

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A QUALIDADE DA OFERTA: DEBATENDO A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

THE POLICY OF SOCIAL ASSISTANCE AND THE QUALITY OF SUPPLY: DEBATING THE SOCIAL ASSISTANCE MONITORING

Kassia Siqueira Ribeiro*

Mariangela Belfiore Wanderley**

RESUMO: A vigilância socioassistencial é uma função da Política de Assistência Social com o propósito de construir formas de conhecer a realidade da população e as suas demandas, de modo a adequar estas com a oferta socioassistencial disponível. Além disso, esta função fortalece a visibilidade de grupos historicamente subalternizados dentro da esfera pública, pois parte do pressuposto da participação popular e do interesse público para a construção das prioridades no enfrentamento as desigualdades sociais. Este trabalho expressa o resultado de pesquisa bibliográfica e tem como objetivo apresentar um debate teórico, aonde seja ressaltado a importância da vigilância socioassistencial nos rumos e processos decisórios da Política de Assistência Social, com o intuito de impactar na qualidade das práticas de gestão, e em toda a rede socioassistencial, inclusive para a avaliação das equipes técnicas.

Palavras-chave: política de assistência social; vigilância socioassistencial; caráter público; prevenção.

ABSTRACT: *The social assistance monitoring is a function of the policy of social assistance with the purpose of build ways to know the reality of the population and its demands, in order to adjust these with the available social assistance offer. In addition, this function strength the visibility of groups historically subordinated within the public sphere, since is in fact based on the premise of popular participation and public interes for building priorities to combat social inequalities. The present study explicits the result of the bibliographical research and aims to present a theoretical debate, highlighting the importance of social assistance monitoring in the directions and decision-making process of Social Assistance Policy, with the intention of have an impact on the management practices quality, and in the whloe social assistance chain, including for the evaluate of technical staff.*

Keywords: *Social Assistance Policy; social assistance monitoring; public*

* Assistente Social da Prefeitura Municipal de Diadema. Mestranda em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) São Paulo/SP. .

** Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Professora do Programa de Pós graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica (PUC) São Paulo/SP..

INTRODUÇÃO

A vigilância socioassistencial foi instituída na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 como uma função que deve estar presente em todo o processo de gestão desta política e em todos os entes federativos (união, estados e municípios).

A vigilância socioassistencial possui sua especificidade enquanto função da Assistência Social, mas deve estar articulada com as outras duas funções já reconhecidas e legitimadas - proteção social e defesa de direitos, compondo um tripé indissociável.

A vigilância socioassistencial se trata de uma função proposta para conhecer a realidade dos territórios de atuação da Assistência Social, de modo que as demandas da população consigam ser incorporadas nos processos decisórios, definindo os serviços e benefícios socioassistenciais conforme as necessidades constatadas.

Nesta análise não se quer nem superdimensionar, tampouco subvalorizar a vigilância socioassistencial. Pretendemos trabalhar esta função tanto do ponto de vista das suas práticas, como também seu papel político, o qual qualifica a política de assistência social, uma vez que revela ao Estado informações concretas, sistematizadas e analisadas, quanto aos “cidadãos invisibilizados”.

A literatura produzida na área deste tema é recente e vêm ganhando legitimidade no debate público, em especial, em espaços de controle social da política de assistência social, mas as produções sistematizadas ainda são novidades, a centralidade dos estudos permanece nas ações associadas à vigilância socioassistencial como monitoramento e avaliação e sistemas de informação.

Avigilância socioassistencial será abordada enquanto uma função que participa do processo de qualificação da

oferta da Política de Assistência Social, garantindo o caráter público e a prevenção como eixos de ação fundamentais.

1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA E A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

A Assistência Social é constituída enquanto direito social no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 e com muitos desafios e limites vem traçando um novo paradigma, na busca por suprimir práticas conservadoras e voltar-se para necessidades sociais coletivas. Transita-se assim para “o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatais” (YAZBEK, online, p. 15).

