

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL

VIVIANE PEREIRA DA SILVA

**O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA VIGILÂNCIA
SOCIOASSISTENCIAL EM METRÓPOLES BRASILEIRAS**



Niterói – RJ
Maio/2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

VIVIANE PEREIRA DA SILVA

**O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA VIGILÂNCIA
SOCIOASSISTENCIAL EM METRÓPOLES BRASILEIRAS**

Tese apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Política Social.

Área de Concentração: Avaliação de Políticas Sociais

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Mônica de Castro Maia Senna

Niterói – RJ
Maio/2019

VIVIANE PEREIRA DA SILVA

**O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA VIGILÂNCIA
SOCIOASSISTENCIAL EM METRÓPOLES BRASILEIRAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Política Social.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Mônica de Castro Maia Senna – Orientadora
Universidade Federal Fluminense – UFF

Prof.^a Dr.^a Sindely Chahim de Avellar Alchorne – 1^a Examinadora
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio

Prof. Dr. Paulo Martino Jannuzzi – 2^o Examinador
Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE/IBGE

Prof. Dr. João Grand Junior – 3^o Examinador
Escola Superior de Propaganda e Marketing- ESPM-RIO

Prof.^a Dr.^a Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato – 4^a Examinadora
Universidade Federal Fluminense – UFF

Prof.^a Dr.^a Ana Izabel Moura de Carvalho Moreira – Examinadora Suplente
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida – FSS/UERJ – Examinador Suplente
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Niterói, RJ
2019

Ficha catalográfica automática SDC/BCG

D111p Da silva, Viviane Pereira
O Processo de Implementação da Vigilância
Socioassistencial em Metrôpoles Brasileiras /
Viviane Pereira Da silva ; Mônica Mônica de
Castro Maia Senna, orientador.
Niterói, 2019.
192 f.

Tese (doutorado)-Universidade Federal
Fluminense, Niterói, 2019.

DOI:
[http://dx.doi.org/10.22409/PPGESS.2019.d.082647197
83](http://dx.doi.org/10.22409/PPGESS.2019.d.08264719783)

1. Política de Assistência Social. 2. Gestão
do Sistema Único de Assistência Social. 3.
Vigilância Socioassistencial. 4. Produção
intelectual. I. Mônica de Castro Maia Senna,
Mônica, orientador. II. Universidade Federal
Fluminense. Escola de Serviço Social. III.
Título.

CDD -

Bibliotecária responsável: Thiago Santos de Assis - CRB7/6164

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter direcionado esta caminhada, renovando minhas forças, nos encontros, desencontros, descobertas e renúncias que se processaram no decorrer do curso de doutorado.

À minha família por compreender as ausências, pela rede de proteção e múltiplas expressões de afeto, nos mínimos e grandes detalhes. Especialmente, aos meus pais, por terem priorizado e investido na minha educação.

Aos amigos, alguns de longas datas, outros de tempos recentes, que próximos ou distantes, souberam provar que a amizade vai além da simples presença física. Dois agradecimentos especiais: à Carla Marinho, amiga e irmã de todos os momentos, e à Juliana Lobo, colega de doutorado, com quem dividi as angústias cotidianas da vida acadêmica.

À equipe da Coordenadoria de Integração e Monitoramento da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, com quem compartilho aprendizados e inquietações, e, *“para além de uma plaquinha na porta”*, a luta diária pelo serviço público de qualidade.

Às equipes que atuam na área de Vigilância Socioassistencial dos municípios de Belém, Recife, Goiânia, Porto Alegre e São Paulo por terem participado da pesquisa, com a acolhida peculiar de quem é trabalhador do SUAS. Um agradecimento especial à equipe de São Luís pela participação no pré-teste.

Às professoras Sindely Alchorne e Dirce Koga pelas valiosas contribuições no exame de qualificação que, certamente, foram indispensáveis para o amadurecimento deste estudo.

Aos professores que aceitaram o convite para participar da banca de defesa, pela disponibilidade e atenção concedida a este trabalho.

À professora Mônica Senna, minha ORIENTADORA, pelo apoio incondicional, cuidado, e paciência para chegarmos até aqui. Sua orientação ultrapassa as paredes da academia e as páginas desta tese. Agradeço pela forma profissional, comprometida, humilde e peculiar de tratar a relação entre orientador e orientando.

Aos demais professores que contribuíram com a minha formação acadêmica. Especialmente, aos da Escola de Serviço Social da UFRJ, e, aos do Programa de Estudos de Pós-Graduados em Política Social da UFF. Vocês são prova de que a Universidade Pública não é um campo morto, e, tampouco espaço de balbúrdia. Mas, de que nela existe o compromisso com a produção do conhecimento, com a investigação de qualidade, e com a crítica da realidade.

“[...] Pode-se dizer que a prática é o fundamento da teoria, ou seja, o ponto de partida e base principal e substancial do conhecimento. O próprio conhecimento se desenvolve com base na prática, pois o conhecimento e as ciências surgem e se desenvolvem devido às necessidades da prática, às necessidades da vida” (KAMEYAMA, 1995, p. 101).

RESUMO

A tese ocupa-se do estudo da vigilância socioassistencial - função da política de assistência social - responsável pela “produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos; e do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial” (BRASIL, 2012, p. 40). O estudo desenvolvido tem como objetivo central analisar o processo de implementação e operacionalização da área e seus impactos para a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no período compreendido entre 2012-2018, em cinco metrópoles, sendo uma por região brasileira: Belém, Goiânia, Porto Alegre, Recife e São Paulo. Considerando a natureza do objeto de estudo, a proposta metodológica direcionou-se pela utilização da abordagem qualitativa e compreendeu três etapas. A primeira constou de revisão bibliográfica e análise documental de atos normativos do SUAS, orientações técnicas elaboradas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); relatórios de gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), e dissertações e teses que abordam a temática de estudo. A segunda consistiu na aplicação de questionário *on line* estruturado, constituído de perguntas abertas e fechadas com o objetivo de caracterizar o perfil das equipes técnicas que atuam na área. E por fim, a terceira etapa compreendeu a realização de entrevistas em profundidade com os responsáveis pela vigilância socioassistencial e suas equipes nos respectivos órgãos gestores da política de assistência social. O caminho analítico discute o processo de implementação não somente sob o enfoque técnico operacional, mas, também, a partir da perspectiva político-institucional. Com efeito, os resultados da pesquisa apontam para a necessidade de repensar o lugar político-institucional e as competências da área nos respectivos órgãos gestores, como também, para a garantia das condições operacionais básicas necessárias à efetivação desta função da política.

Palavras-chave: Política de Assistência Social. Vigilância Socioassistencial. Gestão. Informação. Metrópoles.

ABSTRACT

This thesis deals with the study of socio assistance surveillance - a social assistance policy function – which it is responsible for the "production, systematization, analysis and dissemination of territorial information of vulnerability and risk situations that affect families and individuals, and also the type, volume and quality standards of the services offered by the social assistance network". The main purpose of this study is to analyze the implementation and operationalization process of the area and its impacts on the Single System of Social Assistance (SUAS) between 2012 and 2018, in five large cities, one per Brazilian region: Belém, Goiânia, Porto Alegre, Recife and São Paulo. Considering the nature of this object of study, the methodological proposal was guided by the use of the qualitative approach and it was based on three stages: The first stage consisted of bibliographic review and normative acts of SUAS documentary analysis as well as technical guidelines elaborated by the Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MDS), also management reports from the National Secretariat of Social Assistance (SNAS) and theses related to the theme. The second stage consisted of the application of a structured online questionnaire which was based on open closed questions with the purpose of characterizing the profile of the technical teams which work in this field. Finally, the last stage involved in-depth interviews with those responsible for socio-welfare surveillance and their teams in the respective management bodies of the social assistance policy. The analytical path discusses the implementation process not only under the technical operational approach, but also from a political-institutional perspective. In fact, the research results target the need to rethink the political institutional place and the competences of the managing bodies' field and also, to guarantee the basic operational conditions necessary for the accomplishment of this policy function.

Keywords: Social assistance policy. Socio assistance surveillance. Management. Information. Metropolis.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Detalhamento dos eventos que subsidiaram a construção da proposta de estudo.	19
Quadro 2 – Panorama Descritivo das Etapas do Percurso Metodológico.....	25
Quadro 3 – Atos Normativos do SUAS analisados	88
Quadro 4 – Trajetória histórica do debate desenvolvido	97
Quadro 5 – Orientações Técnicas Analisadas	101
Quadro 6 – Evolução das produções científicas (teses e dissertações) sobre Vigilância Socioassistencial por Programa de Pós-Graduação.....	109
Quadro 7 – Síntese das Teses e Dissertações analisadas	110
Quadro 8 – Detalhamento do lócus de estudo das produções analisadas	115
Quadro 9 – Panorama da formalização da Vigilância Socioassistencial na estrutura administrativa dos órgãos gestores pesquisados	129
Quadro 10 – Macroatividades previstas nas Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial que as equipes técnicas mais se identificam	153

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Panorama da Vigilância Socioassistencial no período de 2010-2017.....	15
Tabela 2 – Evolução temporal das produções científicas (Teses e Dissertações) sobre Vigilância Socioassistencial elaboradas no período de 2012-2018.....	108
Tabela 3 – Distribuição dos Equipamentos do SUAS nas metrópoles brasileiras	123
Tabela 4 – Número de famílias cadastradas no CadÚnico e beneficiários dos dois principais programas de transferência de renda – PBF e BPC.....	124
Tabela 5 – Distribuição dos profissionais que atuam na Vigilância Socioassistencial.....	139
Tabela 6 – Distribuição das Equipes que atuam na Vigilância Socioassistencial nos municípios pesquisados por grau de escolaridade	140
Tabela 7 – Distribuição dos profissionais de nível superior lotados na Vigilância Socioassistencial que participaram da 2ª fase da pesquisa, por áreas de formação e tipo de vínculo empregatício	141

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Brasil Sem Miséria
CadSUAS	Cadastro Nacional do SUAS
CADÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEBAS	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
Centro Pop	Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua
CF	Constituição Federal
CGVS	Coordenação Geral de Vigilância Social
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNEAS	Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONGEMAS	Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social
CONSEA	Conselho de Segurança Alimentar
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DGSUAS	Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD/SUAS	Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde

LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAS	Ministério da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar
MJ	Ministério da Justiça
MS	Ministério da Saúde
NAF	Núcleo de Apoio à Família
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCF	Programa Criança Feliz
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFZ	Programa Fome Zero
PL	Projeto de Lei
PMA	Programa Mundial Alimentar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores
PTRC	Programas de Transferência de Renda Condicionada
PUC/SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RMA	Registro Mensal de Atendimentos
SAA	Sistema de Autenticação e Autorização
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAIP	Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
SDH	Secretaria Nacional de Direitos Humanos
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SESEP	Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SMASDH	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
SVS	Secretaria de Vigilância em Saúde
UFF	Universidade Federal Fluminense

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 RETROSPECTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO DE 2003-2018.....	28
1.1 A Era Lula: inaugurando um ciclo de mudanças.....	30
1.2 A Gestão de Dilma Rousseff: continuísmos e perda de legitimidade.....	55
1.3 O Governo Temerário: um biênio “perdido”.....	68
2 ANÁLISE DA INSERÇÃO DO TEMA DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA AGENDA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: QUALIFICANDO O DIÁLOGO	75
2.1 Vigilância em Saúde e Vigilância Socioassistencial: breves apontamentos acerca das aproximações conceituais e operacionais.....	75
2.2 Vulnerabilidade e Risco Social: afinal do que se trata?.....	82
2.3 A constituição do lugar político-institucional da vigilância socioassistencial a partir da análise dos documentos governamentais: fundamentos para o debate.....	86
2.4 A produção de conhecimento sobre o tema: um campo em construção.....	107
3 A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA PRÁTICA E A PRÁTICA DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: DILEMAS E PERSPECTIVAS	118
3.1 Metrôpoles enquanto lócus de estudo.....	118
3.2 O processo de implementação da vigilância socioassistencial enquanto área de gestão do SUAS: para além de uma “plaquinha” na porta.....	125
3.3 Conhecendo o perfil das equipes técnicas.....	138
3.3.1 Capacidades e Competências inerentes à área.....	146
3.3.2 Percepção sobre o conceito de Vigilância Socioassistencial.....	149
3.4 As nuances do processo de trabalho.....	151
3.5 Gestão da Informação: elemento estratégico.....	159
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	165
REFERÊNCIAS.....	172

INTRODUÇÃO

A presente tese está inscrita no debate sobre a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se volta à temática da vigilância socioassistencial. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) estabelece uma tríade de funções que são interdependentes e complementares: proteção social, defesa de direitos e vigilância socioassistencial. A última é definida como área vinculada à gestão do SUAS, que é responsável pelo provimento de dados, indicadores e análises referentes às situações de riscos e vulnerabilidades que incidem sobre famílias e indivíduos, com vistas a adequar as necessidades das populações e territórios aos padrões de qualidade e condições de acesso (BRASIL, 2005).

De acordo com as análises de Paiva et al. (2018, p. 245), “dentre o conjunto de inovações introduzidas pela implantação do SUAS no Brasil, encontra-se a institucionalização da vigilância socioassistencial”. A NOB-SUAS/2012 foi a primeira¹ regulamentação no âmbito da política de assistência social que apresenta, ainda que de forma elementar, alguns aspectos sobre a operacionalização da vigilância socioassistencial, que é objeto de discussão do Capítulo VII do referido documento. Nesse capítulo, observa-se no art. 90 a determinação de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir a “estruturar, implantar e implementar” a vigilância socioassistencial.

Mas de fato, o que isto significava para os órgãos gestores estaduais e municipais naquele momento? Qual a compreensão sobre o significado da vigilância socioassistencial? Elaborar dados, indicadores e análises sobre o quê? E, quanto aos trabalhadores do SUAS, teriam desenvolvido as competências e habilidades para esta proposta interventiva? Com efeito, foi neste contexto que se desenhou o projeto de pesquisa apresentado ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense (UFF) para ingresso no curso de doutorado. A proposta é resultante das inquietações processadas no decorrer da trajetória da autora como trabalhadora do SUAS. Trata-se, pois, de um estudo fundado, prioritariamente, na conjugação entre experiência prático-interventiva, no âmbito da política de assistência social no município do Rio de Janeiro, e reflexão sistemática sobre a mesma. A experiência profissional, nos últimos dez anos, no órgão gestor municipal da segunda maior metrópole do país, carrega um inventário de questionamentos, especialmente

¹ Em 2010 foi apresentada a minuta de alteração da NOB-SUAS/2005 para consulta pública. Sob o título de “NOB-SUAS/2010: aprimoramento da gestão e qualificação dos serviços socioassistenciais”, o documento trazia uma caracterização detalhada sobre a vigilância socioassistencial e organização da área, contudo esta versão não entrou em vigor.

no que se refere à dimensão técnico-operativa dos processos de gestão, e a dimensão política que contorna a gestão do SUAS nos municípios, e a relação destas dimensões, com a temática da vigilância socioassistencial.

Dois aspectos foram determinantes na escolha do objeto de estudo. Primeiro, o levantamento realizado pela autora, no ano de 2013, com vistas à organização do Caderno de Subsídios da IX Conferência Municipal de Assistência Social no Rio de Janeiro. Na ocasião, foram sistematizadas e analisadas as deliberações das nove Conferências Nacionais e Municipais de Assistência Social, sendo as últimas circunscritas ao município do Rio de Janeiro, cujos conteúdos mantinham interface com a vigilância socioassistencial, movimento que permitiu identificar um considerável desconhecimento acerca da temática. O segundo aspecto se refere às prioridades e metas para a gestão municipal, definidas pela Comissão Intergestora Tripartite (CIT) para o quadriênio 2014-2017, no âmbito do Pacto de Aprimoramento do SUAS, considerando a obrigatoriedade de 100% dos municípios brasileiros estruturarem a formalização da vigilância socioassistencial no rol das áreas essenciais da gestão do SUAS.

Sob diferentes ângulos, percebeu-se que a legitimidade e o reconhecimento da importância desta função na gestão da política ainda são campos minados por imprecisões conceituais, interpretações equivocadas e formas diferenciadas de operacionalização. Por tratar-se de temática relativamente nova, é perceptível no interior do debate o desconhecimento sobre os conceitos que perpassam o tema, seus principais instrumentos e fontes de informação e a sua operacionalização. Compreendemos desde o início que o desafio seria complexo, afinal esta temática é pouco conhecida e explorada pelos operadores, gestores e agentes de controle social e permeada por contradições. Do ponto de vista objetivo, os dados do Censo SUAS nos permitem identificar que a estruturação da vigilância socioassistencial nos municípios se traduz num movimento gradual, conforme apresentado na Tabela 1, abaixo.

