 204, ela prevê o direito à Assistência Social aos que dela necessitarem, tendo como objetivos:

- I a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II o amparo às crianças e adolescentes carentes;

³ Cabe lembrar, mesmo que de maneira complementar, que a assistência social, entendida como um direito, ocorreu também por conta do processo de renovação do Serviço Social no Brasil entre as décadas de 1970 e 1980. A partir do III Congresso Brasileiro de Assistência Social (CBAS), conhecido como “Congresso da Virada”, o Serviço Social assumiu uma perspectiva da necessidade de mudança, negando a neutralidade do projeto ético-político, sendo este também a gênese do Código de Ética de 1986.

III a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV a habilitação e reabilitação de sua integração à vida comunitária;
V a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (Brasil, 1988, n.p).

Visando alcançar estes objetivos, o Art. 204 da referida constituição prevê que “As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no Art.195, além de outras fontes e organizadas com base nas seguintes diretrizes” (Brasil, 1988, p.120). Além disso, a Constituição Federal prevê:

I Descentralização político-administrativo, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
II Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Brasil, 1988, p. 120).

No intuito de implementar essas diretrizes, foi sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), por meio da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Brasil, 1993). A referida lei é um marco na construção da Política Pública de Assistência Social nos três níveis de governo, bem como institui a composição dos Conselhos de Assistência Social para as três esferas, além de prever a realização de Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais, cumprindo, assim, o Art. 30 da LOAS, resultando em ampla discussão sobre a Assistência Social e o acesso dos usuários aos mínimos sociais.

No ano de 2004, o Conselho Nacional aprova a Política Nacional de Assistência Social através da resolução N.º 145, de 15 de outubro de 2004, sendo este resultado das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada no em 2003. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) inscreve novos desafios para efetivação da Política de Assistência Social que “[...] busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado” (Brasil, 2005, p.13).

Ressaltamos, ainda, que “[...] a Política Pública de Assistência Social marca sua especificidade no campo das políticas sociais, pois configura responsabilidade de Estado próprias a serem asseguradas aos cidadãos brasileiros” (Brasil, 2005, p. 32).

Cabe evidenciar, também, que a assistência social é “[...] marcada pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos sociais, a LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias sob a vigilância do Estado” (Brasil, 2005, p. 32). Portanto, cabe a ela a universalização da cobertura e a garantia de direitos ao acesso a serviços e demais programas.

A PNAS introduz a lógica da Proteção Social em níveis, sendo organizada em níveis de Proteção Social, Básica e Especial. Além disso, define quais as seguranças que devem ser afiançadas: “segurança de sobrevivência (rendimento e autonomia); acolhida; de convívio ou vivência familiar” (Brasil, 2005, p.31).

No intuito de operacionalização da PNAS, é aprovada, através da Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS), que institui o Sistema Único de Assistência Social. A NOB SUAS possui modelo descentralizado e participativo, tendo o objetivo de organizar e regular as ações socioassistenciais no território nacional. Além disso, trata da prioridade dos serviços, programas e projetos com relação à atenção às famílias, seus membros e indivíduos no território. O território passa a ser definido pela função que desempenham, pelo número de pessoas que dele necessitam e por sua complexidade (Brasil, 2005).

Dando continuidade à organização da Política da Assistência Social cabe ressaltar que ela foi regulamentada em Lei Ordinária com promulgação da LOAS, alterada pela Lei Federal n.º 12 435, de 6 de julho de 2011, em que se destacam três objetivos:

A proteção social que visa à garantia da vida, à redução de danos e prevenção da incidência de riscos; a vigilância socioassistencial, que visa analisar o territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; a defesa de direitos, que visa garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (Brasil, 2011, p.8).

Elegeu-se a Vigilância Socioassistencial objetivo a ser discorrido nesse artigo, devido a sua importância no processo de Planejamento, Monitoramento e Avaliação

no Sistema Único de Assistência Social, cumprindo assim com a função de vigiar, coletar dados e produzir informações sobre a realidade das coberturas, provisões e proteções previstas na Política de Assistência Social.

2 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E SUA INTERFACE NA GESTÃO DA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como tratado anteriormente a Vigilância Socioassistencial constitui-se como um dos objetivos da Política da Assistência Social. Segundo a PNAS, preconizada em 2004, a Assistência social possui três funções que estão interligadas: a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa dos direitos. De forma abrangente essas três funções constituem-se também em objetivos da Política da Assistência Social.

