

VIGILÂNCIA SOCIAL: Uma ferramenta de gestão dos serviços sociais

Vera Lucia Canhoto GONÇALVES¹

Vanessa Martins RAMOS²

Helen Cristina Osório XAVIER³

RESUMO: A Política Nacional de Assistência Social aprovada em 2004 aponta para a construção do SUAS – Sistema Único de Assistência Social que (re) organiza o sistema de proteção social da política de assistência social. O presente estudo de cunho bibliográfico, trata da vigilância social, uma importante ferramenta de gestão dos serviços sociais que vem ganhando espaços nas discussões sobre a política de assistência social. No primeiro momento, fazemos uma pequena explanação do que vem a ser o SUAS, como esse sistema nasceu na sociedade brasileira, bem como, vem sendo construído. A partir daí, delimitamos como tema específico de nosso estudo o sistema de vigilância social, que coloca a Política de Assistência Social como responsável por detectar as diversas situações de vulnerabilidade, exclusão e risco social vividas pelas famílias e indivíduos.

Palavras-chaves: Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social, Vigilância Social

¹ Assistente social, mestre em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina, docente do curso de Serviço Social das Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo”.

² Discente do 4º ano do curso de Serviço Social das “Faculdades Integradas Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente.

³ Discente do 3º ano do curso de Serviço Social das “Faculdades Integradas Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente.

Introdução

A Constituição Federal aprovada em 1988 conferiu a assistência social o status de política pública de direito do cidadão. A política de assistência social brasileira em sua trajetória jurídica pós 88, teve em 2004 com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que aponta para construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS um importante avanço na consolidação e gestão do conjunto que compõe a proteção social brasileira.

O SUAS constitui-se na regulação e organização das ações socioassistenciais que são estruturadas e hierarquizadas por níveis de complexidade. Este novo sistema normatiza as funções da política de assistência social, que dentre elas está a Vigilância Social, objeto de nosso estudo, que coloca a assistência social como política de prevenção responsável por detectar as diversas situações de vulnerabilidade e risco.

O Sistema de Vigilância Social constitui-se em um sistema informatizado de estudos territorializados das diversas situações de vulnerabilidade e risco detectadas, apontando proposituras adequadas ao seu enfrentamento, o que implica no monitoramento e constante atualização dessas situações.

Assim, a Vigilância Social é assumida como função de prevenção dessas situações e considerada como garantia de cobertura e qualidade dos serviços oferecidos aos usuários, pois é através dos estudos territorializados que pode-se formular respostas que promovam impactos que venham reverter tais situações apresentadas.

Nesse contexto, acreditamos que é o Assistente Social o profissional capaz de enfrentar os desafios e dificuldades na implantação desse novo sistema o

SUAS, por ter o compromisso com a qualidade dos serviços prestados aos usuários o que representa a auto imagem da profissão.

Sistema Único de Assistência Social: Uma nova era para a assistência social brasileira

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, forças sociais do país empenham-se na tarefa de colocar a assistência social no campo do direito social. É certo que com a Constituição Federal a assistência social é definida como primazia da responsabilidade do Estado, contudo assistimos a árdua luta para a regulamentação da Lei Orgânica (LOAS) que se estendeu por cinco longos anos, e o trato que os governos posteriores dispensaram a ela.

A trajetória da política de assistência social brasileira passou por momentos delicados de avanços e retrocessos. Entendendo que a legislação social se torna um importante instrumento de efetivação de uma política social, assim podemos considerar como avanço dessa política o arcabouço jurídico construído e que lhe dá sustentação enquanto política pública, direitos do cidadão, primando pela qualidade, eficiência e efetividade dos programas, projetos, serviços e benefícios. A riqueza de princípios, diretrizes, normatizações compõem a legislação do quadro a seguir.

TABELA I

A Evolução Legal da Política de Assistência Social Brasileira

1988 - Constituição Federal
1993 – Lei Orgânica da Assistência Social
1998 – Política Nacional de Assistência Social
1999 – Norma Operacional Básica
2004 – Política Nacional de Assistência Social
2005 – Norma Operacional Básica/ SUAS
2006 – Norma Operacional Básica RH/SUAS

Dentre essa legislação, Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada em 2004 aponta para a construção do Sistema Único de Assistência Social, estratégia de construção e gestão do sistema de proteção social, conforme citação a seguir:

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação. (PNAS, 2004, p. 32-33).