Tabela 1 - Panorama da Vigilância Socioassistencial no período de 2010-2017

Ano	Na estrutura formal do órgão gestor	De maneira informal	Não Constituída
2010	28%	27%	45%
2011	27%	28%	46%
2012	30%	34%	36%
2013	33%	36%	31%
2014	33%	36%	31%
2015	33%	37%	31%
2016	31%	37%	32%
2017	29%	38%	33%

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Censo SUAS/2017 (2018).

Conforme observamos no Censo SUAS 2017², dentre os municípios brasileiros 29% informaram que possuíam a vigilância socioassistencial constituída nas subdivisões administrativas na estrutura do órgão gestor, seja como departamento, gerência, coordenação ou outra, incluindo as áreas de monitoramento e avaliação. Por outro lado, em 38%, a área existia de maneira informal, e em 33%, o setor não havia sido constituído. De acordo com a série histórica do Censo SUAS de 2010-2017, observamos o acréscimo do quantitativo de Secretarias Municipais ou congêneres, nas quais a vigilância socioassistencial estava organizada de maneira informal, passando de 27% em 2010, para 38% em 2017, ao passo que a formalização da área se manteve no mesmo patamar de 2010, com pequenas variações no intervalo de tempo.

A rigor, é importante registrar de antemão que este estudo parte do entendimento de que a implementação da vigilância socioassistencial está para além de uma simples alteração na estrutura do órgão gestor da assistência social, designando um setor com nomenclatura, equipes, competências e habilidades específicas. A estruturação da área é um caminho para a implementação, mas não podemos afirmar que todos os municípios que afirmam possuir a área na estrutura do órgão gestor, têm a vigilância socioassistencial realmente implementada ou que estejam em processo de implementação.

Isso posto, o objetivo geral do presente estudo constitui-se em analisar o processo de implementação e operacionalização da vigilância socioassistencial e seus impactos para a gestão do SUAS em metrópoles brasileiras, no período compreendido entre 2012-2018.

² Todos os dados referentes ao Censo SUAS apresentados no decorrer da tese terão como corte o ano de 2017, visto que no momento de elaboração deste trabalho a coleta de dados do Censo SUAS 2018 ainda estava em curso.

Integram os objetivos específicos: a) estudar a vigilância socioassistencial, a partir de aspectos conceituais, normativos e operacionais; b) traçar o perfil das equipes técnicas que atuam na área; c) conhecer a forma como se encontra estruturada a vigilância socioassistencial nas metrópoles estudadas; d) mapear, no conjunto das atividades relacionadas à vigilância socioassistencial, aquelas desenvolvidas com maior frequência pelas equipes técnicas da área.

Efetivamente, a escolha pelo lócus de estudo fundamenta-se na trajetória profissional já mencionada, o que tem nos possibilitado reconhecer, cotidianamente, que no desenho institucional para a ação governamental “[...] deve-se considerar as particularidades e peculiaridades de uma gestão em metrópoles com o superlativo de demandas, possibilidades, facilidades, entraves, desafios e angústias que lhe são afetas” (ALCHORNE, 2014, p. 1369). Cumpre notar que as metrópoles vêm se constituindo em objeto de análises e estudos, a partir de diversos enfoques, em virtude das alterações processadas nas últimas décadas. Entretanto, ainda são escassas as produções teóricas que têm como foco a gestão da política de assistência social nas metrópoles brasileiras.

Do ponto de vista teórico, é importante situar a concepção de análise de políticas públicas que norteia todo o trabalho apresentado. Partimos do entendimento de que este campo se direciona no sentido de examinar a engenharia institucional, e as particularidades que constituem o objeto a ser estudado, visando apreendê-las na sua totalidade, de acordo com os estágios da ação pública (BAPTISTA; REZENDE, 2011). Assim, compreendemos a implementação não como um simples estágio, no qual é executado o que foi formulado de acordo com as metas definidas, recursos e cronograma disponíveis. Desse modo, o processo de implementação da vigilância socioassistencial não será apenas discutido sob o enfoque técnico operacional, mas, também, a partir da perspectiva político-institucional. É este o traço que, superlativamente, realça a proposta de pesquisa em tela, de modo a ampliar o escopo de elementos que serão discutidos com base na realidade empírica, oferecendo contributo para a produção de conhecimento na área.

O Despertar do Tema: contextualizando a proposta de estudo

À época em que amadurecíamos a decisão de examinar o objeto de estudo, vivenciávamos um contexto de importantes avanços no desenvolvimento da proteção social no Brasil, com a combinação de propostas e iniciativas focadas na garantia e na ampliação do acesso aos direitos socioassistenciais. Efetivamente, o balanço da primeira década de implantação do SUAS nos permite identificar o movimento contínuo em busca de

estruturação dos dispositivos normativos, o esforço no sentido de delimitar as competências estatais na esfera da assistência social, assim como a organização de um arranjo institucional no bojo de uma área fortemente marcada pelo estigma de metamorfosear cidadania em relações de troca e favor.

Desse modo, não se pode deixar de pontuar o fato de que o período de 2013-2014, cenário no qual se inscreve o delineamento da proposta de estudo, e o contexto de desenvolvimento da pesquisa, o ano de 2018, são de naturezas distintas e controversas. Isso porque as alterações processadas³ no plano político, econômico e social, nos últimos anos, confrontaram a ordem democrática do país, colocando em risco, também, a própria sobrevivência do SUAS. O percurso trilhado até aqui foi sinuoso, marcado por desvios de rotas e retornos, desde o projeto para o processo seletivo de ingresso no curso de doutorado, passando pelo exame de qualificação, até chegarmos ao estágio atual. No marco das nossas observações, em virtude das contingências do quadro sinalizado anteriormente, em inúmeras circunstâncias nos questionamos se deveríamos prosseguir com o estudo, bem como, sobre sua importância e validade num momento visceralmente adverso.

Por outro lado, a trajetória profissional e o envolvimento da autora no decorrer da construção do SUAS, de certo modo, contribuíram para o olhar com relação a política de assistência social e do próprio objeto de estudo “ideologizado”, de quem tardou ou que se recusou a acreditar que o padrão de institucionalidade do sistema estava sob forte ameaça. Ora, justamente por esta razão exercitar o distanciamento necessário do lugar que ocupamos enquanto trabalhadora, utilizando-se de uma linha argumentativa crítica e analítica, em muitas circunstâncias, traduziu-se numa tarefa complexa, pois estávamos diante do dilema da “identidade entre o sujeito e o objeto⁴”. Por isso, aqui, convém destacar de que nos valem da compreensão de pesquisa não como prática isolada, mas como ação investigativa persistente diante do desconhecido e dos limites que a natureza e a sociedade nos impõem, conforme corrobora Demo (2002). Nessa perspectiva, a abordagem utilizada para análise da implementação da vigilância socioassistencial parte do entendimento de que a implementação é um processo que se constrói e se reconstrói articulado ao momento histórico em curso.

Adentrando os meandros operacionais do percurso investigativo, cabe assinalar que o período de “gestação” desta tese foi iniciado antes mesmo do ingresso no curso de doutorado que ocorreu em 2015. Esta decisão se deu pelo reconhecimento, *a priori*, das dificuldades,

³ Vale observar que esta conjuntura será retratada no Capítulo 1.

⁴ Ver, Minayo (1994).

complexidades e possibilidades que envolveriam a discussão no campo teórico e metodológico e suas reais contribuições para os debates da política de assistência social. Com o objetivo de adensar as reflexões, iniciou-se o mapeamento, a partir de 2013, dos principais eventos de abrangência nacional, com representação dos três entes federados, que abordariam o tema da vigilância socioassistencial, a fim de garantirmos a participação em pelo menos duas atividades anualmente para orientar nossas análises. A proposição assumida foi uma decisão de se aproximar do debate, ouvindo e refletindo sobre as diferentes realidades de trabalhadores e gestores dos municípios e estados brasileiros.

Como estratégia, adotou-se o recorte das discussões efetivadas em sete “Oficinas de Implantação da Vigilância Socioassistencial”, desenvolvidas pelo MDS nos seguintes eventos: a) Encontro Nacional do Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS, realizado anualmente pelo colegiado em parceria com o MDS, e b) Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial⁵, organizado desde 2007⁶ pelo MDS, através da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS. No decorrer da tese, serão utilizados recursos narrativos extraídos do diário de campo elaborado pela autora mediante a sua participação nos encontros supracitados. O instrumento que mencionamos não se ocupa das narrativas dos gestores e técnicos do governo federal, mas particulariza as falas⁷ daqueles que gerem e/ou operacionalizam a política de assistência social nos municípios brasileiros.

⁵ Observou-se que desde o ano de 2017 a terminologia “Oficina de Implantação da Vigilância Socioassistencial” foi alterada para “Rodas de Conversa”. Isso ocorre, possivelmente, em virtude da iniciativa do MDS/SNAS de promover na programação dos encontros, a partir deste período, a “Mostra de Experiências em Vigilância Socioassistencial”, que tem por objetivo “identificar e dar visibilidade a iniciativas municipais, distritais e estaduais na área da vigilância socioassistencial”, conforme Edital n.º 01, de 15 de março de 2018, publicado em Diário Oficial da União em 16 de março de 2018.

⁶ Em 2016, o evento não foi realizado.

⁷ Procedeu-se a seleção das falas destes atores com base na apresentação pessoal dos participantes de cada oficina. Para cada participante optou-se pela identificação apenas do porte do município.

Quadro 1 – Detalhamento dos eventos que subsidiaram a construção da proposta de estudo

Encontro	Local	Período de Realização	Tema
XVI Encontro Nacional do CONGEMAS	Cuiabá/MT	27 a 30/04/2014	“Avaliando o SUAS: um olhar sobre a Gestão dos Entes Federados”
XVII Encontro Nacional do CONGEMAS	Fortaleza/CE	28 a 30/04/2015	“Implementação do SUAS na prática cotidiana da Gestão Pública”
XIX Encontro Nacional do CONGEMAS	Porto Seguro/BA	19 a 21/06/2017	“O Plano Decenal de Assistência Social: compromisso na defesa dos direitos e na efetivação do SUAS”
VIII Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial	Brasília/DF	30/07 a 01/08/14	“Avaliando a Implantação da Vigilância Socioassistencial”
IX Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial	Brasília/DF	29/07 a 31/07/15	“Novas bases para o monitoramento do SUAS: o uso de indicadores como ferramentas para o planejamento e apoio técnico”
X Encontro Nacional Monitoramento e Vigilância Socioassistencial	Brasília/DF	24/05 a 26/06/17	“Vigilância Socioassistencial e Cadastro Único: uma conexão necessária”
XI Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial	Brasília/DF	19/06 a 21/07/18	“Indicadores no SUAS e a utilização do Cadastro Único para Programas Sociais”

Fonte: elaboração própria (2018).

A imersão na temática ocorre com este pano de fundo. Entretanto, é importante destacar que não temos como proposta fazer uma análise apurada destas oficinas. Todavia, três aspectos devem ser considerados no panorama. Em primeiro lugar, a atividade a que nos referimos visava responder à necessidade do órgão gestor federal de orientar e impulsionar municípios e estados na estruturação da vigilância socioassistencial dentro dos parâmetros previstos na NOB/SUAS-2012 e das orientações técnicas para área. Observou-se, no elenco da programação destes encontros, que frequentemente estas oficinas contavam com o maior volume de participantes, quando comparada a outras previstas. Outro ponto que deve ser considerado é a metodologia que as norteava. Recorde-se que, habitualmente, priorizou-se a participação de municípios e de estados, selecionados pelo MDS para apresentar suas respectivas experiências. A partir disso era possível identificar disparidades de variados níveis: compreensões distintas sobre o significado de vigilância socioassistencial; práticas profissionais tentando se recriar, mas sem o suporte teórico-metodológico e outros recursos necessários para as requisições da área; e até certo “orgulho” expresso por parte de alguns municípios ao verbalizarem, que contavam na estrutura organizacional das secretarias, com o setor de vigilância. Por último, e mais substantivamente, outra questão que deve ser pontuada é a que se refere à interface da vigilância socioassistencial com a gestão da informação. Eis

um ponto nevrálgico identificado nas falas dos atores: percebia-se a tendência de associar a existência de sistema informatizado como requisito indispensável para a implementação da vigilância socioassistencial.

A partir deste núcleo central de discussões, ou seja, os relatos dos participantes das oficinas, levantamos um volume considerável de informações, que após sucessivas leituras foram sistematizadas e analisadas. Assim, o processo investigativo ergueu-se direcionado para o conjunto de inquietações suscitadas no decorrer da participação nas atividades que mencionamos. Estas inquietações foram convertidas nas questões norteadoras da pesquisa: qual o grau de entendimento dos gestores e trabalhadores do SUAS em relação ao conceito, atribuições e estratégias de operacionalização da vigilância socioassistencial? Por quais motivos e como as gestões municipais vêm implementando esta área? Quais os limites postos para o desenvolvimento da vigilância socioassistencial no cenário das metrópoles? Em qual medida a área pode potencializar o fortalecimento da gestão do SUAS?

Sincronizados com os objetivos da pesquisa e com o elenco dos questionamentos expostos, optou-se pela utilização de metodologia qualitativa. A escolha está fundamentada nos referenciais teóricos de Minayo (2007), Martins (2004), Richaedson (2007), Laville e Dionne (1995). Efetivamente, partiu-se do entendimento desta abordagem como indispensável para a nossa proposta, visto que possibilitaria a leitura do objeto sob um ângulo mais aprofundado, considerando as particularidades que o envolve. Nesta moldura, cabe sinalizar, ainda, que o estudo não se dispôs a fazer generalizações, a exemplo das pesquisas com recorte quantitativo. A proposta formatou-se buscando dar significado aos discursos e práticas dos gestores⁸ e equipes técnicas da área de vigilância socioassistencial, de forma a examinar os parâmetros norteadores e as interferências que perpassam o processo de implementação nas metrópoles estudadas.

Vale dizer que, dada à complexidade da temática, a abordagem empregada requereu trazer para as análises, reiteradamente, o aporte dialético como estratégia de desvendar as particularidades e os elementos conjunturais que conformam o objeto. Atendo-nos a uma das características centrais das pesquisas de natureza qualitativa, que é a capacidade de descrição do plano empírico, optou-se pelo detalhamento de todo o percurso metodológico por entendermos que as informações e os dados coletados só fazem sentido quando examinados e confrontados com a realidade. Nesta mesma linha de preocupações, cabe afirmar que a forma

⁸ Considerando as diversas decodificações de cargos e funções existentes nos distintos municípios, a utilização do termo “gestor” será utilizada, também, para designar o profissional que exerce a função de responder pela área de vigilância socioassistencial.

de estruturação que apresentaremos a seguir não tem como proposta inculcar no leitor uma visão meramente etapista do processo. Interessa-nos aqui, dotar o processo do rigor e do nível de confiabilidade necessários.

Percurso Metodológico

a) Da Revisão Bibliográfica à Análise Documental: tecendo os fios da discussão

Inicialmente, realizou-se o levantamento sobre o “estado da arte” do tema, de forma a identificar os aspectos conceituais, normativos e operacionais que orientam a concepção de vigilância socioassistencial. No plano teórico, observou-se a escassez de arcabouço que subsidiasse o debate, e a nosso ver, vem se formatando uma discussão ainda muito focada no material elaborado pelo MDS, que não pode ser compreendido como referencial teórico para discussão, portanto, um dos grandes dilemas identificados, a princípio na pesquisa. Na trilha desta constatação, foram buscadas outras fontes de leituras que permeiam o objeto de estudo, de modo a ampliar nosso olhar, cabendo destaque aqui, para as produções referentes à vigilância no campo da saúde pública sobre as quais residem, grosso modo, as bases da concepção de vigilância na área da assistência social. Outra referência que deve ser relacionada são os estudos que tangenciam as perspectivas de análises de implementação na esfera das políticas públicas, especialmente, daqueles discutidos nas disciplinas durante o processo de doutoramento. Adquiriu relevo também o mapeamento de referenciais teóricos sobre temáticas que perpassam a gestão da política de assistência social, tais como: território, monitoramento, avaliação, informação, dentre outras.