Desde a aprovação da PNAS/ 2004 há um gama jurídico/legal que estabelece as diretrizes dessa Política Pública, como também as formas de organização e de efetivação da Assistência Social em âmbito municipal, estadual e federal.

No ano de 2005 tem-se a publicação da Norma Operacional Básica (NOB), na qual se constrói as bases para implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Estabelece, também, o tipo de Gestão do município dependendo do número de habitantes e dos requisitos previstos na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), ou seja, estabelecimento do Conselho Municipal da Assistência Social, criação do Fundo Municipal. Destaca os instrumentos de Gestão, como o Plano de Assistência Social, Orçamento, Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação, com destaque ao Relatório Anual de Gestão da Política da Assistência Social. Trata sobre financiamento, condições gerais para transferência de recursos federais, critérios de partilha e de transferência (Brasil, 2005).

No ano de 2011, tem-se a promulgação da legislação do SUAS, Lei 12.435 de 06 de julho de 2011, a qual alterou a Lei 8.742, do LOAS. A Lei 12.435/2011 amplia o conceito de Proteção Social, na garantia da vida, da redução de danos e da prevenção de riscos a população; organiza as ações de assistência social sob forma de um sistema descentralizado e participativo, denominado SUAS; estabelece a

medição de resultados de gestão descentralizada, na implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

A Lei ainda amplia o conceito de benefícios eventuais não restringindo somente ao auxílio natalidade e funeral, possibilitando aos Conselhos Municipais de Assistência Social a aprovação de recursos financeiros para o custeio de pagamento de outros benefícios eventuais. Dentre as complementações legais tem-se a concepção de família para a concessão do Benefício da Prestação Continuada (BPC), incorporando o grau de parentesco, para avaliação (Brasil, 2011).

Para o ano de 2012, outro aparato legal estabelecido pelo Ministério de Desenvolvimento Social foi a NOB-SUAS/2012, documento que traz um capítulo completo sobre o SUAS e como se estabelece sua gestão. Ainda, apresenta informações sobre o Plano de Assistência Social, o pacto de aprimoramento do SUAS, gestão, financiamento e orçamento. O ponto relevante da NOB-SUAS/2012 encontra-se no capítulo que trata sobre Vigilância Socioassistencial, Capítulo VII, seção I, que dispõe sobre produção, análise e disseminação de informações sobre o território de abrangência, focando sua atuação sobre as situações de vulnerabilidades e riscos que incidem sobre as famílias e indivíduos, com foco nos padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial (Brasil, 2012).

Em 2013, um novo documento vem complementar as orientações sobre a Política da Assistência Social, denominado “Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial”, que traz os principais conceitos sobre a temática, como padronização de informações; estruturação; principais instrumentos de informação para a Vigilância Socioassistencial no que diz respeito à implantação, implementação e fortalecimento do SUAS. O caderno destaca a importância da vigilância socioassistencial nas atividades de planejamento, organização e execução de ações desenvolvidas pela gestão, pelos serviços, bem como na produção e sistematização de informações territorializadas. Produzir dados, indicadores, informações e análises constituem funções da Vigilância Socioassistencial, a fim de contribuir para a efetivação do caráter preventivo e protetivo da Política da Assistência Social. Para Januzzi (2002, p.2), um indicador social é:

Uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo usado para subsidiar, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato de interesse teórico (para a 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.

A partir desse viés, destaca-se a Vigilância Socioassistencial enquanto campo de conhecimento, uma vez que, utilizando dados da realidade por meio de índices, indicadores e análises, essa função da Política da Assistência Social terá subsídios para propor intervenção na realidade vivenciada pelos usuários dos programas, projetos e serviços ofertados pela Assistência Social.

Nesse sentido, a Vigilância Socioassistencial utiliza três conceitos basilares para cumprimento de sua função dentro da Política da Assistência Social, o que será discutido a seguir.