Assim, a Assistência Social tem responsabilidade estatal, o que transpõe uma relação entre entidades sociais isoladas para um contexto de oferta pública em âmbito nacional. Portanto, os avanços conquistados no século XX e início do XXI retratam a Assistência Social como um direito do cidadão que dela necessitar.

Neste contexto a Assistência Social deve ser compreendida, a partir de um chão permeado de contradições, ou seja, como espaço que para além das intencionalidades previstas no campo legal, também se configura como uma arena de disputas de diversos atores sociais e que conduzem os debates com interesses divergentes. Além disso, esta política não está isenta dos processos de relações econômicas, sociais e políticas da sociedade capitalista. Para Yazbek (2009, p. 177):

Assim, a assistência, enquanto estratégia reguladora das condições de reprodução social dos subalternos é campo concreto de acesso a bens e serviços e expressa por seu caráter contraditório interesses divergentes, podendo constituir-se em espaço de reiteração da subalternidade de seus usuários ou avançar na construção de sua cidadania social.

É fundamental reforçar que a Assistência Social alicerçou-se em princípios, objetivos, diretrizes, usuários

e três funções: a defesa de direitos, a proteção social e a vigilância socioassistencial.

A vigilância socioassistencial é criada como função necessária para o planejamento e desenvolvimento da Política de Assistência Social, a fim de construir uma relação intrínseca entre as necessidades da população e as ofertas necessárias para atender as desproteções sociais das famílias, indivíduos e territórios, a partir de práticas que alcancem a população previamente.

A vigilância socioassistencial não tem como perspectiva vigiar ou controlar a população, mas é “mecanismo de alerta e verificação se as escolhas realizadas no planejamento são pertinentes à realidade vigiada” (SMAAS, 2007, p. 13) dentro da lógica da socialização dos bens e serviços públicos.

A concepção de vigilância socioassistencial consolida-se à medida que os debates vão conquistando o espaço desta função em nível de igualdade com as funções de proteção social e direitos socioassistenciais na Política de Assistência Social.

Vigilância Socioassistencial consiste no desenvolvimento de capacidades e meios técnicos para que os gestores e profissionais da Assistência Social possam conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual são responsáveis, induzindo o planejamento de ações preventivas e contribuindo para o aprimoramento das ações que visem à restauração de direitos violados e a interrupção de situações de violência. Para tal, a Vigilância deve produzir e organizar dados, indicadores, informações e análises que contribuam para efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos; e desta forma, fortalecendo a capacidade de Proteção Social e

O conceito solidifica-se, mas deve buscar por metodologias que abranja a dinâmica de vida da população para além das vulnerabilidades, riscos e violações, integrando também as estratégias construídas pela população, inclusive culturalmente e as formas de sociabilidade cotidianas que se apresentam como meios de participar.

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. (MDS (a), 2013, p. 09).

A fundamentação proposta para adensar a construção teórica da vigilância socioassistencial alicerçou-se em três conceitos básicos: vulnerabilidades, riscos e territórios¹, estes que ampliam a visão sobre a realidade.

A vigilância socioassistencial não se constitui, tampouco se desenvolve num processo isolado, de centralidade do saber, nem pode supor-se espaço dos “leitores da realidade”, mas é sim espaço de construção coletiva do saber, onde a relação com os sujeitos envolvidos na Política de Assistência Social é condição de trabalho.

Todo o conhecimento aferido pela vigilância socioassistencial deverá ter transparência, circularidade, participação tanto para os envolvidos pela Política de Assistência Social como para as ações intersetoriais, visando à integralidade ao atender as necessidades coletivas da população.

¹ Consultar Caderno de Orientações Técnicas da Vigilância socioassistencial produzido pelo MDS.

A vigilância socioassistencial ainda encontra-se em processo de adesão no cotidiano da Política de Assistência Social, visto os próprios dados informados abaixo pelo CENSO do SUAS (Sistema Único de Assistência Social)² dos anos de 2010, 2011 e 2012.

Dados informados anualmente pelo CENSO SUAS retratam que a vigilância socioassistencial precisa avançar não somente no âmbito da gestão, mas também nas discussões e espaços dos trabalhadores dos CRAS, CREAS e da rede socioassistencial.