Para fins da análise documental, reconhecida a importância desta etapa preambular da pesquisa, organizamos todo o material levantado a partir da seguinte categorização: i) atos normativos do SUAS: leis, portarias da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e da Comissão Intergestora Tripartite (CIT) , ii) orientações técnicas elaboradas pelo MDS, iii) relatórios de gestão da SNAS, e iv) dissertações e teses que abordam a temática de estudo. A data de publicação no período de 2004-2018 constitui-se no recorte temporal empregado para selecionarmos o material. As informações coletadas nesta etapa foram estruturadas em três eixos: tema do documento; categoria (acadêmica governamental); o conteúdo (conceituação ou compreensão da vigilância, operacionalização e outros).

b) À Procura do Perfil das Equipes Técnicas: fundamentos para o debate

O segundo momento da pesquisa, ocorrido entre agosto e setembro de 2018, consistiu no levantamento do perfil das equipes técnicas de nível superior que atuam na área da vigilância socioassistencial nos municípios selecionados para o estudo. Participaram do contexto desta segunda etapa dezoito profissionais. A previsão no planejamento inicial era de que o diagnóstico reunisse o conjunto das dezessete metrópoles brasileiras, independentemente de a vigilância estar ou não estruturada formalmente no órgão gestor. Apesar dos inúmeros contatos no intervalo de dois meses com as distintas gestões municipais, via endereço eletrônico e/ou por telefone, para apresentarmos os objetivos, o desenho metodológico e o cronograma da pesquisa, o índice de retorno que recebemos foi baixo, o que nos levou à decisão de realizarmos o perfil somente com os técnicos das metrópoles selecionadas para a fase subsequente do estudo⁹.

Com o auxílio da plataforma Google Drive, a coleta de dados se deu por intermédio da aplicação de questionário eletrônico, estruturado, constituído de perguntas abertas e fechadas, cujo link foi encaminhado via endereço eletrônico. O instrumento captou os aspectos sobre o perfil dos entrevistados, alicerçado nas seguintes referências: formação profissional; experiência na política de assistência social; período de atuação na vigilância socioassistencial; investimento em capacitação; atividades com maior dificuldade de operacionalização no processo de trabalho; principais instrumentos e fontes de informação utilizadas. No desdobramento, o pré-teste do questionário ocorreu em agosto de 2018 junto à equipe técnica¹⁰ do município de São Luís/Maranhão, designado mediante sorteio. O processamento dos dados dos questionários foi lançado automaticamente em banco informatizado e estruturado por meio de planilhas de Microsoft Office Excel.

c) Em Busca de uma Fotografia da Realidade: ampliando as lentes sob o processo de implementação

Por fim, a terceira etapa ocorrida no período de agosto a setembro de 2018, ocupou-se do estudo em cinco metrópoles, com o objetivo de analisarmos o processo de implementação, estruturação e o grau de institucionalidade da área da vigilância socioassistencial. A seleção dos municípios pautou-se na combinação de três critérios: a) a vigilância deveria estar constituída, tomando por base os dados do Censo SUAS 2017, dentro das subdivisões administrativas da Secretaria Municipal de Assistência Social ou congêneres,

⁹ A apresentação ocorrerá na sequência.

¹⁰ Participaram do pré-teste quatro profissionais.

como departamento, gerência, coordenação ou outra, no mínimo por três anos; b) existência de equipe permanente e específica; c) o responsável pela área deveria estar exercendo a função de gestor da equipe, por no mínimo durante um ano¹¹.

Nesta moldura, foram indicadas para a pesquisa cinco metrópoles, sendo uma por região brasileira: região norte (Belém), região nordeste (Recife), região centro-oeste (Goiânia), região sudeste (São Paulo) e região sul (Porto Alegre). Importa ressaltar o fato de que as duas metrópoles localizadas na região sul (Curitiba e Porto Alegre), informaram no Censo SUAS 2017 que não possuíam a área de vigilância socioassistencial formalizada na estrutura do órgão gestor. Apesar deste aspecto, fizemos o convite a estes municípios para contarmos com a representatividade desta região. Embora os dois municípios tenham aceitado, por tratar-se de pesquisa sem fomento, realizada com financiamento próprio, e em razão dos limites de ordem temporal, foi necessário limitar a participação para apenas um município. Nesse sentido, selecionamos o município de Porto Alegre, considerando que foi aquele que respondeu primeiro à solicitação da pesquisa. Pelas observações precedentes, é importante salientar um elemento que não pode ser desconectado da intervenção prático-profissional da autora, uma pesquisa que somente foi possível de ser materializada dentro do escopo projetado, devido ao compromisso com o trabalho no SUAS, trabalho este que gera a produção de conhecimento.

Utilizou-se como técnica de coleta de dados nesta fase, a entrevista em profundidade por meio de roteiro semiestruturado. Este procedimento estava previsto para ser realizado apenas com o responsável pela área de vigilância socioassistencial. Todavia, em quatro das metrópoles foi argumentado sobre a possibilidade da participação de outros profissionais da equipe, dada a trajetória destes no setor, acompanhando todo o processo de implementação. Com este traço, assimilando que tal consentimento não traria prejuízos, mas, ao contrário, poderia produzir ganhos efetivos a partir do diálogo com os diferentes sujeitos, elaboramos algumas modificações no roteiro a fim de adequá-lo.

Do ponto de vista objetivo para a elaboração do roteiro de entrevista foram concebidos quatro núcleos que direcionaram a formulação dos blocos: a) concepção dos atores acerca da vigilância socioassistencial; b) o processo de implementação; c) nível de formalização e estruturação da área no órgão gestor municipal; e d) processo de trabalho. A opção pelos componentes mencionados esteve balizada pelas leituras e reflexões efetuadas na

¹¹ No que tange ao último parâmetro, optou-se por este período, devido ao contexto de rotatividade dos quadros de recursos humanos da política de assistência social.

primeira etapa do estudo. A partir destas referências, realizaram-se cinco entrevistas¹² presenciais nas respectivas sedes dos seguintes órgãos gestores: a) Fundação Papa João XXIII – FUNPAPA de Belém, b) Secretaria de Desenvolvimento Social, Juventude, Políticas sobre Drogas e Direitos Humanos de Recife, c) Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo, d) Secretaria Municipal de Assistência Social de Goiânia e, e) Fundação de Assistência Social de Porto Alegre.

A seguir (Quadro 2), apresentamos o quadro síntese dos objetivos, eixos analíticos e técnica de coleta de dados utilizadas nas respectivas fases da pesquisa.

¹² Nas metrópoles eleitas para o estudo, realizaram-se quatro entrevistas coletivas e uma individual, perfazendo o universo de dez participantes, distribuídos da seguinte forma: Belém (4), Recife (1), São Paulo (1), Goiânia (2) e Porto Alegre (2).

Quadro 2 – Panorama Descritivo das Etapas do Percurso Metodológico

Objetivos	Eixos de Análise	Técnicas de Coleta de Dados
1. Estudar a vigilância socioassistencial, a partir de aspectos conceituais, normativos e operacionais.	<p>1.1. Conteúdos dos Atos normativos do SUAS que fazem referência ao tema: leis, portarias da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e resoluções da Comissão Intergestora Tripartite – CIT;</p> <p>1.2. Conteúdos das Orientações Técnicas elaboradas pelo MDS e dos Relatórios de Gestão da SNAS que fazem referência ao tema;</p> <p>1.3. Dissertações e teses que tiveram como objeto de estudo a temática da vigilância socioassistencial.</p>	<p>Pesquisa bibliográfica</p> <p>Análise documental</p>
2. Traçar o perfil das equipes técnicas que atuam na área.	<p>2.1. Existência de equipe específica e multidisciplinar;</p> <p>2.2. Tempo de experiência profissional na política de assistência social;</p> <p>2.3. Habilidades e conhecimentos especializados inerentes à vigilância;</p> <p>2.4. Participação das equipes técnicas em capacitações voltadas para discussão da temática em análise;</p> <p>2.5. Percepção das equipes técnicas sobre o conceito de vigilância socioassistencial;</p> <p>2.6. Macroatividades da vigilância socioassistencial que as equipes técnicas mais se identificam.</p>	<p>Aplicação de questionário online</p>
3. Conhecer a forma como se encontra estruturada a vigilância socioassistencial nas metrópoles estudadas.	<p>3.1. Nível de estruturação e formalização da vigilância socioassistencial no órgão gestor;</p> <p>3.2. Estágios do processo de implementação da vigilância socioassistencial;</p> <p>3.3. Formas de organização do processo de trabalho;</p> <p>3.4. Formas de articulação da vigilância socioassistencial com a gestão da Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e as unidades responsáveis pela implementação e oferta dos serviços socioassistenciais;</p> <p>3.5. Recursos disponíveis para a operacionalização da vigilância socioassistencial.</p>	<p>Entrevista em profundidade</p>
4. Mapear no conjunto das atividades relacionadas à vigilância socioassistencial, aquelas desenvolvidas com maior frequência pelas equipes técnicas da área.	<p>4.1. Principais demandas colocadas pelo órgão gestor para a área;</p> <p>4.2. Principais desafios que perpassam o processo de trabalho;</p> <p>4.3. Definição de estratégias que visem à sistematização, análise e disseminação das informações produzidas pelo órgão gestor e unidades;</p> <p>4.4. Existência de estudos produzidos que contemplem: informações sobre as estruturas de gestão; índices e perfil das populações vulneráveis e oferta de serviços e benefícios;</p> <p>4.5. Proposição e apoio de metodologias que qualifiquem e padronizem as informações produzidas pelas unidades nos seus respectivos territórios.</p>	<p>Entrevista em profundidade</p> <p>Aplicação de questionário online</p>

Fonte: elaboração própria (2018).

Sobre a Análise dos Dados

Com efeito, a partir das indicações sumariadas, procedeu-se às etapas de organização e tabulação do banco de dados da segunda fase do estudo e das transcrições integrais das entrevistas, visando organizar todo o material produzido. As formulações constitutivas deste processo tiveram suporte nas contribuições de Yin (2016), sobre as fases da análise de estudos de natureza qualitativa. Seguindo a linha de argumentação do autor, três aspectos substantivos foram determinantes para estruturação da análise: a apuração e a conferência das informações registradas, de modo a garantir o rigor científico; o desenvolvimento de uma linha interpretativa detalhada e integralizada; e o exercício de identificar e se distanciar, reiteradamente, dos valores e concepções próprias no momento da análise dos dados. Sobre este aspecto repousou nosso maior cuidado, em razão do exercício profissional da autora, a partir de último ano no órgão da SMASDH, responsável pelas ações de vigilância socioassistencial no município do Rio de Janeiro.

Efetivamente, para o tratamento dos dados aplicaram-se como estratégias, a identificação de temas que perpassaram as falas dos sujeitos da pesquisa; o levantamento do inventário de palavras e das frequências de códigos utilizadas; e a definição e associação de categorias, concatenando com o quadro teórico. Nessa perspectiva, como método de análise, empregou-se o referencial teórico de identificação de categorias analíticas (SELLTIZ *et al.*, 1965) tratada na perspectiva qualitativa.

Estrutura da Obra

A tese, além dessa introdução na qual expomos a construção do objeto de estudo e o percurso metodológico adotado, é constituída por mais três capítulos. O primeiro ocupa-se do panorama da política de assistência social no período de 2003-2018, abordando as principais ações que demarcaram a agenda da política nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer. Nessa perspectiva, contextualizamos de forma sumária os principais processos econômicos e políticos que definiram a conjuntura brasileira, passando pelo ciclo de mudanças inaugurado na Era Lula, até chegarmos ao “Golpe de 2016”, e suas implicações para as políticas sociais.

O segundo capítulo analisa a inserção do tema na agenda da política de assistência social. Para isso trazemos alguns aportes teóricos do campo da vigilância em saúde, visando analisar as aproximações conceituais e operacionais com a vigilância socioassistencial. Na

sequência, abordamos os conceitos de vulnerabilidade social e risco social, referenciados enquanto categorias que fundamentam a concepção de vigilância socioassistencial. Posteriormente, apresentamos a análise dos documentos governamentais que fazem referência ao tema: resoluções, leis e orientações técnicas elaboradas pelo Ministério de Desenvolvimento Social – MDS e relatórios de gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS. Por fim, retratamos a produção de conhecimento sobre o tema, a partir do levantamento de teses e dissertações publicadas no período entre 2012-2018.

O terceiro e último capítulo, descreve os resultados obtidos no percurso investigativo do trabalho de campo junto às cinco metrópoles, procurando analisar a dinâmica da gestão do SUAS em âmbito local, trazendo para o centro do debate a “Vigilância na Prática e a Prática da Vigilância”. Na primeira seção trazemos alguns apontamentos sobre o campo das metrópoles enquanto lócus de estudo. Em seguida, discutimos as nuances do processo de implementação. Posteriormente, apresentamos o perfil das equipes técnicas, e as particularidades do processo de trabalho na área. E por último, os dilemas que perpassam a gestão da informação.

Na parte conclusiva retomamos a alguns achados da pesquisa, trazendo os desafios comuns que atravessam a implementação da vigilância socioassistencial. Nesse sentido, esperamos que a socialização dos resultados possa contribuir com o debate da vigilância socioassistencial, sobretudo nos municípios brasileiros.

1 RETROSPECTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO DE 2003-2018

“A Política Social expressa relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo. Interesses que não são neutros ou igualitários e que reproduzem desigual e contraditoriamente relações sociais, na medida em que o Estado não pode ser autonomizado em relação à sociedade e as políticas sociais são intervenções condicionadas pelo contexto histórico em que emergem” (YAZBEK, 2008, p. 82).

O debate acerca da assistência social brasileira enquanto política pública teve um adensamento progressivo, sobretudo no final da década de 1990. Uma produção intelectual abrangente sobre a temática — ainda que pesem as divergências teóricas e políticas — vem sendo desenvolvida para além do campo meramente descritivo e pragmático. Avançou-se nas análises imanentes aos processos históricos que demarcam a trajetória da política, das normatizações legais e da implementação e avaliação dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais. Nesse cenário destacam-se não apenas as pesquisas de natureza acadêmica, mas também aquelas desenvolvidas e publicadas pelo próprio governo federal¹³, especialmente no período entre 2004 e 2015, com o objetivo de monitorar, avaliar e disseminar as ações em curso.

A emergência do contexto revigorante para a proteção social na abertura dos anos 2000 dava indícios da afirmação de uma nova agenda para a política de assistência social, apontando para uma intervenção do Estado na área como nunca havia acontecido antes no país. Conquanto, esse processo não se constituiu isento de problematizações, argumentos e críticas. Tais referenciais não são, em si, incongruentes na totalidade, pois devemos considerar o fato de que as concepções acerca da política social depreendem de uma perspectiva teórico-metodológica; em razão disso, estão associadas à ótica política e a convicções sociais (LOWY, 1987). Por outro lado, as propriedades das políticas sociais brasileiras, desde a sua formação não são bastante compreensíveis, dificultando o exercício de qualquer analista que não detenha conhecimento aprofundado do processo de formação da nossa sociedade, do significado de tais políticas e dos contornos da operacionalização.

Feitas as considerações iniciais, a presente seção tem por objetivo apresentar um retrospecto da política de assistência social entre os anos de 2003 e 2018. É importante assinalar que não desconsideramos, aqui, a trajetória histórica anterior a este período da política pública sobre a qual nos debruçamos. A ideia é trazer os principais pontos que

¹³ Ver as edições dos *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

conformaram o direcionamento da assistência social na intercorrência dos últimos quinze anos, abordando os governos de Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer. No entanto, não há pretensão de apresentar um quadro descritivo e analítico do conjunto das questões que perpassaram os referidos mandatos presidenciais. Tal tarefa requereria uma análise mais apurada, pois o recorte temporal demarcado carrega no seu bojo um quadro complexo. Afinal, ao mesmo passo que engatinhávamos na tentativa de consolidar um novo padrão de proteção social, fomos surpreendidos com um dos maiores atentados à democracia ocorrida no país — o “Golpe de 2016” —, que trouxe implicações profundas nas orientações das políticas sociais existentes desde 1988.

Desse modo, paradoxalmente, o processo de implementação do SUAS é perpassado por embates e interesses distintos — sobretudo no último triênio —, os quais vão tensionar as rotas construídas em termos de acesso e garantia de direitos sociais. Resgatando a linguagem metafórica utilizada pela professora Aldaíza Sposati (2004) ao referir-se à LOAS enquanto “menina” quando a referida lei completou dez anos, ousamos nominar o SUAS, atualmente com treze anos, de “adolescente”. O desmonte das políticas sociais que estamos presenciando nos leva a crer que o SUAS, decerto, está passando por uma crise que, habitualmente, acomete os adolescentes: a “crise de identidade”. Revisitar cada um desses períodos mencionados significa dialogar sobre um “passado recente” e, em linhas gerais, retratar o lugar da assistência social na agenda desses governos. É possível, assim, admitirmos que a própria concepção de vigilância socioassistencial é produto do cenário que iremos retratar. Afinal, “[...] para compreendê-la é importante conhecermos a forma como a política pública vem sendo construída; a vigilância socioassistencial é produção de conhecimento, é um olhar de dentro e de fora”¹⁴.