2.1 ORGANIZAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIASSISTENCIAL: CONJUNTO INTEGRADO DE CONCEITOS

Conforme estabelecido nas “Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial”, a Vigilância Socioassistencial objetiva:

[...] detectar e compreender as situações de precarização e de agravamento das vulnerabilidades que afetam os territórios e os cidadãos, prejudicando e pondo em risco sua sobrevivência, dignidade, autonomia e socialização. Deve buscar conhecer a realidade específica das famílias e as condições concretas do lugar onde elas vivem e, para isso, é fundamental conjugar a utilização de dados e informações estatísticas e a criação de formas de apropriação dos conhecimentos produzidos pelas equipes dos serviços socioassistenciais, que estabelecem a relação viva e cotidiana com os sujeitos nos territórios (Brasil, 2013, p. 4).

Para o cumprimento do objetivo para o qual foi criada, a Vigilância Socioassistencial está ancorada em um conjunto integrado de conceitos e categorias que buscam instituir uma abordagem específica para a produção de conhecimento. Nesse sentido, a Vigilância socioassistencial evoca a apropriação e utilização de três (3) conceitos-chave: risco, vulnerabilidade e território.

O conceito de risco⁴ é utilizado em diversas áreas do conhecimento e tem aplicação distinta no âmbito das Políticas Públicas. A operacionalização do conceito visa identificar a probabilidade ou incidência de um evento acontecer, além da capacidade de se antecipar a ele para preveni-lo e organizar-se para minorar seus efeitos. Segundo a PNAS (2004), é necessário desenvolver estudos que permitam algum tipo de mensuração e monitoramento da incidência do risco ou da probabilidade de sua ocorrência.

Outro conceito significativo para a operacionalização da Vigilância Socioassistencial diz respeito ao entendimento sobre vulnerabilidade. Para a PNAS (2004), a vulnerabilidade se constitui em situações que podem levar à exclusão social dos sujeitos. Estas situações se originam no processo de produção e reprodução de desigualdades sociais, nos processos discriminatórios, que ao longo do processo histórico privilegia alguns pertencimentos em relação a outros. Para Almeida (2005, p.2) alguns:

Fatores como a fragilização de vínculos afetivo-relacionais e de pertencimento social (discriminação etária, étnicas, de gênero ou por deficiência...), ou vinculados à violência, ao território, à representação política dentre outros, também afetam as pessoas [...] as situações de vulnerabilidade podem ser geradas pela sociedade e poder ser originárias das formas como as pessoas (as subjetividades) lidam com as perdas, os conflitos, a morte, a separação, as rupturas.

A Assistência Social deve compreender o aspecto multidimensional presente no conceito de vulnerabilidade, como as fragilidades ou carências das famílias, grupos ou indivíduos, as deficiências da oferta e do acesso às Políticas Públicas e as características do território onde as relações sociais estão presentes. Deve considerar a estrutura de oportunidades da sociedade e o grau de exposição dos sujeitos individuais ou coletivos aos riscos sociais. Neste ponto, adentra-se em outro conceito

⁴ O risco foi utilizado, a princípio, pela área da saúde. Parafrazeando Almeida Filho e Rouquayrol, Carvalho (2004, p.672) conceitua que risco consiste na “probabilidade de os membros de uma determinada população desenvolver uma dada doença ou evento relacionado a saúde em um período de tempo”. O risco também é considerado como categoria na área dos geógrafos e demógrafos, e seus estudos têm confluído para a discussão sobre populações em situações de risco, em que passam a estudar sobre enchentes e deslizamentos, entre outras situações de risco (Maradola Jr.; Hogan, 2005).

de igual importância para a operacionalização da Vigilância Socioassistencial: o conceito de território.

Como afirma Santos (2002), o território não é apenas a paisagem física ou o limite entre um bairro, comunidade ou cidade, mas sim um espaço que possui e possuiu relações sociais ocorrendo a todo tempo, onde ocorre uma forma de apropriação do ambiente físico, com as ofertas e ausências de políticas públicas. Para o autor, deve-se considerar as relações políticas e econômicas que perpassam os conflitos e os laços de solidariedade existentes no território. Ele acrescenta ainda que as potencialidades e vulnerabilidades são determinadas pelo território em que os indivíduos e as famílias estão inseridas.

A partir dessa compreensão, as possibilidades de planejamento são maiores, uma vez que serão produzidas informações com conceitos consistentes, multidimensionais e com base na realidade local das famílias e indivíduos. É por meio da Vigilância Socioassistencial que vulnerabilidades e riscos sociais presentes nos territórios são identificados, de acordo com suas especificidades, a fim de embasar as ações de planejamento nesses espaços, que podem ter caráter emergencial ou preventivo.