Esse novo modelo de gestão supõe um pacto federativo, com a definição de competências entre as esferas de poder (União, Estados e Municípios), sendo construído por meio de uma nova lógica de organização das ações, onde os programas, projetos e benefícios são estruturados e hierarquizados por níveis de complexidade, considerando o tipo de proteção social prestada, quais sejam: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de média e alta complexidade, tendo como referência o território - regiões e porte dos municípios.

Quando falamos em gestão social, estamos nos referindo à gestão das ações sociais públicas. A gestão social é em realidade a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. A política social, os programas sociais, os projetos são canais e respostas a estas necessidades e demandas. (Carvalho, p.16, 2002).

A assistência social é uma política de proteção social, tendo como matriz o direito. O SUAS define o campo de intervenção da política de assistência social com unificação de conceitos básicos, focado na proteção social através de um sistema que reorganiza as ações e objetiva a universalização e a equidade de quem dela necessitar.

Este é um momento de concretização do SUAS, a partir do paradigma da universalização do direito a proteção social fundado na cidadania,

abandonando idéias tutelares e subalternas, que (sub) identificam brasileiros como carentes, necessitados, pobres, mendigos, miseráveis, discriminando - os e apartando – os do reconhecimento como “ser de direito”. (SPOSATI 2004, P. 172).

Este novo sistema de gestão da política de assistência social respeita a diversidade existente entre os municípios e a realidade da população urbana e a rural. Detalha o papel das instâncias de articulação, pactuação e deliberação, define os níveis de gestão dos municípios de acordo com a proteção social que é ofertada.

Normatiza os padrões de serviço estabelece a necessidade da qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e nomenclaturas. Este sistema normatiza também as funções da Política de Assistência Social, de proteção social, defesa social e institucional e a vigilância social. Assim, delimitamos como objeto do presente estudo o sistema de vigilância social, uma importante ferramenta de gestão da política de assistência social, na era SUAS.

O sistema de vigilância social: a assistência social como política de prevenção

O Sistema de Vigilância Social como afirma Sposati (2004) se pauta na assistência social como política social responsável em detectar as situações de vulnerabilidade e de risco social dos cidadãos e suas famílias, bem como informar as dimensões e característica dessas situações.

A vigilância socioassistencial consiste no 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. (NOB-SUAS, 2005, P.21)

A vigilância social implica em constantes estudos territorializados sobre as diversas situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social vividas pelas famílias / indivíduos (crianças, adolescentes, idosos, jovens, adultos) detectando as demandas de proteção social básica e especial de assistência social.

O sistema de vigilância social implica na manutenção de um sistema informatizado de monitoramento das situações de vulnerabilidade, exclusão e risco pessoal e social em que vivem os cidadãos. Há ainda que se manter um sistema de indicadores, de controle e de avaliação da rede de serviços sociais, essencial para gerar dados que subsidiarão a implementação das ações desenvolvidas, desse modo o sistema de vigilância social nada mais é do que um banco de dados.

Os dados já existentes devem ser transformados em informações, e tais dados necessitam ser constantemente alimentados e atualizados. Assim, o órgão gestor da política tem pleno conhecimento das demandas, podendo garantir os direitos dos usuários, através de proposições adequadas ao enfrentamento às situações de vulnerabilidade e risco social desses usuários.

Portanto é atribuição do órgão gestor da política de assistência social a criação de um sistema de gerenciamento da rede de serviços sociais do município, monitorando o funcionamento, as instalações, a qualidade dos serviços oferecidos e a distribuição territorial.

A vigilância social aponta para 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. O sistema de vigilância social favorece o desenvolvimento de ações de prevenção e monitoramento das situações de riscos e vulnerabilidade dos cidadãos, portanto devemos compreender que a:

Vigilância socioassistencial é assumida como função preventiva e antecipadora da ocorrência de riscos e vulnerabilidades sociais, pela produção de estudos, pesquisas, diagnósticos sociais, indicadores e índices para identificar situações de exclusão social e, como decorrência, produzir sistemas de informações, mapeados e subsídios para orientar o planejamento da ação. Ela é considerada ainda, como garantia do alcance de padrões de cobertura e de qualidade dos serviços. (V Conferência Nacional de Assistência Social, 2005)

Cabe ressaltar que não se pode reduzir o sistema de vigilância social, aos dados existentes nos prontuários das famílias atendidas, o sistema requer um

universo maior de informações, como por exemplo, o da população que não consegue acessar a política de assistência social, as demandas dos Municípios, como funciona a rede de proteção social, se as entidades tem conseguido através de seus serviços alcançar seus objetivos, entre outros dados. Ressaltamos ainda que a publicização é condição indispensável para o sistema de vigilância social.