¹⁴ Fala de um dos entrevistados da pesquisa.

1.1 A Era Lula: inaugurando um ciclo de mudanças

Do ponto de vista do ordenamento político, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para Presidente da República no seu primeiro mandato trazia duas expectativas medulares do conjunto dos brasileiros: a resolução do quadro de instabilidade econômica que o país enfrentava e uma condução política com substrato mais democrático e popular. Os principais indicadores econômicos¹⁵ e sociais demonstravam o contexto complexo, herdado do governo FHC, expresso na desvalorização do Real, no déficit das contas públicas, no caos energético e nas privatizações em massa. O colapso encontrado requereria medidas que reprimissem o avanço do receituário neoliberal e garantisse a legitimidade necessária para governar ao candidato derrotado em três eleições e que precisava conciliar os interesses do próprio Partido dos Trabalhadores (PT), da base aliada e do mercado.

Como parte das representativas e históricas relações entre Estado e sociedade, o novo governo se constituiu por intermédio de coalizões que visavam à sobrevivência política diante da fragmentação do Legislativo. Tal fato não é inédito, haja vista que a preferência por alianças político-partidárias próprias do paradigma de coalizão vem sendo a alternativa adotada para garantir a governabilidade na democracia brasileira, conforme indica Abranches (1988). Lula não fugiu à regra. No entanto, com um traço peculiar constituiu coalizões fragmentadas, agregando partidos de domínios distintos: direita, centro e esquerda — o que, se de um lado assegurou maiores possibilidades de governabilidade, por outro lado alargou o desequilíbrio ideológico.

A formação do arranjo ministerial expressava, notoriamente, a assimetria entre a proporção do partido do presidente no Congresso Nacional quando comparada à distribuição dos cargos do primeiro escalão. Sobre esse aspecto, Avritzer (2016) chama atenção para o fato de que os governos eleitos nunca têm maioria no Congresso, o que exige que se construam alianças (2016). As implicações desse ordenamento levaram ao seguinte imbróglio: ocupação de 50%¹⁶ dos ministérios por membros do partido, resultando na maior pulverização da história do presidencialismo latino-americano, segundo a leitura de Amorim Neto (2007).

¹⁵ Fagnani (2011, p. 4-5) traz alguns dados que delineiam o panorama do primeiro ano do governo de Lula: “[...] a situação da economia era crítica. Em 2002, a inflação bateu 12,5%; a taxa de juros (Selic) atingiu 25%. O risco Brasil saltou de 861 pontos (2001) para 1445 pontos (2002). As reservas internacionais atingiram seu menor nível desde 1994. O saldo de transações correntes era negativo. A relação dívida externa bruta/PIB chegou ao patamar mais alto dos últimos anos (42%). O crescimento da economia continuou pífio (2,7%). A dívida líquida do setor público atingiu o topo desde o início dos anos de 1990 (57% do PIB). As despesas com juros eram elevadas (9% do PIB)”.

¹⁶ Ver INÁCIO, M. *Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial no Brasil*. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

Portanto, sob esse pano de fundo político foi moldada a condução do novo governo e, conseqüentemente, o processo de institucionalidade das políticas públicas por ele implantadas, afinal

[...] regras de fato que se originam nos resultados eleitorais e nos sistemas partidários alteram a maneira pela qual essas instituições formais funcionam na prática. O conjunto dessas normas institucionais determina lógicas distintas de tomada de decisão, que definem os parâmetros da ação do governo e da influência dos grupos de interesse (IMMERGUT, 1996, p. 40).

No plano econômico, a estratégia empregada para a recomposição do país, contraditoriamente, consubstanciou-se na mesma desaprovada pela maioria da população durante o governo FHC — a política econômica ortodoxa —, justificada pela premência de recompor a vigorosamente comprometida credibilidade no mercado financeiro internacional. De certo modo, a direção econômica inicialmente priorizada não refletia novidade, visto que a “Carta ao Povo Brasileiro”¹⁷, levada a público no período eleitoral, já dava indícios da forma como se daria o engajamento do governo com os fundamentos do neoliberalismo. Outro documento que retratava a condução governamental na área foi publicado pelo Ministério da Fazenda em abril de 2003, com o título “Política Econômica e Reformas Estruturais”¹⁸, e destacava três eixos:

i) a necessidade de retomada do crescimento sustentável da economia brasileira; ii) a compreensão de que esta retomada passa por um período de transição, que inclui um processo de ajuste das condições macroeconômicas e a implementação de reformas estruturais; e iii) a opção por um projeto de desenvolvimento econômico que tenha a inclusão social como seu eixo central, além de, no curto prazo, enfrentar graves problemas, como a subnutrição e a extrema pobreza que atingem parcela significativa da nossa população (BRASIL, 2003).

Nessa perspectiva, a plataforma econômica esteve alicerçada por quatro eixos: desregulamentação bancária e financeira; liberalização comercial; adoção de política cambial fixa; e redução da participação do Estado na economia, por intermédio de um amplo programa de privatização (MATTEI; MAGALHÃES, 2011). Toda essa tendência, dentro de um protótipo com características tipicamente neoliberais, resultou na recomposição do grau de confiança do Brasil com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e demais agências financeiras internacionais. O trabalho de Filgueiras (2006) apresenta o detalhamento das

¹⁷ Apresentada no Encontro sobre o Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores (PT) para as eleições de 2002.

¹⁸ Elaborado entre a eleição e a posse do presidente, o documento foi subsidiado pela produção intitulada *A Agenda Perdida*, elaborada por um núcleo de economistas liberais da Universidade de Princeton.

principais medidas econômicas efetivadas no primeiro mandato presidencial de Luís Inácio Lula da Silva.

O governo Lula (2003-2006), por sua vez, não moveu um milímetro para alterar a essência do modelo de desenvolvimento – caracterizado, sobretudo, pela dominação da lógica financeira – nem, tampouco, a política macroeconômica que herdou do governo anterior. Ao contrário; deu continuidade às reformas liberais – através da implementação de uma reforma da previdência dos servidores públicos que abriu espaço para o capital financeiro. Na mesma direção, iniciou um processo para reformar a legislação sindical e sinalizou para uma reforma das leis trabalhistas, com o intuito de aprofundar a flexibilização já em curso. Além disso, logo no início do governo, alterou a Constituição, para facilitar, posteriormente, o encaminhamento da proposta de independência do Banco Central. Posteriormente, aprovou a lei de falências e a lei das chamadas parcerias público-privado (PPP), com o intuito de desencadear uma nova fase das privatizações, agora abarcando a infraestrutura futura do país – uma vez que a política de superávits primários reduz drasticamente a capacidade de investir do Estado (FILGUEIRAS, 2006, p. 27).

A direção econômica enunciada foi alvo de inúmeras críticas. As particularidades desse quadro devem ser compreendidas à luz dos respectivos contextos. Veja que existem análises que apontam que até 2006 teria predominado uma tendência liberal. Isso pode ser observado nas argumentações que indicam mais prosseguimentos do que sinais de ruptura, ao defrontar a gestão de Lula com a de FHC. Como exemplo, podemos situar as análises de Paula (2005), que sinaliza para uma espécie de “continuísmo neoliberal”, e de Borges Neto (2003), que qualifica o governo como o mais sectário do “social-liberalismo”. Nessa perspectiva, Filgueiras e Gonçalves (2007) definem a política econômica do governo Lula como cumpridora fiel do “modelo liberal periférico”.

Por outro lado, a partir de 2006, um conjunto de teóricos corrobora, em suas reflexões, o afastamento do governo dessa tendência liberal, destacando as mudanças de rota ocorridas na condução econômica a partir de medidas de impulsionamento do mercado de trabalho, valorização do salário mínimo, dentre outras. Esse núcleo defende a ideia do retorno do desenvolvimentismo brasileiro, discurso oficial naquele momento, justificado pelas volumosas taxas de crescimento, superiores às dos anos precedentes. Nessa linha de argumentação recaem as contribuições de Barbosa (2013, p. 73), que, ao analisar o ajuste econômico à época, afirma que o país adquiriu autonomia no comando da sua política econômica. Ao examinar esse ponto, Matoso (2013, p. 116) confere o êxito do governo em virtude da adoção de “[...] políticas inovadoras capazes de articular o econômico e o social e potencializar o crescimento, a institucionalidade”.

No que se refere ao tratamento das questões inerentes à política social, a formação da agenda de governo — em consonância com a plataforma de eleição — estava balizada pela

linha do combate à fome e à miséria. A escolha desse norte pode ser analisada à luz de uma série de condicionantes que validam as iniciativas propostas naquele momento. Vale uma ressalva: essa discussão inseria-se numa conjuntura que extrapolava as fronteiras do país, inscrevendo-se, também, no contexto internacional¹⁹ favorável à elaboração e à implementação de programas de combate à pobreza, especialmente na América Latina.²⁰

É pertinente, para compreensão dessa conjuntura, insistir em dois vetores. Primeiramente, o fato é que a posição de destaque alcançada pela área social na agenda de governo inseria-se no contexto ideopolítico. A escolha por esse tipo de agenda teve influência no que Kingdon (2003) denomina de “clima” ou “humor” nacional (*national mood*), condicionado pelas “forças políticas organizadas” inerentes aos ciclos de mudanças operadas no governo. Foi muito propícia, naquela conjuntura, a chegada de um presidente reconhecido por sua rota política referenciada com as classes socialmente excluídas, e, com ele, a de um núcleo político que compartilhava da ideologia de privilegiar o enfrentamento da fome e da pobreza (TOMAZINI *et al.*, 2016).

O segundo vetor, o qual não pode ser desconsiderado e está vinculado ao primeiro, refere-se às dimensões constitutivas que delimitavam a política social no Brasil naquele momento. Sob forte influência dos organismos multilaterais²¹, sobretudo do Banco Mundial e do FMI, o foco de atenção aos pobres orientou a agenda do desenvolvimento nos anos 2000. Portanto, é premente registrar, *a priori*, a confluência entre combate à pobreza e assistência social que perpassará todo o processo de constituição do SUAS. Essa problematização, referenciada na abordagem de Mauriel *et al.* (2010), nos leva a considerar como elemento-chave o atraso na institucionalização da política de assistência social no país.

Nesse contexto, formatou-se a proposta do Programa Fome Zero (PFZ)²², iniciativa de articulação interministerial que envolvia as três esferas de governo, com o objetivo de garantir

¹⁹ O debate em torno da segurança alimentar dentro da perspectiva de políticas públicas adquiriu relevância internacionalmente na agenda dos governos a partir da II Guerra Mundial. No decorrer do século XX, a segurança alimentar e nutricional (SAN) no Brasil experimentou descontinuidades, baixo poder de cobertura e poucos resultados objetivos.

²⁰ Os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) surgiram na América Latina a partir da década de 1990 como estratégia de combate à pobreza. A título de exemplo podemos citar: Argentina, com o Programa Familiar; Uruguai, com o Plano Nacional de Alimentação; e México, com o Programa Oportunidades (SILVA e BERMÚDEZ, p. 2013).

²¹ Cabe sinalizar que, posteriormente, com a constituição do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), criou-se um setor específico, responsável pela articulação com os Organismos Multilaterais, na estrutura organizacional da Secretaria de Articulação dos Programas Sociais.

²² Resgatava o protótipo do movimento conduzido pelo PT e sociedade civil de combate à fome do início da década de 1990. O Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil foi concebido no interior do Instituto da Cidadania, organização criada por Lula. A coordenação do PFZ ficou a cargo de José Graziano da Silva, que exerceu o papel de ministro Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome.

a segurança alimentar e o combate à pobreza por intermédio de programas estruturais e específicos, assim como o fomento a políticas locais. As ações estavam subordinadas ao Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA)²³ e previam a articulação de um conjunto de ações que incidiria nos diferentes estágios do fluxo de produção, distribuição, preparo e consumo de alimentos e apoio à agricultura familiar (BRASIL, 2010). Como marco de referência, ocorreu a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA),²⁴ ao qual caberia a implementação e o comando do PFZ — considerado o carro-chefe do governo para orientar as políticas sociais.

Partindo da concepção de que o direito à alimentação deveria ser assegurado pelo Estado, o detalhamento da pauta operativa do PFZ compreendia: transversalidade e intersectorialidade das ações estatais nas três esferas de governo; desenvolvimento de ações conjuntas entre Estado e sociedade; superação das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e raça; e articulação entre orçamento e gestão e de medidas emergenciais com ações estruturantes e emancipatórias (BRASIL, 2010). Outro destaque foi o engajamento de instituições financeiras internacionais nas ações do PFZ, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Ao fomentar o debate acerca do acesso à alimentação sob a lógica do direito, o programa impulsionou a discussão das bases para uma legislação específica para a área, que resultou na aprovação da Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). A proposta do PFZ era audaciosa; partia da implantação de ações que seriam agrupadas em três blocos específicos: i) *políticas estruturais* — destinadas ao combate das causas da fome, visavam criar mais empregos e à universalização dos direitos sociais; b) *políticas específicas* – voltadas para o combate emergencial à fome e à desnutrição por meio do acesso à alimentação de qualidade a todas as famílias pobres; c) *políticas locais* – implementadas em conjunto com as organizações locais para garantir a segurança alimentar comunitária (BRASIL, 2003).

É incontestável o centralismo alcançado pela temática da fome e da miséria no marco da política social e econômica brasileira a partir do governo Lula. Como nunca na história do país, o debate foi colocado em pauta, trazendo pontos de vistas de gestores, profissionais de

²³ Substituído pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária no governo FHC, recriado no primeiro mandato de Lula, o conselho passou a ser vinculado à Presidência da República.

²⁴ O Ministério assumiu a estrutura física, de pessoal e orçamentária da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, que também era ligada à Presidência da República.

diferentes áreas de conhecimento, especialistas, lideranças locais e população de um modo geral. Contudo, não se pode perder de vista que todo conteúdo da política social é contraditório na sua essência. A institucionalização do PFZ e de qualquer outra intervenção pública, para além dos objetivos a que se destinam, também carrega em si a necessidade de imprimir a marca de um governo, garantindo-lhe aceitabilidade. Como afirma Paula (2013, p. 31),

Sendo, o governo, a forma fundamental que a classe dominante encontra para legitimar-se enquanto classe e enquanto dominante pela tomada hegemônica do Estado, os programas e projetos governamentais assumem, assim, a forma mais evidente, porém, não a única, de expressar os interesses desse bloco no poder. Esses programas e projetos assumem a prevalência da política econômica burguesa na medida em que esta se estrutura no processo de fetichização de toda a produção, e, por consequência de toda a vida social, impedindo a crítica de sua economia política.

Assim, o amplo leque de programas implementados no interior do PFZ deve ser analisado a partir das distintas práticas gestadas naquele contexto, das formas de gestão formatadas no bojo de cada ente subnacional, bem como das mediações constituídas. Em tese, a compreensão dos dilemas institucionais e gerenciais que inibem o alcance de resultados — sobretudo no que se refere à cobertura e à qualidade do atendimento do programa — passam pelo entendimento da dinâmica da cultura política enraizada nas formas de intervenção do Estado no campo social, haja vista que “[...] ocupa um lugar central no cotidiano dos indivíduos, podendo servir tanto para regular a transmissão de valores políticos, quanto para legitimar o funcionamento das instituições políticas” (BAQUERO, 2001, p. 102).

Embora sejam inúmeras as críticas processadas em torno do programa, há que se considerar a alteração do quadro dos indicadores sociais no Brasil, expresso na redução da miséria, da desnutrição e da insegurança alimentar e nutricional. Podemos questionar um conjunto de aspectos, quais sejam: formas de aferição dos resultados; cobertura; dificuldades de gestão e atendimento; efeitos do programa; e desafios das dinâmicas locais, que de certa forma são limites que acompanham o modelo de proteção social brasileiro. Mesmo permeado por distorções, o PFZ teve reconhecimento internacional pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e pelo Programa Mundial Alimentar (PMA), tendo sido considerado padrão no enfrentamento da fome e da miséria.