No que diz respeito à implantação e implementação da Vigilância Socioassistencial, conforme a PNAS (2004), essa área é constituída no órgão gestor, pode ser instituída por Portaria ou Lei, na qual se estabelece legalmente sua função e objetivos na Política Pública da Assistência Social. A equipe responsável por essa área deve ser multidisciplinar, sendo o tamanho da equipe conforme o porte do município e de sua capacidade de gestão. A equipe deve ser contratada para esse fim ou constituída por profissionais realocados, deve ser capaz de realizar tarefas de manipulação de dados em *softwares* específicos, produzir e interpretar dados, calcular indicadores, propor e realizar diagnóstico participativo.

O diagnóstico tem papel fundamental na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, nas ações de Assistência Social do Plano Plurianual, entre outras ações fundamentais para a gestão da política de assistência social. O diagnóstico é

uma análise interpretativa que possibilita a leitura de uma determinada realidade social. Segundo Praça *et al.* (2020, p. 3) se configura:

O diagnóstico participativo é utilizado para apreender os principais problemas de um lugar/comunidade, podendo abranger diversas áreas como: social, econômica, cultural, ambiental, dentre outras. Toda a sua abrangência só é potencializada se os pesquisadores utilizarem o máximo de possibilidades instrumentais que essa estratégia permite.

Para o êxito na construção do Diagnóstico, há a necessidade de fontes de dados e sistema de informação disponíveis em plataformas que possibilitem extração de dados sobre a realidade local. No caderno “Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial” (2013), recomenda-se a utilização dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD); Censo SUAS; Relatório Mensal de Atendimento (RMA); Sistema de Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade (IDV); SUAS-WEB para Informações do cofinanciamento Federal; extrações de dados do CadÚnico para Programas Sociais (CECAD); Sistema de Condicionais do Bolsa Família (SICON), dentre outros.

A Vigilância Socioassistencial como área de Gestão deve estar constituída em nível municipal, estadual e federal. No que diz respeito às suas responsabilidades no município, a Vigilância Socioassistencial deve colaborar com o planejamento das atividades pertinentes ao cadastramento e à atualização cadastral do CadÚnico; fornecer sistematicamente ao Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS) listagens territorializadas das famílias beneficiárias do BPC e benefícios eventuais; monitorar a realização da busca ativa dessas famílias pelas referidas unidades para a inserção nos respectivos serviços; fornecer sistematicamente informações e indicadores territorializados extraídos do Cadastro Único, que possam auxiliar as ações e subsidiar as atividades de planejamento e avaliação dos serviços; elaborar e atualizar, em conjunto com as áreas de proteção social básica e especial, os diagnósticos circunscritos aos territórios de abrangência do CRAS e CREAS.

Além de compor uma das áreas da Gestão da Política da Assistência Social, no processo de planejamento dessa Política Pública, a Vigilância Socioassistencial atua também nas situações de emergência simultaneamente com a Defesa Civil.

2.1.1 Vigilância Socioassistencial e emergências em Assistência Social

É notório, na atualidade, que os problemas ambientais vêm trazendo preocupações para as autoridades, não somente no Brasil, mas em todo planeta. Segundo Soares e Schonardie (2020, p.1), “os desastres ambientais são problemas cada vez mais comuns no mundo globalizado, e encontram-se diretamente relacionados às ações humanas na sociedade e às mudanças climáticas”.

Os acontecimentos em Brumadinho, em 2019, com o rompimento da barragem da Vale e, recentemente, as notícias sobre o Rio Grande do Sul, com as enchentes no mês de abril de 2024, colocam em evidência a necessidade de planejamento dos órgãos públicos por conta do risco iminente de desastres e calamidades. Diante disso, repensar sobre o papel da Assistência Social no contexto de emergência, como essencial na resposta protetiva aos impactos nos grupos mais vulneráveis, vem trazendo à baila as discussões sobre o direito à dignidade humana.

Historicamente, a Assistência Social atuou na Gestão de Desastres, no entanto, somente após os eventos ocorrerem. Com as diretrizes da PNAS/2004, têm-se orientações consistentes sobre a necessidade de articulação da Assistência Social com a Defesa Civil e demais setores, visando à produção e mapeamentos e diagnósticos locais, no mapeamento de famílias e indivíduos que se encontram em áreas de risco, com identificação dos grupos prioritários e perfil socioeconômico, especialmente daquelas famílias com grupos vulneráveis, incluindo povos e comunidades tradicionais.