Desde 2010 a implementação da vigilância socioassistencial vem crescendo, mas faz-se urgente a sua capilaridade em todo o território nacional, em especial, nos estados e municípios.

A corresponsabilidade na gestão da Assistência Social é um compromisso pactuado nacionalmente, melhorar fluxos quanto aos sistemas de informação e comunicação devem ser uma das prioridades para aprimorar o atendimento socioassistencial.

O processo de implementação entre outros desafios da vigilância socioassistencial exige uma estrutura física, equipe técnica e também o debate com os diversos atores da Política de Assistência Social desde a concepção desta função por parte dos profissionais; o consenso da sua capacidade de qualificar a política; as informações produzidas até o momento (quais são, para que são usadas, quem produz, como produz); as formas de registros dos atendimentos realizados; os instrumentais utilizados; o processo de reconhecimento de demandas seja através dos estudos, bem

² O Censo SUAS possibilita a produção de dados sobre a realidade e representa uma ação para o monitoramento e o acompanhamento dos serviços executados no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. É fundamental para a qualidade dos serviços socioassistenciais e para a gestão e controle da política de assistência social, construindo um processo imprescindível para tornar eficaz a organização descentralizada, participativa e integrada que o sistema requer.

como da perspectiva da própria população; e as informações que precisam ser produzidas.

A vigilância socioassistencial como função responsável por propor a interface entre as necessidades e potencialidades dos territórios com o processo de decisão da Política de Assistência Social evidencia em suas práticas o caráter público, já que publiciza as demandas exigindo providências do Estado.

Efetivar o público no contexto brasileiro abrange contextualizar as relações entre Estado e sociedade, onde a busca em tempos de democracia está em romper com interesses particularistas de uma minoria, em defesa dos interesses da maioria.

Assim, o público encontra um impulsionador na vigilância socioassistencial e configura-se como luta constante, já que a garantia da proteção social e dos direitos sócioassistenciais para enfrentar as vulnerabilidades e riscos sociais, o que inclui uma população em geral, expropriada de direitos e de incipiente participação política.

Construir a história do público na Política de Assistência Social exigirá esforços intensos, os quais coloquem a análise do cotidiano sob uma crítica que possa fortalecer os sujeitos sociais envolvidos nesta política.

Portanto, mesmo considerando-se a primazia do Estado pela condução das políticas públicas, a participação ativa da sociedade civil nos processos de definição e controle da sua execução é fundamental para a consolidação da sua dimensão efetivamente pública (WANDERLEY, RAICHELIS, 1996, p. 156).

O papel da vigilância socioassistencial ao expressar publicamente as demandas e indicar a adequação da oferta socioassistencial, a partir da realidade, expressará uma construção coletiva, quanto mais demonstrar-se participativa, evidenciando o respeito e parceria aos cidadãos dos territórios.

A vigilância socioassistencial tem um compromisso ao produzir informações sobre as vulnerabilidades, riscos e violação de direitos e considerando a dinâmica de vida e suas formas de luta, modos de sociabilidade, bem como estratégias de sobrevivência.

A transversalidade precisará percorrer a vigilância socioassistencial ao produzir informações, pois ler os territórios, a partir das condições de ausência e presença das necessidades sem relevar outras condições humanas como a idade, raça, sexo é reproduzir em mais um espaço público a segregação, invisibilizando demandas inclusive para os serviços socioassistenciais.

Ao pensar na importância da visibilidade dos interesses da população, mesmo que esses sejam divergentes, compreende-se que as classes expropriadas de acesso aos direitos, de oportunidades, de participação devem ter espaço de legitimação na vigilância socioassistencial, inclusive fortalecendo a importância de disseminar a informação como um caminho de fortalecimento destas classes e como direito fundamental.

O caráter público exige ações com transparência, inclusive quanto a informações sobre recursos disponíveis e investimentos realizados não somente na Assistência Social, mas também em outras políticas, para que haja acesso à utilização do fundo público no país.

A transparência estimula a participação social, a informação divulgada aproxima sociedade da gestão exercida por seus representantes. As entidades públicas têm o dever de promover a transparência de sua administração e a sociedade tem o direito ao acesso e o acompanhamento da administração pública, como forma de consolidação da cidadania (FIGUEIREDO, SANTOS, online).