Ocorre, porém, que o referido programa não alcançou o êxito conjecturado pela equipe ministerial de Lula. O insucesso operacional apontava para a indefinição da agenda social. Todavia, a integração dos programas sociais constava na pauta de governo. Desse modo, no

período de implementação do PFZ, um grupo de especialistas²⁵ conduzido por Ana Maria Fonseca²⁶ vinha se debruçando numa proposta de junção dos programas remanescentes de FHC: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. Ora, esse era um ponto fundamental, já que os diagnósticos realizados comprovavam a necessidade de suplantar a pulverização orçamentária e administrativa que tipificava os diversos programas de transferência de renda em vigência. Essas formulações preambulares embasaram a construção do Programa Bolsa Família (PBF), lançado em outubro de 2003, tornando-se a principal estratégia do PFZ. Regulamentado pelo Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004²⁷, o PBF foi concebido com os seguintes objetivos:

- i) promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; ii) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; iii) estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; iv) combater a pobreza; e v) promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004).

O programa gestou-se a partir de duas linhas mestras: o combate à miséria e a promoção da diminuição dos níveis da desigualdade de renda existentes no Brasil. Como critério de elegibilidade, estabeleceu-se a condição de renda das famílias. Entre as condicionalidades²⁸ estava a observância de compromissos circunscritos à frequência escolar e aos cuidados com a saúde de seus membros. Ao longo dos anos, o PBF constitui-se no mais importante programa de transferência de renda existente no país, atingindo o maior quantitativo de beneficiários. Singer (2009) afirma que, associado ao incremento do salário mínimo, à expansão do crédito e à redução do valor da cesta básica, o PBF configurou-se como “o pulo do gato de Lula”. Isso porque viabilizou a estruturação de “[...] política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos, a qual, somada à manutenção da estabilidade”, ainda que, fundamentada pela ortodoxia econômica, representava a efetivação, integralmente, de um programa de classe (p. 98).

²⁵ Outras referências para esta discussão foram Cláudio Roquete e Amélia Cohn.

²⁶ Responsável pela concepção e coordenação do Programa de Transferência de Renda da Prefeitura de São Paulo. Tornou-se a primeira Secretária Executiva do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

²⁷ O PBF foi criado através da Medida Provisória n.º 132 e é previsto na Lei federal n.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004.

²⁸ No que se refere à educação, a condicionalidade compreendia a frequência escolar mínima de 85% de crianças ou adolescentes de 6 a 15 anos de idade. Ademais, caberia o cumprimento da agenda de saúde e nutrição para gestantes, nutrizes e/ou crianças menores de 7 anos. A agenda incluía exame de rotina, pré-natal, vacinação e acompanhamento nutricional das crianças.

A lei que criou o PBF estabelece como prerrogativa que “[...] o poder executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes” (BRASIL, 2004). Nessas condições, o programa não se constitui enquanto um direito, no entanto está subordinado às possibilidades orçamentárias. Como exemplo da retórica dos governos antecessores, a maior fragilidade do PBF recai na ausência de uma perspectiva de direito, reproduzindo a racionalidade da expressão humanitária da ajuda (ZIMMERMANN, 2006). Se assim for, sustenta-se a compreensão de que serviços e benefícios cuja primazia é de responsabilidade estatal representam uma espécie de “esmola pública”, desprovida de intervenção técnica e política. Aliás, essa é uma ideia que a assistência social vem tentando desconstruir gradativamente.

Desde o estágio inicial o PBF tem provocado vários questionamentos sobre a sua capacidade de reduzir pobreza e desigualdade de renda. A estruturação ocorreu, em grande parte, atravessada por um conjunto de embaraços materializados na realidade concreta de cada estado, município e do próprio governo federal. O primeiro desafio foi a unificação dos programas. Sabia-se da necessidade de iniciar esse procedimento, no entanto era preciso fazê-lo sem interromper o pagamento do benefício, pois, de acordo com dados do governo federal, já havia aproximadamente dez milhões de famílias beneficiárias dos programas herdados da gestão anterior. O problema era assumir a gestão de quatro programas, convertendo-os em apenas um, mas com outro agravante: nenhum deles estava vinculado ao órgão gestor da política de assistência social, inclusive o recém-criado Programa Nacional de Acesso à Alimentação²⁹. Os denominados remanescentes eram o Bolsa Escola Federal, coordenado Ministério da Educação, o Bolsa Alimentação, pelo Ministério da Saúde, e o Vale-Gás, pelo Ministério de Minas e Energia. Esse contexto evidenciava que era preciso assumir iniciativas governamentais cujos objetivos e diretrizes já estavam em vigor há alguns anos (BRASIL, 2010). Além dessas injunções, é importante considerar o fato de que a lógica de concepção desses programas distinguia-se daquela que o novo governo estava estruturando no país. O eixo irradiador das críticas efetivadas assentava-se na justificativa de que a unificação não foi capaz de conservar os objetivos setoriais de cada intervenção, alinhando as políticas de saúde, educação e assistência social.

Um segundo desafio estava vinculado ao Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), existente desde 2001. Para integrar as informações sobre os beneficiários era imprescindível aprimorar o registro das informações no atendimento

²⁹ Criado no governo Lula, estava sob responsabilidade do MESA.

prestado às famílias. O cadastramento deveria estar ajustado, de modo a agregar funcionalmente, em uma mesma base de dados, as transferências condicionadas de renda operadas pelo governo federal. Um ator importante nesse processo foi a Caixa Econômica Federal, responsável por receber, processar e realizar o pagamento do benefício. Postas essas questões, percebe-se que a estruturação do acompanhamento das condicionalidades da área da educação e saúde se tornou uma dificuldade, afinal tratava-se de um programa de natureza interministerial que, desde o início, esbarrava nos limites de ordem institucional (BRASIL, 2010).

Além dessas problematizações, outro ponto é indispensável para traçarmos o panorama da implementação do PBF: as críticas realizadas em torno de suposições representativas do senso comum de que o programa gera dependência e desestímulo ao trabalho — o chamado “efeito preguiça”³⁰. A máxima de que “não se deve dar o peixe, mas ensinar a pescar” foi e continua sendo, enfática e repetidamente, utilizada nos discursos de grande parcela da população e de determinados segmentos como a mídia, ao se referirem ao PBF. Na realidade, como apontam Oliveira e Soares (2012)³¹, os estudos apurados sobre o assunto não corroboram essa tese. Nesse caso, o núcleo dos juízos a que se atribui encontra sustentáculo nas denúncias de fraudes, sobretudo daquelas atinentes à inserção inadequada de beneficiários ao programa. Ocorre que as críticas frequentes são representativas das ressalvas da população brasileira quanto a qualquer estratégia de transferência de renda aos pobres, sob a alegação da necessidade de se construir as chamadas “portas de saída”, tematizadas pelo discurso, conservador e economicista, que confere às pessoas o encargo de suplantar a condição de pobreza na qual se encontram. Nesse aspecto, cabe à política pública a responsabilidade pelo alargamento de estratégias que modifiquem as condições e oportunidades da população, a fim de que alcancem a melhoria e/ou a inserção no mundo do trabalho.

³⁰ A título de exemplo, pode-se recorrer aos artigos publicados pela mídia nos principais jornais e revistas. Ver CLEMENTE, I. “Programas assistenciais podem ser eficientes contra a pobreza. Mas, na dose errada, eles geram milhões de dependentes”. *Revista Época*, n. 427, 2006. PINTO, A. C.; MENEZES, M. “Efeito-preguiça do Bolsa preocupa”. *O Globo*, Rio de Janeiro, 2008.

³¹ OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. *O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho*. Brasília: IPEA, 2012. (Texto para Discussão n. 1.738). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1738.pdf>. Acesso em: 08 jan.2019.

Há uma série de pesquisas e estudos³² com diferentes focos produzidos pelo governo federal e outros órgãos acerca dos impactos do PBF. O debate em torno da tematização do referido programa tem suscitado interesse também no âmbito acadêmico³³. Afinal, estamos tratando do maior programa de transferência de renda já implementado na história da proteção social brasileira, reconhecido internacionalmente. Dados do governo federal indicam que, em 2005, o programa alcançou, aproximadamente, 4,5 milhões de famílias, distribuídas por 5.400 municípios brasileiros. A estimativa era atingir a marca de 11,2 milhões de famílias até o final de 2006, o que representava a integralidade daquelas com renda familiar *per capita* inferior a cem reais — essa meta foi atingida conforme a previsão. No biênio 2004-2006³⁴, o PBF foi responsável pela redução da pobreza em 18% (BRASIL, 2010).

O conjunto das mudanças operadas sinalizava para a necessidade de assegurar — além da inclusão no programa e ampliação do quantitativo de beneficiários — acompanhamento no interior da política de assistência social, o que requereria mecanismos de integração das ofertas de benefícios e serviços, assim como o aperfeiçoamento do diálogo e da integração entre as políticas setoriais. Por essa razão, o PBF concebeu-se priorizando a intersectorialidade no desenho dos seus eixos organizativos, visando à integralidade no atendimento das demandas das famílias e à garantia de direitos e políticas públicas enquanto estratégia para o enfrentamento das dificuldades de acesso nas áreas de educação, saúde e assistência social. Senna *et al.* (2007, p. 91), ao discutirem a institucionalidade do PBF, ressaltam o imperativo da articulação intersectorial.

³² Vale sinalizar as principais pesquisas e estudos desenvolvidos pelo MDS por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), no período de 2004-2006, que tiveram como objeto o Programa Bolsa Família. O recorte do período em tela é por estarmos tratando do primeiro governo Lula. Dentre as produções disponíveis, podemos citar: i) A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros – primeiro estudo; ii) Pesquisa Domiciliar com os beneficiários do Programa Bolsa Família; iii) Pesquisa a importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros - segundo estudo; iv) Avaliação do impacto epidemiológico e social do Programa Bolsa Família em município baiano; v) Estudo sobre controle e fiscalização do Programa Bolsa Família; vi) O Programa Bolsa Família e enfrentamento das desigualdades; vi) Pesquisa de Percepção dos beneficiários do Programa Bolsa Família sobre condições de segurança alimentar e nutricional.

³³ Para maiores informações acerca da produção científica sobre o PBF, consultar FERREIRA, N. V. T. *Programa Bolsa Família: o velho com novas roupagens*. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Vitória, 2010. No Capítulo 3 da obra, a autora traz o panorama das principais produções sobre o PBF no período de 2004-2009.

³⁴ SOARES, F. V. *et al.* Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Brasília: IPEA, 2006. *Texto para Discussão*, n. 1.228. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: 08 jan. 2019.

Embora o Governo Federal tenha privilegiado a indução do processo descentralizador, pode-se afirmar que a concepção presente no Programa Bolsa Família representa certa preocupação em dar um passo adiante no enfrentamento da fragmentação da intervenção do Estado na área social. Isso porque até hoje nenhum outro programa social foi tão dependente da articulação intersetorial e, portanto, das capacidades institucionais e de diálogo político entre os entes da federação e entre os diferentes setores responsáveis pelo desenvolvimento das políticas sociais.

Essa afirmação não apenas reitera a ideia de que a intersetorialidade constitui-se como elemento central, mas também aponta para a importância de romper com o caráter segmentado da intervenção do Estado. Essa tematização acompanha o PBF desde sua gênese. O Decreto n.º 5.209/2004, no artigo 11, já estabelecia: “[...] a execução e gestão do Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social” (BRASIL, 2004). Dessa forma, o primeiro governo Lula estruturou as duas principais frentes interventivas iniciais para a área social, PFZ e PBF, sustentadas na visão da pobreza multidimensional, sublinhando a importância da integração com outras políticas setoriais.

Ocorre, porém, que os resultados no decorrer dos anos indicam questões de diferentes ordens sobre esse ponto. É preciso considerar, no caso dos dois programas, a fragilidade dos mecanismos de coordenação de fluxo de informações estabelecidos no interior das esferas de governo, associada aos distintos processos de gestão das políticas setoriais com suas arenas particulares e institucionalizadas de negociação. Paralelamente, é possível observar o alerta de Cohn *et al.* (1995, p. 8) sobre a representatividade da Assistência Social no campo das políticas sociais:

A identidade da assistência social é definida pelo negativo, por ser a ação que os outros setores não desejam implementar, é a população alvo que os outros setores não entendem como de sua competência. E esse sinal negativo de sua identidade tem repercussão imediata no fato de o setor da assistência jamais ser reconhecido como um interlocutor válido no conjunto dos setores que compõem a política social, mesmo porque jamais conseguiu se constituir em política de assistência social, mas tão somente numa somatória de programas desarticulados.

Nessa conjuntura, articulando necessidades de diversas ordens, inclusive de direcionamento político, em janeiro de 2003 instituiu-se o Ministério da Assistência e Promoção Social, que no mesmo ano teve a nomenclatura alterada para Ministério da Assistência Social (MAS), tendo como ministra Benedita da Silva, ex-governadora do Rio de Janeiro. A criação de um ministério exclusivo para a área se deu num período de transição e trouxe expectativas em torno do programa de governo do PT na campanha de 2002, que reiterava a importância do fortalecimento da política com base nos princípios da LOAS.

A rigor, esse encaminhamento substantivo colocou a assistência social em relevo, posto que em circunstância alguma de sua trajetória houvesse alcançado a densidade institucional no conjunto das políticas que sustentam a intervenção pública. Ao separar a assistência social da previdência social, o novo ministério assumiu, no elenco de suas competências³⁵, coordenação, normatização, acompanhamento, avaliação das ações restritas à área, assim como a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e dos serviços, benefícios e programas financiados com recursos do fundo. O arranjo do Ministério foi constituído, então, por três secretarias: Secretaria de Políticas de Assistência Social, a Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais e a Secretaria de Articulação dos Programas Sociais (BRASIL, 2003).

Já sob a ótica do novo ordenamento político-institucional, em 2003 o ministério recém-criado estruturou duas propostas estratégicas para inclusão no Plano Plurianual (PPA) do período 2004-2007. A primeira, o Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF)³⁶, popularmente denominado de Casa da Família, cuja ação prioritária tinha como objetivo oportunizar o ingresso da população em situação de vulnerabilidade social à rede local de serviços assistenciais. Para isso, pautava-se nas ações de atendimento, encaminhamento e acompanhamento das famílias. A segunda proposta era o Programa de Proteção Social aos Adultos em Situação de Vulnerabilidade, destinado à população em situação de rua, migrantes, mulheres vítimas de maus-tratos, dentre outros. Todavia, em função dos recursos disponíveis no PPA, priorizou-se o enfoque nas ações restritas ao campo da transferência de renda, no caso, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado às pessoas com deficiência e aos idosos (BRASIL, 2003).

A previsão de recursos para essas duas modalidades de BPC, em 2004, é de R\$ 5,4 bilhões e corresponde a 62,36% do orçamento total do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), no valor de R\$ 8,8 bilhões. As ações sob responsabilidade do MAS financiadas pelo Fundo contam com recursos de R\$ 3,3 bilhões, aqui incluídos programas considerados prioritários pelo Ministério, como o Casa da Família; programas socialmente estratégicos, como o de Erradicação do Trabalho Infantil; e as ações de financiamento da rede de serviços assistenciais (a chamada rede de Serviços de Ações Continuadas - SACs), essenciais do ponto de vista social tendo em vista a carência de creches, abrigos e asilos, por exemplo (BRASIL, 2003, p. 38).

Uma das referências mais significativas da atuação do MAS, do ponto de vista do controle social, e determinante para a estruturação da Política Nacional de Assistência Social

³⁵ Conforme estabelecido no Decreto n.º 4.655, de 27 de março de 2003.

³⁶ Antigo Núcleo de Apoio à Família (NAF).

foi a convocação da IV Conferência Nacional de Assistência Social³⁷, realizada no período de 7 a 10 de dezembro de 2003 em Brasília. A estratégia implicou num sólido ajuste mobilizador, catalisado pelos conselhos e fóruns de debate avigorados na efervescência política dos anos 1990. A discussão da conferência fundamentou-se na avaliação³⁸ dos dez anos de implementação da LOAS e resultou em trinta e sete deliberações, dentre as quais a instituição do SUAS. Longe de ter sido mero produto de um embate político vazio, as reflexões fomentadas traziam no seu bojo o nível de interposição de determinados grupos da sociedade para o estabelecimento da política pública a qual se pretendia.