No contexto de emergência, a Política da Assistência Social, especificamente na área da Vigilância Socioassistencial, é designada a atuar no apoio ao planejamento, organização e execução das ações, antes, durante e após a ocorrência dos eventos. Há a necessidade de preparação dos serviços para responder prontamente, o que inclui uma ação coordenada de respostas à população.

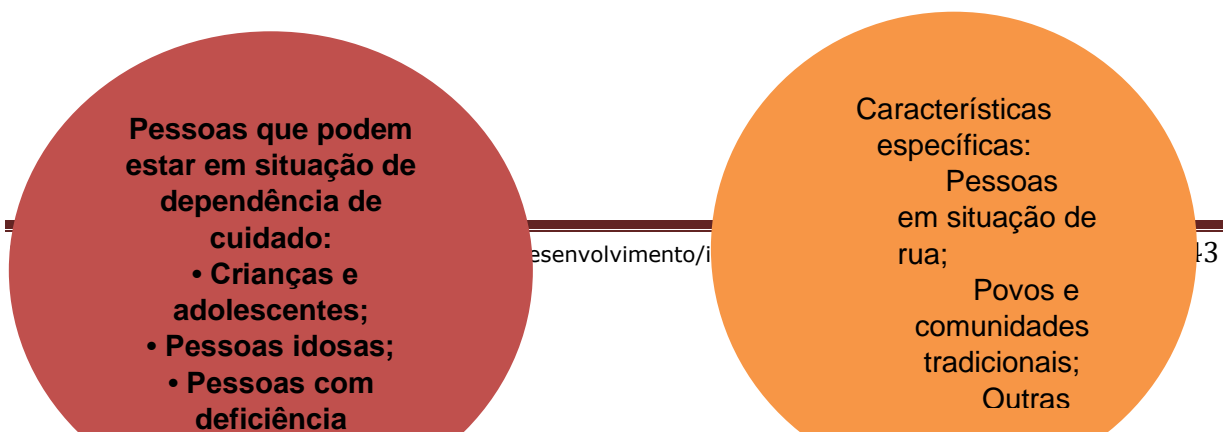
Segundo o documento “Emergências em Assistência Social: Vigilância Socioassistencial”, lançado em 2024, no atendimento imediato da população atingida, o SUAS deve ter como foco o acesso da população aos serviços básicos disponíveis e aos seus direitos fundamentais, durante e após uma emergência. Além disso, o documento prevê o desenvolvimento do trabalho social, pautado na garantia das seguranças socioassistenciais, a partir da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios nos territórios. Essa oferta deve observar os impactos causados pela emergência no contexto familiar, comunitário e socioterritorial, em relação às demandas, necessidades e consequências nas relações intrafamiliares que resultem ou agravam fragilidade de vínculos, a exposição à violência, perda de renda, dentre outras vulnerabilidades, violações e desproteções. O documento aponta que:

[...] lições aprendidas com os eventos ocorridos na última década também reforçam a importância do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) está preparado e alinhado com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDC), que normatiza esse campo, e com as convenções globais para atuação em desastres (Brasil, 2024, p.8).

A partir dessa ótica, no alinhamento e planejamento de ações, o SUAS dispõe de um conjunto de diretrizes e medidas que integram esforços e responsabilidades compartilhadas. Todos os entes são corresponsáveis na *Gestão do Risco* e na *Gestão do Desastre* e são chamados a atuar de forma conjunta, conforme preconizado pela LOAS, nos artigos 12, 13, 14 e 15 (Brasil, 1993).

A caracterização dos grupos é essencial para o atendimento adequado à população atingida. O atendimento prestado no âmbito do SUAS deve ser alinhado e planejado com a concepção do **trabalho social com territórios, famílias e indivíduos**. Neste rumo, as diretrizes da Política Nacional estabelecem três (3) núcleos de priorização para o atendimento em situações de emergência:

FIGURA 1 — Núcleo de priorização para o atendimento em situações de emergência



Características decorrentes
do desastre:

- Pessoas desalojadas;
- Pessoas desabrigadas;
- Familiares de pessoas desaparecidas;
- Outras situações decorrentes do desastre

Fonte: BRASIL, 2024

Em contextos de emergência, o Trabalho Social com Famílias é fundamental na acolhida, na escuta qualificada, na orientação e inserção nos serviços, programas, benefícios socioassistenciais e de transferência de renda, bem como no encaminhamento à rede socioassistencial e a outras políticas públicas. O trabalho social deve estar articulado às ofertas de benefícios e transferência de renda, no sentido de garantir o acesso à rede de proteção social e a ampliação dos direitos e seguranças sociais que lhes cabe assegurar.