Vigilância Social e Territorialização

A questão da territorialização é importante no que tange o sistema de vigilância social. A partir da leitura territorial dá-se publicidade a importantes conceitos no campo da descentralização como expressão do conjunto de relações, qualidade de vida e acesso as políticas públicas, e funciona como “alimento” para os bancos de dados.

Os estudos territorializados possibilitam a formulação de políticas publicas que objetivam promover impacto positivo nas condições de vida, a análise do cotidiano, estudo cultural sobre a população que vive nesses território, visando assim promover a inclusão social e melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos existentes na população de determinado território, buscando soluções a partir da divisão territorial que identifique conjuntos populacionais em situação similar.

Considerando as diversidades regionais, desigualdades de cada municípios a PNAS coloca que o SUAS em sua intervenção não utilize apenas dos dados demográficos, mas definir também critérios de territorialização intra-urbana, que se referem à localização dos CRAS⁴s Centros de Referencia de Assistência Social nos municípios de acordo com critérios espaciais e populacionais, definindo locais, necessidades e vulnerabilidades sociais das famílias.

A territorialização permite que o Município conheça melhor as necessidades dos cidadãos, os locais vulnerabilizados e excluídos e suas potências, e principalmente deixa a comunidade gerir segundo suas características próprias, e exige que a o Poder Público local seja catalizador de forças econômicas e sociais

⁴ Unidade Pública Estatal, localizadas em áreas de risco social e vulnerabilidade.

dentro da região, se reorganizando de forma de redes horizontais havendo cooperação entre os Municípios, sobretudo em torno de programas setoriais.

Uma das grandes dificuldades na efetivação da implantação das ações sob a noção de território tem sido a falta de recursos físicos, humanos e materiais adequados e suficientes, o que nos leva ao financiamento da política de assistência social, tema polêmico nas administrações municipais quando se trata de implementar a política de assistência social.

O protagonismo dos Assistentes Sociais

Este novo modelo de gestão tem como proposta maior formar uma rede de proteção social de qualidade, rompendo desse modo com as praticas centralizadas, e fragmentadas que marcou a gestão dessa política até hoje.

Mas para tanto, concretizar tal proposta torna-se um desafio, e uma nova luta está posta. Vencer o conservadorismo e o assistencialismo da área é pedra angular nesse contexto.

Segundo Nozabielli (s.d) os assistentes sociais tem o papel de protagonistas na construção dessa nova matriz analítica da Política de Assistência Social no país e na implementação do atual sistema de gestão.

São esses profissionais que desde antes mesmo da promulgação da Constituição Federal se tornaram vanguarda na luta pelos direitos sociais, em especial a assistência social. Os desafios e as dificuldades enfrentadas para implantação e implementação do SUAS no país, podem e devem ser enfrentadas e superadas com a participação desse “crítico” profissional.

Esta nova forma de gestão envolve: participação, liberdade, controle, composição de interesses, poder compartilhado, sujeitos autônomos, eficiência, eficácia e efetividade. Trata-se de uma gestão sofisticada, que combina institucionalidade, compromisso e pacto com criatividade e iniciativa. » Os gestores, tanto no sentido abrangente - a gestão da política, como aqueles que gerenciam programas, projetos e serviços que as compõem, movem-se no campo dos direitos sociais. Portanto, atuam num contraditório espaço de embates políticos; isto confere à gestão democrática a característica de mobilidade, pois a situa, permanentemente, entre possibilidades e limites na construção de respostas profissionais e ético-políticas. (ROMERA, p. 06, 2006).

Essa nova forma de gerir a política de assistência social adota princípios que convergem com o compromisso ético-político da categoria. Trabalhar em rede, onde as ações e dos serviços de proteção social são organizados e hierarquizados com a centralidade na família brasileira tão carente de proteção, e no território onde elas vivem, são ferramentas que os assistentes sociais propunham há tempos e se concretizados auxiliará na construção de uma nova ordem societária.

Conforme Yamamoto (2003, P. 20) o Assistente Social tem sido historicamente um dos agentes profissionais que implementam políticas sociais, especialmente políticas públicas.