Pelo peso e características que vinham se formatando no rol das ações específicas da assistência social, surgiu a necessidade do ordenamento de um órgão habilitado para condensar todas as iniciativas engendradas até aquele estágio nos quadros do governo. O que estava em pauta era a necessidade romper com a lógica de fragmentação institucional que se instaurou. A saída encontrada foi o redesenho ministerial em 2004, com a constituição de um novo ministério. Desse modo, a fusão do Ministério de Assistência Social (MAS), do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e da Secretaria Executiva do Bolsa Família deu origem ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome³⁹ (MENDONSA, 2012).

Essa medida encontrou resistência em alguns segmentos sociais vinculados à área. Interessante notar que até mesmo os apoiadores da integração das políticas do campo socioassistencial — singularmente daquelas voltadas para transferência de renda ao órgão gestor — declararam-se contrários à dissolução dos outros ministérios. Em síntese, caberia ao MDS a função de órgão gestor da política de assistência social em âmbito nacional, a execução da política de segurança alimentar e combate à fome e a gestão do PBF. A fim de exercer tais atribuições, criaram-se cinco secretarias específicas: Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), Secretaria de Avaliação e

³⁷ Constituíram o repertório das discussões da Conferência quatro subtemas: i) Assistência Social: conceber a política para realizar o direito; ii) Organização e Gestão: planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito; iii) Financiamento: assegurar recursos para garantir a política; e iv) Mobilização e Participação como estratégia para fortalecer o controle social.

³⁸ Exercício realizado pelo Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade Social e Trabalho – GESST, conduzido pela professora Ivanete Boschetti do Departamento de Serviço Social da UNB. Tratava-se de uma solicitação do MAS e do CNAS.

³⁹ O “saudosos” MDS. Há que se considerar a importância dessa estrutura no processo de construção do SUAS e da institucionalidade do sistema, bem como seu papel na construção da identidade do trabalhador da política de assistência social no território nacional. Criado pela Lei nº 10.868, de maio de 2004, que alterou a Medida Provisória n.º 163, de janeiro de 2004. É importante assinalar que, a partir da constituição do MDS, os dois ministérios extintos foram convertidos na Secretaria Nacional de Assistência Social e Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional.

Gestão da Informação (SAGI) e Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) (MENDONSA, 2012).

É evidente que esse processo de maturação do novo ministério está correlacionado às bases sociopolíticas instauradas naquela conjuntura. A estruturação e a unificação das burocracias e de suas respectivas ações vinculadas à política social do governo federal, decerto representava um dos maiores dilemas postos à gestão. Da mesma forma que se percebeu a necessidade de avançar na unificação dos principais programas sociais e da desconstrução do paralelismo das ações, reconheceu-se como imperativo instituir um órgão com a capacidade de agregar dois eixos: serviços e benefícios. Patrus Ananias foi, então, indicado como ministro nessa empreitada. Além disso, passaram a compor os quadros do MDS alguns militantes⁴⁰ do Setorial Nacional de Assistência Social do PT (MENDONSA, 2012). O que se observava, naquele contexto, era uma fase distinta das demais vivenciadas pela assistência social no país, que, ao que tudo indicava, reuniria uma das condições objetivas para estruturação de uma nova cultura institucional: a formação de um quadro de gestores com legitimada experiência na área.

Paiva e Lobato (2011), ao discutirem o papel do MDS na institucionalização da política de assistência social, assinalam a importância da “conquista de um ministério” como agente indutor da implementação do SUAS. As autoras atribuem à SNAS o feito de imprimirem um traço político e técnico à assistência social. Portanto, foram criadas na esteira dessas condições as possibilidades de desenvolvimento das bases operativas da política de assistência social, e a apreensão dessa dinâmica carece de análises que contemplem o enfoque político da política. Isso significa dizer que é necessário considerar particularidades como o desempenho do poder institucional e a racionalidade que determina a organização, a reorganização e a seleção de prioridades no domínio da política (COHN, 2008).

Ao tomarmos por fundamento a teoria dos múltiplos fluxos concebida pelos estudos de Kingdon (2003) acerca da formação da agenda pública, é possível observar que a estruturação do MDS foi gestada a partir da convergência de elementos que favoreceram a abertura de uma janela de oportunidades, e o padrão da confiabilidade/capacidade técnica era um traço determinante daquele momento.

⁴⁰ Cabe fazer referência aqui a alguns dos nomes que fizeram parte desta construção inicial: Márcia Helena Carvalho Lopes, Ana Lígia Gome, Simone Aparecida Albuquerque, Gisele de Cássia Tavares, Luziele Maria de Souza Tapajós, dentre outros. Outro destaque foi a participação da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo no processo, sobretudo através de consultorias e assessorias prestadas pela professora Aldaíza Sposati.

A confluência dessas linhas de forças colocava uma série de desafios para a equipe⁴¹ que assumiu o ministério. Inicialmente, era imperativo responder às deliberações resultantes da IV Conferência Nacional de Assistência Social, atentando-se para a seguinte questão: a estruturação do SUAS. Porém, para que isso se tornasse viável, o texto da PNAS/1998⁴², elaborado durante o governo FHC, precisava passar por um processo de revisão, o qual deu origem à PNAS/2004, balizadora do redesenho da assistência social. A formulação da referida política compreendeu um vasto caminho que não está circunscrito apenas ao período de 2003-2004, ocasião na qual o debate se converteu em pauta do MDS (MENDONSA, 2012).

Por outro lado, como bem sabemos, há uma tendência no âmbito da gestão pública brasileira de “trocar os quatro pneus do carro com ele andando e sem estepe” — nesse caso não seria diferente. Coube à SNAS conduzir todo o processo de elaboração do texto da PNAS/2004, bem como a discussão em conjunto com o CNAS ainda no primeiro semestre de 2004, com a previsão da publicação do documento final para o mês de setembro daquele ano. Dadas tais condições, vale ressaltar que esse movimento ocorreu ao mesmo tempo em que o ministério estava se organizando embrionariamente. Por sua vez, a PNAS/2004 foi aprovada através da Resolução do CNAS n.º 145, de 15 de outubro de 2004, preconizando a implantação de um novo desenho de gestão para a assistência social associando os três fundamentos da política: gestão, financiamento e controle social.

Numa análise detalhada acerca da constituição da PNAS/2004, Alvarenga e Garcia (2015) retratam a dificuldade dos formuladores para chegarem a um consenso sobre a versão final do documento. Ao que tudo indica, tratava-se de um exercício complexo, sobretudo devido às restrições de ordem temporal. Ao entrevistarem as responsáveis pela elaboração da PNAS/2004, as autoras sublinham que a preocupação central residia em não extraviar-se da conjuntura política: “[...] a decisão se deve ao fato de que já era 2004, segundo ano do mandato de Lula, e em 2005 teriam as eleições municipais e, possivelmente, outros gestores da Assistência Social, e o debate poderia ser reiniciado” (p. 219).

Ademais, o que pode ser observado — fazendo o paralelo com base na discussão sobre a formulação de políticas públicas tematizada por Lobato (1997) — é que a formulação da PNAS/2004 inscrevia-se num cenário no qual o processo político, associado às outras condições peculiares, condicionou sua elaboração a partir das representações, interesses e

⁴¹ Ficou a cargo da SNAS coordenar o processo de elaboração da PNAS/2004.

⁴² Resolução do CNAS Nº 207, de 16 de dezembro de 1998. Alchorne (2012), na tese de doutoramento *Das Políticas Nacionais aos Planos Municipais: avanço da política pública de assistência social em metrópoles: estudos das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo* adverte para o fato de que a primeira versão da PNAS é pouco conhecida. De acordo com a autora, há uma tendência de omiti-la da cronologia dos estudos sobre a assistência social.

demandas de grupos específicos. Isso pode ser verificado, especialmente, ao examinarmos a participação e o envolvimento dos formuladores com a temática da assistência social. De acordo com Lopes (2006), as concepções que inflexionaram a elaboração da política de assistência social derivavam de decisão coletiva.

[...] de implantação do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, a partir do paradigma da universalização do direito à proteção social fundado na cidadania e abandonando as ideias tutelares e subalternas que (sub) identificavam brasileiros como carentes, necessitados, miseráveis, discriminando-os do reconhecimento de ser de direitos (p. 79).

A redação do texto da PNAS/2004 demarcou os eixos que alicerçam o SUAS⁴³. A proteção social, a defesa dos direitos socioassistenciais e a vigilância social foram introduzidas como funções da assistência social. Outra inovação importante foi o estabelecimento das ofertas protetivas disponibilizadas pelo sistema — as chamadas seguranças socioassistenciais — de sobrevivência ou de rendimento e autonomia; de convívio ou vivência familiar; de acolhida e de sobrevivência a riscos circunstanciais. Mais substantivamente, a organização do SUAS em dois níveis de complexidade firmou as ações da política no âmbito da proteção social básica e proteção social especial. Todo esse processo de ajuste normativo deu consistência às diretrizes da LOAS, resultando em novas determinações para organização dos serviços socioassistenciais. Na esteira destes elementos, a NOB/SUAS-2005 dirigiu-se no sentido de dotar o sistema de maior institucionalidade no que se refere à organização e ao funcionamento, definindo as responsabilidades dos entes federados, regulando os instrumentos de gestão e as questões inerentes ao financiamento e ao controle social. Ao discutirem o conteúdo da PNAS/2004, Couto (2011, p. 38) *et al.* sinalizam para o fato de que

A PNAS/2004 vai explicitar e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais.

De acordo com as análises de Silva (2014), a PNAS (2004), por um lado, desenvolve-se em determinados aspectos; por outro, retrocede, mantendo alguns elementos. Aqui é preciso fazer um parênteses para afirmar que a tese defendida pelo autor se justifica no fato de

⁴³ Matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; financiamento; controle social; participação popular/cidadão usuário; política de recursos humanos; informação, o monitoramento e a avaliação (BRASIL, 2004).

que — embora a normativa estructure os pontos necessários para a condução da política, ao definir os atributos que conformam a normatização dos padrões nos serviços, a qualidade no atendimento, a informação, o monitoramento e a avaliação — houve uma tendência de priorizar as exigências de teor prático-operativas, como cadastros, registros e normatizações. Para o autor, o mesmo não ocorreu com a produção de conhecimento e práticas que possam contribuir com um processo de transformação da realidade.

A partir das formulações constitutivas da PNAS/2004 e da NOB/SUAS-2005, iniciou-se a implantação das principais unidades públicas orientadas à proteção social básica e à proteção social especial de média complexidade: os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), respectivamente. A expansão dos CRAS se deve, principalmente, ao fato de que para aderir ao SUAS em determinado nível de habilitação, os municípios deveriam implantar pelo menos um CRAS. Essa unidade — considerada como “porta de entrada para o sistema” — era indispensável para estruturar a proteção integral à família, e deveria estar presente no conjunto dos municípios brasileiros, materializando a presença do Estado nos territórios. Segundo dados do Relatório Anual de Avaliação⁴⁴ do MDS, referente ao exercício de 2005, a Proteção Social Básica encontrava-se vigente em 1.355 municípios, ou seja, 24% das prefeituras haviam aderido ao SUAS já em seu primeiro ano de implantação.

O que se observou, especialmente nos primeiros anos do governo Lula, é que num movimento sincrônico — a implementação do PBF e a institucionalização do SUAS — foram as linhas mestras que fundamentaram a estruturação da política de assistência social. Longe de serem vistos como direcionamentos pontuais, é preciso considerar, como afirma Jaccoud (2013), que os dois processos asseguraram uma robusta interação para o sistema. Esse vetor, na nossa leitura, trata de um ponto que merece destaque. Ocorre que, em termos de operacionalização da política, a relação entre os dois processos trouxe implicações de distintas ordens para a estruturação do trabalho social, principalmente nos CRAS, que, embora passada a primeira década de implantação do SUAS, ainda têm no escopo de sua intervenção ações circunscritas ao Programa Bolsa Família — fato que pode ser atestado a partir da análise dos principais registros administrativos que compõem o sistema.

Instrumentalizados pela análise da execução orçamentária dos programas do MDS, no período do Plano Plurianual 2004-2007, observa-se, no que se refere ao ordenamento dos

⁴⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação: ano base 2005: exercício 2006* / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2006.

valores do governo federal disponibilizados anualmente, que o Programa referente à Transferência de Renda com Condicionalidades - Bolsa Família e à Proteção Social Básica receberam os maiores aportes financeiros na vigência do PPA: 38,36% e 34,04%, respectivamente. Conseqüentemente, no plano da política de assistência social, o alargamento da cobertura do PBF por meio da ampliação do número de beneficiários trouxe assimetrias para o desenvolvimento do SUAS. Recai uma série de avaliações, a partir de distintos enfoques, sobre a estruturação do novo modelo de assistência social no bojo da sociedade brasileira. Conteúdos dessa natureza nos conduzem a uma série de reflexões acerca das ferramentas da intervenção estatal na definição das políticas sociais.

Marques e Mendes (2005) caracterizam as políticas sociais desse período como compensatórias, à medida que contribuem para o desenvolvimento de uma base de apoio não mais ancorada no sindicalismo e nos movimentos sociais que historicamente resguardaram a legitimidade do PT. Para os autores, um dos elementos que marcam a conjuntura é a relação com os estratos mais pobres da população, que originou uma espécie de “novo populismo”. Na mesma direção, Singer (2012) e Boito Jr. (2013) sinalizam que uma das conseqüências mais significativas das políticas sociais implementadas pelo governo Lula foi a construção de um elo de identificação entre governo e público-alvo das políticas.

Esse quadro revelador nos permite identificar as determinações que conformam as relações entre Estado e sociedade no campo da política social. Tal problematização é especialmente relevante se considerarmos o lugar que a assistência social brasileira foi alçada como o baluarte no combate às desigualdades sociais e como mecanismo de contrabalanceamento de questões como precarização e escassez dos postos de trabalho. Ao eleger os programas de transferência de renda como carros-chefes, não se pode deixar de considerar a face oculta na adoção desta medida, qual seja, conceber, equivocadamente, transferência de renda como redistribuição de renda. Há, assim, que se questionar: esse arranjo se formata como uma contradição intrínseca à política social? Mota (2008), ao discutir os elementos qualificadores da assistência social no início do século XXI, delineia uma análise crítica desse período, sobretudo ao tratar do aspecto ideológico que impregna as ações. Nos termos da autora,

Instala-se uma fase na qual a assistência social, mais do que qualquer outra política de proteção social, se constitui num mito social. Menos por sua capacidade de intervenção direta e imediata, particularmente através dos programas de transferência de renda que têm impactos no aumento do consumo e no acesso aos mínimos sociais de subsistência para a população pobre, e mais pela sua condição de ideologia e prática política, robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento

do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa tem no processo de reprodução social (MOTA, 2008, p. 141).

Tal problematização nos remete a uma série de questões. Não se pode negar o fato de que o discurso oficial do governo e as ações desenvolvidas naquele momento tinham como foco a adoção de um “novo” modelo de gestão para uma política que desde sua constituição moldou-se no clientelismo e no conservadorismo que envolve a cultura política brasileira. Não se pode negar o fato de que houve reconhecimento e preocupação por parte de alguns sujeitos políticos — especialmente de segmento da equipe que trabalhou arduamente na formulação do SUAS — em efetivar e legitimar a assistência social enquanto direito.

Contudo, há de se convir que é discutível a adjectivação da assistência social enquanto mito. Se assim o fosse, estaríamos negando a trajetória de luta pela efetivação do SUAS como um “modelo” de gestão descentralizado e participativo, bem como todos os referenciais construídos ao longo dos últimos anos. É impossível furtar-se das reflexões sobre as instabilidades e ameaças que recaem sobre o sistema. Mas um ponto é fundamental para fecharmos as considerações até aqui tecidas sobre o panorama da política de assistência social no contexto do primeiro mandato de Lula: a gênese de qualquer modelo de gestão correlaciona-se a disputas e diferentes projetos societários e coletivos.

Dessa forma, o alargamento do PBF⁴⁵, associado a outros condicionantes — como aumento do salário mínimo e a expansão do crédito — constituíram-se nos componentes que validaram uma nova base eleitoral de suporte ao PT para as eleições presidenciais de 2006, estratégia exitosa se considerarmos que o primeiro governo alcançou 55% de aprovação popular. A reeleição de Lula, quando apreendida na sua pluricausalidade, supõe a compreensão do “Pacto de Classes operado pelo PT”. De acordo com Singer (2012), a estratégia eleitoral que se materializou em 2006 para maquiara a crise do mensalão construiu-se para incorporar um modelo de redução da pobreza com manutenção da ordem — nomeada pelo autor de “lulismo”—, uma espécie de arranjo ideológico que combina aspectos de esquerda, centro e de direita. Com esse encaminhamento, a segunda gestão de Lula desenvolveu-se a partir da lógica do consenso construído com base no jogo político no primeiro mandato.