Cabe ressaltar que efetivar o público abarca também um compromisso ético, em especial, dos trabalhadores do

Sistema Único de Assistência Social, incluindo a equipe de referência da vigilância socioassistencial.

O compromisso ético orienta uma ação, a qual rompa com a visão individualista da vida social, onde se tem como única e exclusiva a realização do eu - “meu trabalho, “minha família, “minha vida” – analisando a realidade para além da vida cotidiana, imediata, onde possa haver reflexão das normas e regras que por muitas vezes naturalizam as desigualdades e harmonizam a divisão de classes sociais, impedindo “as possibilidades de os indivíduos se realizarem como individualidades livres e conscientes” (BARROCO, 2008, p. 25).

A vigilância socioassistencial, tem o papel de exercer suas práticas, a partir de uma dimensão coletiva, sem focar-se no família a família, caso a caso, segmento por segmento. É, portanto, espaço de garantir o caráter público da Política de Assistência Social.

A vigilância socioassistencial é a função que propiciará a informação territorializada, mas também a responsabilidade pública em fazer com que as demandas da população ultrapassem o campo das “reclamações” perdidas no cotidiano seja dos serviços ou nos territórios e seja incorporada em práticas sistemáticas na produção da informação, imprimindo resultados nas deliberações e ações desenvolvidas na Política de Assistência Social.

O caráter público na vigilância socioassistencial, portanto, buscará relações que efetivem para caminhos democráticos na gestão da Política de Assistência Social, na busca por dar voz a uma população muitas vezes silenciada por uma realidade desigual, de cansaço, de desilusões, mas que também nesta mesma realidade também pode buscar unir as expressões de força e resistência.

As demandas da população precisam ganhar uma nova lógica na Política de Assistência Social, assim, além da incorporação destas nas ações socioassistenciais é preciso

repensar em como realizar esta abertura de canal entre os territórios e a gestão.

A prevenção tem sido a aposta para estas novas práticas, onde o Estado se desloque e se anteceda na identificação de necessidades e potencialidades dos territórios, onde não haja a supremacia da demanda espontânea.

Discutir prevenção na Política de Assistência Social exige novas práticas na gestão e no cotidiano de trabalho da política, visando o enfrentamento das desigualdades sociais no país, garantindo direitos socioassistenciais e ofertando proteção social.

A necessidade de uma nova atitude não quer desconsiderar a importância da população que acessa aos serviços de maneira espontânea, ao contrário, a atenção qualificada é imprescindível, inclusive no registro das informações para que haja uso futuro no processo de decisões do rumo da Política de Assistência Social. Mas, a política não pode atuar de maneira preventiva limitando-se aos espaços institucionais, há a indispensabilidade de transcrever o território para as ações cotidianas socioassistenciais.

Portanto, a principal indagação a ser feita deve ser: por que e como prevenir no campo da Assistência Social?

A prevenção é proposta como uma forma de inibir os riscos sociais através, entre outras ações, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, discussão abordada criticamente por Maria Julia Azevedo e Abigail S. Torres (MDS (c), 2013).

Produzir informação territorializada da população e as demandas para posterior proposição por serviços de convivência e fortalecimento de vínculos alargará a visão de Assistência Social, a qual subsidia relações para além do campo material, apesar desta ser indispensável e contrária a uma linha de entendimento que a população em situação de vulnerabilidade deve sobreviver via mercado, sem atuação do Estado.

Assim, a delimitação do público que se destina a Proteção Social Básica caracteriza dois grupos que estariam em situação de vulnerabilidade social: aqueles que estão em condições precárias ou privados de renda e sem acesso aos serviços públicos (dimensão material da vulnerabilidade) e aquelas cujas características sociais e culturais (diferenças) são desvalorizadas ou discriminadas negativamente (dimensão relacional e vulnerabilidades) (AZEVEDO, TORRES, MDS (c), 2013, p. 07).