O sistema de gestão apresentado detalhadamente nesse capítulo, expressa um compromisso com a qualidade dos serviços prestados aos usuários, e isso representa a auto-imagem da profissão. O compromisso dos Assistentes Sociais com a qualidade dos serviços oferecidos está explícito tanto na Lei que regulariza a profissão Lei nº 8.662/93, bem como no Código de Ética Profissional.

E desse modo, acreditamos que é esse o profissional capacitado a “alavancar” o processo de efetivação do SUAS, em discussão e construção no país. Porém esse novo sistema:

[...] Requer, pois, ir além das rotinas institucionais e buscar apreender o movimento da realidade para detectar tendências e possibilidades nela presentes passíveis de serem impulsionadas pelo profissional. (YAMAMOTO 2003, P. 21)

Assim, cabe a esses profissionais construir propostas criativas e capazes de efetivar o novo sistema de gestão da política de assistência social. Criatividade no sentido de fomentar o protagonismo das famílias e nas negociações dos seus projetos com as instituições, o que requer a ruptura definitiva com a burocracia rotineira, o conservadorismo e a tutela.

[...] as possibilidades estão dadas na realidade, mas não são automaticamente transformadas em alternativas profissionais. Cabe aos

profissionais apropriarem-se dessas possibilidades e, como sujeitos, desenvolvê-las [...] (YAMAMOTO 2003, P. 21)

Os assistentes sociais, como demonstra a história da política de assistência social brasileira, são os profissionais que sempre estiveram na vanguarda dos avanços, enfrentando e vencendo as barreiras postas. Tal posicionamento desses profissionais mostra claramente o compromisso histórico, com consolidação da assistência social enquanto política pública e com a construção do Sistema Único de Assistência Social, que expressa os princípios da categoria como liberdade, autonomia, democracia, qualidade dos serviços prestados e cidadania.

Bibliografia

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Imprensa Oficial, São Paulo, 2004

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. A organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: 2004

BRASIL. Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993. A profissão de assistente social e dá outras providências. 3º ed. Brasília: CFESS, 1997

BRASIL. **Código de Ética do Assistente Social**. Brasília, DF: CFESS, 1993

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica / Sistema Único de Assistência Social** Construindo as

Bases Para a Implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/NOB_versao_final.pdf> . Acesso em 21 nov. 2006.

CARVALHO, M C Brant de. **Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação**. In Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo v. 87, Ano XXVI, p. 123-131, especial 2006.

_____. **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP, 2002.

GONÇALVES, Vera Lúcia Canhoto. **O SUAS e a Questão da Territorialização: a implantação dos CRAS (s)**. Conselho Regional de Assistência Social. Presidente Prudente, 2007 Mimeo

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 6 ed. – São Paulo: Cortez; 2003.

JOVCHELOVITCH, M. **O processo de descentralização e municipalização no Brasil**. In Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, Ano XIX, v. 56, p. 34-49, mar.1998.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. **O tempo do SUAS**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo v. 87, Ano XXVI, p. 76-95, especial 2006

NOZABIELLI, Sônia Regina. **Sistema Único de Assistência Social – SUAS Reflexões Sobre a Política, Sua Regulamentação e a Atuação dos Assistentes Sociais**. Presidente Prudente, 2006 Mimeo.

ROMERA. V.M. PAULILO. M. A. S. Avaliação em políticas sociais dimensões constituinte e constitutiva. In Revista Ágora Políticas Públicas e Serviço Social. Ano 2, número 4. 2006. Disponível em [HTTP//WWW.assistentesocial.com.br](http://WWW.assistentesocial.com.br). Acesso em 20 de março de 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Coord.) **O Serviço Social e o Popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura** 2ª ed - São Paulo: Cortez, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. – São Paulo: Cortez; 2004.

_____. **Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. In Revista Serviço Social & Sociedade – Informe-se v. 78, Ano XXIV, p. 171-179, jul. 2004

_____. **O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social.** In Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo v. 87, Ano XXVI, p. 96-122, especial 2006

YABESK, Maria Carmelita. **Entrevista sobre o Sistema Único de Assistência Social e a Política de Assistência Social no governo Lula.** Caderno Especial nº 5 informe da Semana nº 10 (31 de dezembro de 2004 a 07 de janeiro de 2005). Disponível em: <http://www.assistentesocial.com.br/cadespecial_34.pdf>. Acesso em 09 abr. 2007