Neste sentido, a Vigilância Socioassistencial deve estar preparada para apoiar as iniciativas de articulação intersetorial, mapeando os atores e serviços que compõem a rede local para o planejamento de ações no âmbito da gestão do SUAS. Da mesma forma, é essencial que compartilhe informações e dados produzidos que possam direcionar esforços conjuntos, dando suporte para que cada setor exerça o seu papel no limite das suas competências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência aos mais necessitados no Brasil se deu desde os tempos remotos. Do período colonial até o ano de 1988, a benesse e a filantropia foram utilizadas para minimizar as dificuldades enfrentadas pelos menos abastados. Primeiramente, com ações realizadas pela Igreja, através das Santas Casas de Misericórdia, e, posteriormente, por organizações filantrópicas e assistenciais, de forma paliativa e fragmentada.

Com a Constituição Federal de 1988, a assistência social passa a fazer parte da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, de categoria de benesse passa ao patamar de direito, ou seja, dever do Estado e direito do cidadão.

Ao longo do processo histórico, foi se formando um *corpus* legislativo, no qual se organiza e normatiza a Política da Assistência Social. Pode-se citar a LOAS Lei 8742/1993; a PNAS/2004; a NOB/SUAS-2005; a Lei 12435/11; a NOB/2012, dentre outros.

No atual estágio que se encontra a Política da Assistência Social, tornam-se cada vez mais notório os desafios referentes ao fortalecimento da Gestão e qualificação dos serviços, sendo um desses desafios a organização da Vigilância Socioassistencial. Acredita-se que em nenhum outro momento a Assistência Social dispôs de tantas informações sobre suas estruturas de Gestão.

De acordo com a NOB/2012, a Vigilância Socioassistencial deve estar estruturada em nível municipal, estadual e federal, contribuindo com a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial na elaboração de estudos, indicadores, planos e diagnósticos capazes de ampliar o conhecimento sobre a realidade dos territórios e as necessidades da população. Dessa maneira, a Vigilância Socioassistencial cooperará significativamente com o planejamento, formulação e execução das ações, trazendo elementos sobre as situações de vulnerabilidade social das famílias e indivíduos, como também sobre o padrão de oferta de serviços e benefícios ofertados à população.

Com base nas referências da PNAS e da NOB/SUAS-2012, depreende-se que a Vigilância Socioassistencial se organiza a partir de dois eixos que se articulam:

a vigilância de riscos e vulnerabilidades e a vigilância sobre os padrões dos serviços. O primeiro eixo sobre riscos e vulnerabilidades busca identificar fatores que podem afetar indivíduos, famílias e grupos, tendo como ancoragem os conceitos de risco, vulnerabilidade e território. O eixo da vigilância dos padrões dos serviços busca produzir e sistematizar informações referentes à oferta dos serviços e benefícios, de forma a contribuir com o aprimoramento da qualidade deles e com sua necessária adequação ao perfil de demandas do território.

O presente artigo pontuou sobre a importância da Vigilância Socioassistencial em situações de emergência, a qual deve estar alinhada com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDC), em casos de desastres e calamidades. Aponta para o desenvolvimento do trabalho social, pautado na garantia das seguranças socioassistenciais, a partir da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios nos territórios.

Como mencionado, no contexto de emergência, a Política da Assistência Social é designada a atuar no apoio ao planejamento, organização e execução das ações, tanto antes, durante, quanto após a ocorrência dos eventos. Há a necessidade de preparação dos serviços para prontidão nas respostas às situações vivenciadas pela população.