O desafio colocado está em torno de uma produção e utilização de informações para além do campo da mensuração da pobreza enquanto sinônimo de renda.

Neste contexto, o campo relacional será fundamental para a remoldura do campo socioassistencial, abordagem que não se restringe a relações individuais, mas justamente a expressão desta como reflexo das relações sociais econômicas, políticas, sociais e culturais da sociedade (MDS (c), 2013).

O compromisso assumido no combate as situações que tornam as pessoas e grupos sociais mais vulneráveis do ponto de vista relacional, é uma importante inovação no campo da Assistência Social, sobretudo, numa perspectiva antecipatória ao agravamento de tais situações. (AZEVEDO, TORRES, MDS (c), 2013, p. 11).

No processo de aprofundar o conhecimento sobre os territórios e evidenciar esta realidade, o objetivo é nortear a prática do trabalho social dos serviços socioassistenciais, identificando nos territórios as relações construídas, quer seja de cooperação, solidariedade, apartação, violência, indiferença, “pois, às vezes trata-se de convivências que desprotegem e tornam as pessoas mais vulneráveis” (AZEVEDO, TORRES, MDS (c), 2013, p.15).

Portanto, a vigilância socioassistencial tem o compromisso em garantir subsídios para a prevenção na Política de Assistência Social e apropriar-se das informações produzidas. Neste contexto o papel dos CRAS, CREAS e da rede socioassistencial é imprescindível para o uso político da informação, onde se reconstruam práticas pontuais, fragilizadas para uma ação qualificada, a partir das demandas territoriais, não permanecendo em ações automáticas, sem reflexão e debate ético.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A vigilância na Política de Assistência Social garante imprimir a qualidade tanto no campo técnico-operativo como ético-político, pois organiza, sistematiza e dissemina a informação produzida pelos serviços socioassistenciais e oriundas de outros sistemas de informação, bem como evidencia as demandas da população, a partir de técnicas que fortaleçam a participação social dos sujeitos na política pública.

A vigilância socioassistencial com a responsabilidade de produzir informações territorializadas, norteando as práticas da gestão e também dos serviços socioassistenciais, apresenta uma função indispensável na efetividade da proteção social e defesa de direitos, pois não como proteger e defender uma população, sem saber quem são, onde se encontram e como vivem.

Reconstruir as relações na Política de Assistência Social, portanto representa mais do que superar práticas assistencialistas e de tutela, mas também concepções que não favoreçam as demandas da população.

A vigilância socioassistencial, proporciona que a população tenha mais canais de comunicação com o Estado, ao principalmente construir diagnósticos socioterritoriais e definir planos municipais de Assistência Social, planos

de trabalhos, priorizando as ações conforme a realidade as necessidades e potencialidades dos territórios.

Produzir informações úteis com impacto político está longe de ações automáticas e repetitivas voltadas para cumprimentos de alimentação de sistemas visando repasse de verbas, mas quer trazer a tona à responsabilidade pública com a Política de Assistência Social.

REFERÊNCIAS

BARROCO, Maria Lucia. **Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

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

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

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Lei 8742/1993.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)** atualizada. Lei 12435/2011.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva. SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos Santos.

Transparência e controle social social na administração pública. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf> . Acesso em 02 mar. 2014.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) (a). Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial. Brasília, 2013.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) (b). Arregui, Carola Carbajal.; Koga, Dirce. A vigilância socioassistencial: garantia do caráter público da política de assistência social. Brasília, 2013.

_____. **(c).** Azevedo, Maria Julia. Torres, Abigail S. Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos, Brasília, 2013.

Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social de Belo Horizonte: sistema de indicadores. Prefeitura de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS), 2007.

WANDERLEY, Luis Eduardo. RAICHELIS, Raquel. **Gestão pública democrática no contexto do Mercosul.** Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_7382_em_20_05_2011_12_23_47.pdf. Acesso em 04 abr. 2014.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e assistência social.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Estado e políticas sociais.** Disponível em: <http://files.adrianonascimento.webnode.com.br/200000175-4316b440ff/Yazbek,%20Maria%20Carmelita.%20Estado%20e%20pol%C3%ADticas%20sociais.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2013.