O que se destaca na temática proposta é a amplitude que a Política da Assistência Social está alcançando, não somente numa atuação de improviso, ou quando os fatos já ocorreram, mas em uma atuação com planejamento, organização, protocolos e, principalmente, com a produção de conhecimento sobre a realidade e o território onde as relações sociais, econômicas e políticas acontecem, onde os conflitos e as potencialidades das famílias, indivíduos e grupos estão presentes.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Laura Maria Pedrosa. Vulnerabilidade Social. In: Desenvolvimento humano no Recife. **Atlas de Desenvolvimento Humano Municipal-1991-2000**, Recife, 2005. Disponível em: https://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/sumario_clima_recife_portugues.pdf. Acesso em: 9 ago. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.830, de 15 de outubro de 1942. Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 out. 1942.

BRASIL. Decreto-Lei nº 593, de 27 de maio de 1969. Autoriza o Poder Executivo a instituir uma fundação destinada a prestar assistência à maternidade, à infância e à adolescência. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 maio 1969. Disponível em: www2.camara.leg.br. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei. 8742 de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 9 ago. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional da Assistência Social-PNAS/2004**. Brasília, 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 07/08/2024.

BRASIL. Sistema Único de Assistência Social. Norma Operacional Básica – NOB-SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 9 ago. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SUAS. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília, DF: MDS, 2013. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/Orientacoes%20Tecnicas%20da%20Vigilancia%20Socioassistencial.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Emergência em Assistência Social: Vigilância Socioassistencial**. Brasília, DF: MDS, 2024. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/28981/file/Vigilancia_Socioassistencial_v_final-compactado.pdf. Acesso em: 9 ago. 2024.

BECHER, Franciele. Os “menores” e a FUNABEM: influências da ditadura civil-militar brasileira. In: XXVI SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., 2011, São Paul. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História**. São Paulo: Anpuh, 2011. p. 1-16. Disponível em: <https://anpuh.org.br/index.php/documentos/anais/category-items/1-anais-simposios-anpuh/32-snh26?start=1440>. Acesso em: 12 mar. 2025.

BOSCARI, Marilene; SILVA, Fátima Noely da. A trajetória da assistência social até se efetivar como política social pública. **Revista Interdisciplinar de Estudos em Saúde**, Caçador, v. 4, n. 1, p. 108-127, 2015.

COSTA, L. C; MANDALOZZO, S. S. N. Política Social: O atendimento de crianças e adolescentes no Brasil. In: LAVORATTI, C. (Org.). **Programa de capacitação permanente na área da infância e da adolescência**: O germinar de uma experiência coletiva. UEPG, 2007. p. 95-111.

COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?**. Cortez, São Paulo, 4. ed. 198p, 2010.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 41. ed. São Paulo: Cortez, 2019. 400 p.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais na Formulação e Avaliação de Políticas Públicas**. Belo Horizonte: NESCON, 2002. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2012.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2024.

MARADOLA JR, Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. Vulnerabilidade e riscos: entre geografia e demografia. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo. v.22, n. 1, p.29-55, jan./jun.2005. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/vulnerabilidade/admin/uploads/producoes/vulnerabilidade%20e%20riscos_geog%20e%20demog_22_02_1.pdf. Acesso em: 9 ago. 2024.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Preventing Child Maltreatment**: a guide to taking action and generating evidence. Geneva: World Health Organization and International Society for the Prevention of Child Abuse and Neglect, 2006.

PRAÇA, Christina Cesar; SILVA, Raimunda Magalhães da; VASCONCELOS, Dayse Paixão; SOUSA, Izautina Vasconcelos. Estudo reflexivo sobre o diagnóstico participativo como estratégia de pesquisa em comunidades. **Revista Brasileira de Enfermagem – REBEN**, v. 73, n. 5, p. 1-6, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reben/a/KCBMR9wdf5chPSX99wCkm6Q/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 9 ago. 2024.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e a operacionalização pela PNAS e pelo SUAS. **Ser Social**, Brasília, v. 20, p. 63-83, 2007. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/6982>.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002.

SOARES, CAMILA; FELZKE SCHONARDIE, ELENISE. DESASTRES AMBIENTAIS NO BRASIL. **Salão do Conhecimento**, UNIJUÍ. [S. l.], v. 6, n. 6, 2020. Disponível em: <https://www.publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaokonhecimento/article/view/18257>. Acesso em: 07/08/2024.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização? In: O trabalho do/a Assistente Social no Suas: seminário nacional / Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. – Brasília: **CFESS**, p. 65-71, 2011.