⁴⁵ O estudo elaborado por Marques *et al.* (2009) demonstra a correlação do voto em Lula com o Programa Bolsa Família no segundo turno do processo eleitoral de 2006. Em linhas gerais, inferiu-se que a proporção de votos válidos estava ligada à maior faixa de cobertura do programa, no que diz respeito à população do município.

Estimulado pelo sucesso socioeconômico e por uma vitória política ainda mais contundente, o segundo mandato de Lula foi muito mais confiante do que o primeiro. Agora, ele não era apenas o dono indiscutível da afeição popular, na condição de primeiro presidente a conseguir um modesto bem-estar para uma grande parcela de seu povo, mas controlava de modo completo a sua própria administração (PERRY ANDERSON, 2011, p. 30).

Também nesse sentido o governo teria estruturado uma espécie de “frente neodesenvolvimentista”. Boito Jr. (2012), ao ocupar-se da análise do vínculo estabelecido entre o governo de Lula com os segmentos de classe que constituem a frente neodesenvolvimentista, ressalta o papel da chamada “nova burguesia nacional”, a despeito da orientação da política econômica e da efetividade do governo naquele contexto. Diferentemente da burguesia representativa do capital financeiro internacional — que prevaleceu no governo FHC —, ao que tudo indicava, a organização desse bloco de poder, não por acaso, deu-se particularmente entre 2004-2007, repercutindo na dinâmica do sistema partidário brasileiro. (BOITO JR., 2012)

Reforçando o pressuposto que permeia as argumentações do autor mencionado, um traço peculiar define a face do novo desenvolvimentismo incorporada pelo governo Lula: a preservação da hegemonia do grande capital e o fomento à participação aberta da burguesia interna. Por outro lado, a incorporação das grandes massas à política foi conduzida de forma restrita à esfera eleitoral. Dessa forma, a anuência político-popular conferida ao governo ocorreu de modo passivo, à medida que o Estado implementava as políticas sociais (ALMEIDA, 2012). Numa outra linha analítica, o período compreendido entre 2006-2010 é caracterizado por Fagnani (2011) como “Ensaio Desenvolvimentista”, em função de determinados fatores: crescimento econômico; incremento da articulação entre políticas econômicas e sociais; melhoria das contas públicas; defesa de políticas universais; e avanço das medidas de combate à extrema pobreza.

A plataforma de governo apresentada para as eleições de 2006, pelo seu conteúdo e características, no tocante ao desenvolvimento social não trazia inovações. Antes, reafirmava os parâmetros estabelecidos no primeiro mandato, enfocando no PBF e na consolidação do SUAS. Em linhas gerais, as ações dispostas apontavam para ampliação do PBF; expansão da rede de serviços básicos para os beneficiários do programa; aprimoramento do Cadastro Único na priorização da oferta de ações governamentais; aperfeiçoamento das responsabilidades dos entes federativos, visando à garantia do acesso aos serviços básicos; e fortalecimento do SUAS por intermédio da expansão dos CRAS e da rede de serviços socioassistenciais.

Visto que a trajetória do SUAS não se traduz numa dinâmica cíclica, é importante destacar que, embora o primeiro mandato de Lula tenha possibilitado algumas das condições necessárias para a organização do sistema, no interior da segunda gestão foram, de fato, intensificados os esforços no sentido de dar concretude ao previsto na PNAS/2004 e na NOB/SUAS-2005. Uma das questões mais significativas do período foi a capilaridade alcançada pelo SUAS, gradativamente, no cenário nacional. Aqui não estamos fechando os olhos para os limites da intervenção estatal, numa leitura romantizada acerca do cenário aludido. Confrontamos em nossas reflexões os limites dessa invenção, mas não se trata simplesmente de aprovar ou recusar as medidas adotadas, mas identificar e conferir a importância do arranjo formatado pelo Estado naquele momento, independentemente da esfera de governo, pois o que estava em jogo era a implementação de um sistema que perpassava, também, os limites do pacto federativo brasileiro.

Não é difícil compreender que esse processo exigiria como condição fundante um determinado nível de amadurecimento do pacto federativo aqui instaurado, principalmente no que diz respeito à organização por níveis de proteção e à definição das competências comuns e específicas dos entes subnacionais. Tanto é assim que em termos de gestão — inicial, básica ou plena — a própria habilitação dos municípios ao SUAS já evidenciava a necessidade de uma estrutura administrativa própria para a gestão da política de assistência social. Emergiu desse contexto uma nova cultura institucional, e, conseqüentemente, um novo ordenamento dos órgãos gestores. Importante sinalizar que, apesar de o governo Lula ser objeto de diferentes pesquisas e estudos, principalmente quando se trata do *status* alcançado pela política de assistência social naquele período, as produções elaboradas sobre a temática ainda não amadurecem o debate da gestão da política.

Dentro do referido quadro, a gestão da assistência social conduziu-se por intermédio da adoção de novos arranjos institucionais, regras, procedimentos e tecnologias. No plano político-institucional, a lógica da intervenção precedida pelo planejamento e racionalidade técnica, suscitou discussões que deram origem a uma série referências. Data deste período a elaboração e aprovação do I Plano Decenal (2005-2015) – “Plano SUAS 10 – Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”, aprovado na VI Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2007, que introduziu o ângulo do planejamento ao longo prazo na política. Os pontos centrais do Plano traduziram o compromisso no sentido de implantar e dotar de institucionalidade o sistema de proteção social brasileiro.

- Superar velhas concepções e o legado assistencialista, consolidando a assistência social como política pública de direito do cidadão;
- Criar bases legais e normativas para assegurar a sustentação institucional necessária ao SUAS e as condições para sua implantação;
- Implantar o SUAS, com definição de territórios da assistência social, de modo a aproximar as provisões dos cidadãos e ampliar o acesso a serviços e benefícios;
- Imprimir uma nova lógica nas ofertas – considerando a matricialidade sociofamiliar e a territorialização – e no financiamento, com definição de corresponsabilidade dos entes, repasse fundo-a-fundo de caráter continuado, pactuação de critérios de partilha de recursos e ampliação do repasse federal, de modo a induzir a implementação de novos serviços no país;
- Estruturar a gestão e o controle social, com: profissionalização da área; mecanismos e instrumentos para o planejamento, o monitoramento e a avaliação; fortalecimento das instâncias de pactuação e de deliberação; e aprimoramento do pacto federativo, dos compromissos e das responsabilidades dos entes com a gestão compartilhada;
- Construir a intersetorialidade, com as demais políticas, com o Sistema de Justiça, o Ministério Público e a sociedade civil organizada, criando bases para o conhecimento (BRASIL, 2007).

A partir desse escopo também se estruturou a pauta operativa do segundo governo Lula, a despeito da política de assistência social. Parte dessas questões perpassou a gestão de Dilma Rousseff, tendo em vista o período de vigência do referido plano e os redirecionamentos prescritos, os quais implicaram em mudanças gradativas para a assistência social brasileira. A proposta, aqui, não é fazer o detalhamento desses pontos. Tal mediação pressupõe um exercício mais perscrutado e não se constitui o foco deste estudo. Desse modo, para traçarmos o quadro sintético do segundo governo Lula é importante sinalizarmos três dimensões complementares.

A primeira diz respeito à dimensão normativa. Para o arranjo do novo modelo de gestão, o Estado deveria encarregar-se do desenvolvimento programático de sua institucionalidade. Dispor de um arcabouço normativo basilar tratava-se de um mecanismo importante na delimitação das competências da assistência social enquanto política pública, a fim de rebater as inconsistências e limitações da área. Nessa perspectiva, merece destaque a regulamentação do artigo 3º da LOAS, que reconheceu o caráter público das ações prestadas pelas entidades e organizações de assistência social. Em março de 2007, o CNAS foi alvo de escândalos devido às concessões fraudulentas de Certificados de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), levando à suspensão da emissão das certificações até que a composição do colegiado fosse redefinida (BRASIL, 2008).

O Decreto n.º 6.308, de 14 de dezembro de 2007⁴⁶, definiu como propriedades específicas das entidades e organizações de assistência social: realização de atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos no campo da assistência social; garantia da

⁴⁶ Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o Art. 3º da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

universalidade; e finalidade pública e transparência das ações. Expressão particular deste movimento no período a que nos referimos foi a promulgação da Lei 12.101/2009 — Lei da Filantropia —, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social. Tais normativas, embora visassem disciplinar a intervenção num campo tradicional, revelavam as incoerências que atravessam a regulação da filantropia, demonstrando que “[...] o vínculo entre a filantropia e a assistência social não foi absolutamente desvendado e superado nas normas estatais” (MESTRINER, 2001, p. 11).

Observando as questões relativas ao arcabouço normativo, a instituição da Política Nacional para a Inclusão Social das Pessoas em Situação de Rua⁴⁷ e de seu Comitê Intersetorial, através do Decreto n.º 7.053, de 23 de dezembro de 2009, confirmou o enfoque da PNAS/2004, no sentido de colocar em realce os segmentos da sociedade factualmente desconsiderados — inclusive das estatísticas oficiais. Adiciona-se a esse quadro normativo a instituição da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que representa um dos maiores marcos para a formatação institucional do SUAS, padronizando as ofertas em todo território nacional de acordo com os eixos definidos pela PNAS/2004. Além desses pontos, é importante colocar em relevo a realização da consulta pública sobre a revisão da NOB-SUAS/2005 e a tramitação no Congresso Nacional do Projeto de Lei 3077 (PL SUAS)⁴⁸, encaminhado em 2008 e convertido em Lei somente em 2011.

Compondo esse cenário, a segunda perspectiva colocada em relevo trata do campo da gestão, que, geralmente, assimilou novos conceitos, elementos políticos e operacionais necessários ao ordenamento do sistema. De fato, não foram poucas as iniciativas que embasaram o desenho, dentre as quais podemos citar: celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do DF no contexto do SUAS; repasse de recursos do Incentivo Financeiro ao Aprimoramento da Gestão dos Estados e do DF- IGE; adoção de estratégias de monitoramento, dentre as quais se destaca o Censo CRAS 2007, que posteriormente passou a ser denominado de Censo SUAS, que devido à amplitude alcançada — se tornou no maior instrumento de monitoramento da política de assistência social já implantado no país; criação de índices como o Índice de Desenvolvimento do CRAS - IDCRAS; constituição da Rede

⁴⁷ É importante sinalizar dois aspectos condicionantes: a ocorrência da primeira e única Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua, realizada pelo MDS entre 2007-2008, e a realização, em 2009, do II Encontro Nacional sobre População de Rua em Situação de Rua.

⁴⁸ De autoria do Poder Executivo, o PL requeria alterações na LOAS com o objetivo de refletir os princípios da PNAS/2004. Indicava os princípios do sistema descentralizado e participativo; sustentava que as ações socioassistenciais deveriam ter como base organizativa o território e como foco, especialmente, as famílias; demandava alterações na definição dos benefícios eventuais e nas regras de acesso ao BPC, dentre outros aspectos.

SUAS — o sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social; e a instituição pactuada das metas de desenvolvimento dos CRAS.

Sobre esses aspectos recai uma série de críticas. É preciso compreender tais ordenamentos enquanto respostas às novas formas de reorganização da estrutura político-administrativa do Estado e da gestão pública, que incorpora elementos do gerencialismo, a exemplo das demais políticas públicas implantadas, após a década de 1990. Tais pressupostos se revelaram inovações:

[...] importantes para o campo da assistência social ao mesmo tempo em que introduziu um conjunto de desafios à gestão dessa política. Passada uma década de sua implantação, o SUAS vem desenhando uma nova engenharia organizacional para a área, porém se depara com dilemas relacionados ao padrão de conformação da própria gestão pública no Brasil, com mudanças recentes informadas pelo predomínio do paradigma da Nova Gestão Pública. Ao nos remetermos, especificamente, à gestão da política de assistência social alguns questionamentos nos parecem centrais nessa conjuntura. Quais os preceitos da Nova Gestão Pública presentes no SUAS? É possível afirmar que o SUAS também está orientado no modelo de gestão por resultados? Como vem sendo compatibilizados a flexibilização da gestão burocrática e o aumento da responsabilização da administração pública no campo da assistência social? (SENNA; SILVA, 2017, p. 102).

De acordo com Paula (2005), o que se verifica é que a gestão de Lula permitiu a continuidade de práticas gerencialistas nas distintas áreas da administração pública, principalmente no campo das políticas sociais. A tônica tecnicista privilegiava elementos como a eficiência e eficácia da gestão pública; a divisão das responsabilidades; a observância do desempenho e resultados para o repasse de recursos; a utilização de dispositivos da gestão empresarial para subsidiar a aferição de objetivos, metas e resultados (SILVA, 2014). Por outro lado, as alterações processadas não podem somente ser entendidas a partir desse viés, mas também como parte do amadurecimento intrínseco da política de assistência social, ao passo que potencializava novas formas de organizar a gestão.

Por fim, a última dimensão faz referência ao provimento de serviços e benefícios. Os passos iniciais do processo de institucionalização do SUAS mostravam que, para aquele redirecionamento, era necessário, à princípio, investir na expansão das unidades no território nacional. A análise da série histórica dos dados do Censo SUAS nos permite aferir que, no início do segundo mandato de Lula, o país contava com 4.049 CRAS⁴⁹; ao final, com 6.801 unidades, distribuídas por 4.720 municípios brasileiros. Isso significa dizer que em 2007

⁴⁹ No bojo do processo de expansão dessas unidades, foram introduzidos mecanismos reguladores pelo governo federal a partir de 2008, como o aceite formal, dos municípios e DF ao cofinanciamento federal, atestando a capacidade do órgão gestor de implementar o PAIF; e o monitoramento e acompanhamento destas unidades.

aproximadamente 57% dos órgãos gestores possuíam pelo menos um CRAS implantado, e, em 2010 atingiu-se a marca de 85% de municípios com CRAS.

No tocante à proteção social especial de média complexidade, em 2010 havia 1.590 CREAS no país. Esse movimento ocorreu gradualmente, considerando as especificidades dos CREAS⁵⁰ no atendimento às situações de risco pessoal e social por violação de direitos. Diretamente, por outro lado, ainda no âmbito da média complexidade, cabe sinalizar que a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, ao estabelecer o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, previu como unidade de oferta o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop)⁵¹, previsto na Política Nacional para a População em Situação de Rua. Com o processo de implementação dessas unidades, no ano de 2011 o país contava com 90 Centros Pop.

É interessante observar que, a despeito da expansão das principais unidades de referência do SUAS e, como resultante das ações de proteção social básica e proteção social especial, dados do relatório de gestão da SNAS referentes ao exercício de 2010 apontam que naquele ano, diversos municípios recusaram o cofinanciamento federal em virtude de alguns condicionantes. Dentre os motivos para negativa ao cofinanciamento, sobressam-se a insuficiência dos recursos próprios do ente municipal para o custeio dos gastos com o pagamento de profissionais e outras necessidades específicas de estruturação dos recursos humanos. Outro fator de interferência foi a dificuldade dos municípios de arcarem com a estrutura física das unidades, considerando a obrigatoriedade de imóveis apropriados e de recursos destinados à construção/reforma e aquisição de equipamentos.

Num curto lapso temporal, o processo de implementação dessas unidades ocorreu, simultaneamente, à estruturação dos serviços e benefícios socioassistenciais. Cabe sinalizar a constituição do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios⁵²; a criação do BPC na Escola⁵³; a alteração na modalidade de pagamento do benefício às famílias do Programa de

⁵⁰ De acordo com as normativas, regulações e pactuações vigentes, a implantação dessa unidade nos municípios de pequeno porte I somente é necessária quando a demanda local justificar.

⁵¹ Unidade prevista no art. 7º do Decreto n.º 7.053, de 23 de dezembro de 2009.

⁵² Regulamentado pela Resolução CIT n.º 7, de 10 de setembro de 2009. Tem como objetivo pactuar procedimentos para a gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para o atendimento de indivíduos e famílias beneficiárias do PBF, PETI, BPC e benefícios eventuais no âmbito do SUAS.

⁵³ Programa de natureza intersetorial que visa assegurar a escolarização dos beneficiários do BPC na faixa de até 18 anos no ensino regular. Compõem os eixos do programa: i) identificação, entre os beneficiários do BPC até 18 anos, daqueles que estão na escola e daqueles que estão fora dela; ii) detecção das principais barreiras para o acesso e permanência na escola das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC; iii) realização de estudos e desenvolvimento de estratégias conjuntas para superação destas mesmas barreiras; e iv) acompanhamento sistemático das ações e programas dos entes federados que aderirem ao programa (BRASIL, 2008, p. 57).

Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)⁵⁴, integrado ao PBF; a criação do Projovem Adolescente no âmbito do Programa Nacional de Inclusão de Jovens, voltado para o público entre 15-17 anos integrantes de programas sociais do governo federal; o término do processo de transição dos serviços de educação infantil para a área da educação, em consonância com a PNAS/2004 e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Em relação ao PBF, a proposição assumida pelo MDS no intervalo entre 2009 e 2010 conduziu-se na estruturação de medidas canalizadas para o fortalecimento do programa, de modo a antecipar-se à transição de governo, que ocorreria em 2011. Nessa perspectiva, investiu-se na introdução de procedimentos de demarcação do público-alvo, absorvendo novas metodologias para estimar a variação da renda da população mais vulnerável, bem como as proporções da pobreza nos territórios. Tais diagnósticos subsidiaram a expansão do atendimento do PBF e a inclusão de mais 1,6 milhões de famílias no período sinalizado. Esse plano de desenvolvimento do programa foi marcado pela revisão cadastral dos beneficiários, que se tornou possível devido aos aperfeiçoamentos das versões do CadÚnico, e que a partir de 2010⁵⁵ lançou a versão 7, a qual permitia a atualização cadastral (BRASIL, 2010).

Diante do exposto e dadas as evidências irrefutáveis das alterações processadas no decorrer dos dois mandatos de Lula, é possível identificar, conforme delineamos nesta seção, que a estratégia que conformou o ordenamento da assistência social no Brasil naquele período esteve alicerçada no pressuposto da transferência de renda. Paradoxalmente, o enfrentamento da pobreza absoluta sucedeu-se contornado pela garantia de altos lucros — os mais elevados até aquele estágio, conforme sinaliza Antunes (2011).

1.2 A Gestão de Dilma Rousseff: continuísmos e perda de legitimidade

Ao que tudo indicava, a crise econômica internacional de 2008 colocava em risco o padrão de desenvolvimento constituído entre os anos de 2003 e 2010 no Brasil, assinalando níveis de crescimento inferiores, desaceleração do investimento do capital privado, limites de concorrência ao setor industrial e déficit externo crescente. Desse modo, o primeiro mandato da presidenta (2011-2014) consubstanciou-se em meio a uma conjuntura de desaceleração da

⁵⁴ Outra modificação foi a forma de repasse dos recursos destinados ao financiamento das ações socioeducativas aos municípios. A Portaria n.º 431, de 3 de dezembro de 2008, estabeleceu que os recursos referentes ao cofinanciamento federal do PETI deveriam ser transferidos, regular e automaticamente, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos municipais de assistência social, por intermédio do piso variável de média complexidade (BRASIL, 2010).

⁵⁵ Em 2010, na base do CadÚnico havia, aproximadamente, 18 milhões de famílias cadastradas. O cadastro começou a ser utilizado por outros programas sociais do governo federal, como a Tarifa Social de Energia Elétrica.

economia brasileira, estágio distinto daquele que o país havia experimentado nos anos precursores. As diretrizes que orientaram a pauta interventiva do governo desde o início resguardaram a política econômica-liberal ortodoxa da era Lula. Medidas restritivas foram adotadas para o erguimento de uma estrutura produtiva mais eficiente e competitiva, visando à governabilidade no contexto enunciado. Não por acaso, a coligação político-partidária⁵⁶ nas eleições de 2010 era intitulada de “Para o Brasil Seguir Mudando”.

No plano político, numa tendência bastante similar à do seu antecessor, a gestão que se estruturava manteve a lógica de coalizão, entretanto limitada por seu viés heterogêneo — característica do presidencialismo de coalização já apontado anteriormente. A dependência de uma base aliada que trazia distintos interesses a serem respondidos contribuiu, de certo modo, para corroborar a tese de “baixa governabilidade⁵⁷”. Os esforços de redimensionamento desse contexto não surtiram o efeito esperado, haja vista que era visível, já no primeiro governo da presidenta, a desarticulação da frente política organizada por Lula.

Assim, o que se observou foi o acirramento das distensões de classes representativas do bloco do poder e do sistema político-partidário, num cenário de esfacelamento das possibilidades de coalizão, mas com outro agravante: a inabilidade da presidenta de comandar uma aliança tênue (PINTO *et al.*, 2015). Por esse ângulo, é possível verificar — sustentados pelas análises de Abranches (2014) acerca do presidencialismo de coalizão que passados alguns anos do “ciclo centrípeto” — o que se delineava era um “ciclo de ambivalência” no qual o governo não lograva de elevados índices de popularidade e de desempenho econômico favorável.

Numa ótica distinta, ao analisar o primeiro biênio do referido mandato presidencial, Barbosa (2013) demarca as reformas no campo da intervenção do Estado e da economia. A reflexão conduzida pelo autor é direcionada por alguns aspectos: o governo levou a cabo a reforma da previdência, destinada ao setor público e introduzida por Lula; na esfera tributária, a desoneração da folha de pagamento das empresas traduziu-se no componente responsável por suprimir a contribuição patronal sobre os salários; no que se refere ao setor de investimento, o programa de concessões de infraestrutura desenvolvido visava à redução de custos e ao alargamento da competitividade internacional do Brasil. Ocorre que, particularmente, de acordo as leituras de Curado e Nascimento (2015), o deslize primário que

⁵⁶ Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido da República (PR), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Social Cristão (PSC), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Trabalhista Cristão (PTC), Partido Trabalhista Nacional (PTN).

⁵⁷ Defendida por autores como Amorim Neto (2016).

incidiu durante o governo Dilma Rousseff no plano econômico se deu pelo fato de presumir que as mesmas políticas de caráter anticíclico — empregadas de maneira adequada no enquadramento da crise financeira global de 2008 — dariam conta de amparar o crescimento da economia do país durante longo período.

O Programa de Governo de 2010 trouxe treze compromissos assumidos. O quinto deles expressava que o engajamento no campo das políticas sociais se daria no sentido de “[...] erradicar a pobreza absoluta e prosseguir reduzindo as desigualdades; promover a igualdade, com garantia de futuro para os setores discriminados na sociedade”. Podemos dizer, indubitavelmente, que se tratava de uma espécie de continuísmo da gestão estatal, ao apostar em estratégias destinadas à expansão do emprego e da renda; valorização do salário mínimo; ampliação do PBF; fortalecimento da economia solidária, dentre outros aspectos.

Efetivamente, na ótica institucional e organizacional reafirmava-se a perspectiva da centralização política e financeira do ente federal. Por outra via, a exemplo do governo anterior, induziu-se um protótipo de gestão pública de reforço à dimensão burocrática do arranjo interfederativo, pautado em mecanismos de delegação de responsabilidades para os governos estaduais e municipais. Como resultado, ousamos afirmar, ocorreu o reforço ao processo hierarquizado e formalista de desconcentração administrativa, diferenciando-se da diretriz de descentralização no seu conceito político. Seguindo essa linha, no trato com as políticas sociais, as articulações entre os entes federativos e a pactuação de responsabilidade com as demais instâncias da sociedade civil foram enaltecidas, conforme veremos adiante, mas nem sempre de modo congruente com a autonomia dos entes subnacionais.

Nessa direção, em junho de 2011⁵⁸ o governo apresentou — como proposta para o enfrentamento da extrema pobreza — o Plano Brasil Sem Miséria (BSM)⁵⁹, que tinha como meta erradicar a extrema pobreza no país até o final de 2014. Mais uma vez, a reprodução de um modelo que pretendia articular políticas, programas e ações nos âmbitos intersetorial e intergovernamental. Reunia três dimensões: garantia de renda⁶⁰, garantia do acesso aos serviços e inclusão produtiva. A ideia fundante era ultrapassar a perspectiva vigente desde 2004, a qual colocou no núcleo das estratégias interventivas, preponderantemente, a

⁵⁸ De acordo com dados do MDS em 2011 haviam mais de 16 milhões de brasileiros em situação de extrema pobreza. Estabeleceu-se o corte de R\$ 70,00 *per capita* para delimitar a extrema pobreza e o dobro do valor (R\$ 140,00) para definir a pobreza. É importante destacar que a partir de 2014, para fins de cálculo, o valor da *per capita* foi alterado de R\$ 70,00 para R\$ 77,00.

⁵⁹ Instituído em 2 de junho de 2011, pelo Decreto no 7.492. Para maiores informações sobre o programa, ver FALCÃO, T.; COSTA, P. V. A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria. In.: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). Brasil Sem Miséria. Brasília: MDS, 2014.

⁶⁰ Nesse caso, destacavam-se as ações do Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Ação Brasil Carinhoso.

transferência de renda. Em outros termos, o governo precisava confrontar as avaliações negativas do PBF, e o caminho escolhido para isso foi o BSM (BRASIL, 2011).

Coordenado pela Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP), o BSM implicou num arranjo que coadunava realizações de vários ministérios, estados e municípios, em parceria com empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil, concebendo parcas inovações na estrutura organizacional. De acordo com Mauriel e Godinho (2015), o plano se consubstanciava mais como um novo modelo de gerenciamento do que existia do que uma inovação programática. Desse modo, pretendia alcançar as famílias com perfil para o PBF e que não haviam sido incluídas no programa. Ao examinar o debate acerca da erradicação da pobreza, Pereira (2016, p. 18-19) aponta para as características centrais dos governos de Lula e Dilma.

[...] A corrida institucional em busca do ‘pobre’ ratifica a relevância da temática, como também mostra as recorrentes investidas na organização do aparato estatal brasileiro em direção ao combate à pobreza. Reflete ainda o caráter multidimensional das construções sociais sobre o que são a pobreza e os pobres e como elas são ressignificadas nos diferentes momentos históricos. Nas últimas gestões presidenciais brasileiras, a institucionalização do combate à pobreza se tornou questão central, sendo, inclusive, incorporada aos slogans de governo nos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), com o slogan ‘Brasil, um país de todos’, e no primeiro mandato de sua sucessora Dilma Rousseff (2011-2014), em que foi adotado como slogan ‘País rico é país sem pobreza’.

Ainda no que se refere ao BSM, é interessante notar que o emaranhado de tal monta demandou a articulação federativa enquanto uma das particularidades centrais. O primeiro estágio em termos de articulação ocorreu imediatamente à apresentação do plano, ocasião em que a presidenta, acompanhada da então ministra do MDS, Tereza Campello, percorreram todas as regiões do país. Paulatinamente, integralizada a etapa das pactuações regionais, após a adesão voluntária, a maioria dos estados brasileiros iniciaram a elaboração de estratégias locais — os denominados Planos Estaduais para superação da pobreza e extrema pobreza. Nos estados, a coordenação da iniciativa ficou, de modo geral, sob a responsabilidade dos órgãos gestores da política de assistência social, secretarias de governo ou Casa Civil (BRASIL, 2014).

Com viés bastante similar se manifestou a indução do governo federal para que os municípios aderissem ao BSM. A centralidade deste no CadÚnico foi uma das justificativas para o assentimento do ente municipal ao plano, já que o referido instrumento era entendido como porta de entrada. As ações, organizadas nos três grandes eixos de atuação, dependiam, direta ou indiretamente, dos municípios. Várias questões precisaram estar incorporadas nessa

agenda, como, por exemplo, o conceito de busca ativa. Outro aspecto fundamental neste processo foi o estabelecimento das equipes volantes que atuaram na estratégia de busca ativa, intensificando a intervenção dos municípios na localização das famílias residentes em áreas mais afastadas, sem a cobertura das políticas sociais. De acordo com dados do MDS, foram aplicados cerca de R\$ 152 milhões em aproximadamente 1,2 mil equipes volantes, as quais reuniam profissionais de distintas áreas (BRASIL, 2014).

Numa apreciação sintética do desempenho⁶¹ do BSM, é possível observar o seguinte: no que se refere à garantia de acesso à renda, os resultados apontam 1,38 milhões de famílias extremamente pobres incluídas no Cadastro Único e, por conseguinte, no PBF, entre junho de 2011 e novembro de 2014. O benefício médio mensal pago às famílias que permaneciam em extrema pobreza após receberem o PBF em 2011 era de R\$ 132. Com a implantação do plano, o benefício médio mensal pago a famílias que superaram a extrema pobreza passou para R\$ 242, o que significa o aumento de 85% no valor do benefício. Dados apontam a redução da extrema pobreza em todas as faixas etárias, especialmente entre crianças e adolescentes (BRASIL, 2014).

Paes-Sousa (2013) avalia que o BSM aprofunda o núcleo do PBF, procurando associar a resposta social organizada às demandas da população extremamente pobre, numa configuração mais abrangente que o Fome Zero. No nosso entendimento, não restam dúvidas de que a robustez do aparato institucional organizado pela implantação do BSM difere-se em grande escala do PFZ. Sobre a resposta às demandas da população a qual o autor faz referência, os recursos colocados a efeito em termos de serviços demonstravam um incremento institucional significativo para o PBF. Ademais, é importante notar que são contextos e estágios diferenciados de amadurecimento da política pública no país. Ao nos determos sobre os números referentes à extrema pobreza no período de vigência do plano, percebemos que os dados oficiais do governo federal indicam declínio, conforme demonstrado numericamente nos relatórios governamentais.

Todavia, essas questões, pela sua generalidade, devem ser analisadas levando consideração uma gama de aspectos. A forma de aferição, avaliação e compreensão da extrema pobreza a partir do corte de renda, por exemplo, ainda não se traduz em ponto de consenso. Questionamentos sobre se o país teria, com o BSM, reduzido de fato a extrema pobreza ou melhorado os níveis de inclusão social permaneceram. Há, então, contrapontos

⁶¹ Para maiores informações, ver o *Caderno de Resultados do Plano Brasil Sem Miséria 2011-2014*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cadernodegraficosbsm35anos.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2018.

que instigam o debate. Nessa linha de problematizações, Pereira (2012, p. 747) faz a seguinte ressalva: “[...] a presidente Dilma rebaixou, formalmente, os critérios preexistentes para a definição da pobreza e da miséria no Brasil, conseguindo, desse modo, diminuir estatisticamente um bom número de pobres e miseráveis”.

Por outro lado, apesar de o volume de recursos injetados na economia com a ampliação do PBF ter gerado impactos determinantes, no cenário que mencionamos ainda precisávamos avançar numa perspectiva para além de transferência de renda. Por último, reconhecemos a importância das ações realizadas pelo BSM no campo da inclusão produtiva, seja nas áreas urbanas ou nas áreas rurais, com o objetivo de promover a melhoria da inserção dos beneficiários no mercado de trabalho. Contudo, devemos também nos questionar sobre a tendência à massificação da qualificação profissional no enfrentamento à extrema pobreza, como a “porta de saída” da transferência de renda.

A dimensão do BSM de acesso a serviços reunia ações da política de assistência social, educação, saúde e habitação. Em termos da assistência social, os resultados indicam que o plano potencializou a ampliação do quantitativo de equipamentos para atendimento à população. Desse modo, no período de 2011-2014 adicionam-se à rede de proteção social novas unidades de CRAS, CREAS e Centros Pop. A título de exemplo, ao final do segundo governo Lula, em 2010, o território nacional contava com 6.801 CRAS; ao término do governo de Dilma Rousseff, em 2014, havia 8.088 CRAS⁶² no país. Outra estratégia a ser mencionada se traduz no investimento em lanchas fluviais e oceânicas para utilização das equipes volantes e, ainda, o cofinanciamento de vagas em serviços de acolhimento para pessoas em situação de rua (BRASIL, 2014).

A discussão acerca dos resultados do BSM nos permite extrair um conjunto de elementos fundantes, fazendo-se necessário, aqui, sublinhar dois. Primeiramente, o conflito das sobreposições, tão presente no circuito da assistência social brasileira. Muitas vezes, o que deveria constituir-se como ações e programas complementares, em determinadas circunstâncias é a expressão de um todo fragmentado e desarticulado que nem sempre é capaz de garantir a melhor forma do acesso à prestação dos serviços. Embora diversas iniciativas tenham sido empreendidas em torno do BSM, para, o questionamento sobre os efetivos resultados de cada uma delas. Em segundo lugar, outro tensionamento refere-se aos entraves que permeiam o pacto federativo, cujas competências dos entes são colocadas de maneira limitada e limitante, nem sempre levando em consideração as disparidades econômicas e

⁶² Dados referentes à série histórica do Censo SUAS.

sociais entre municípios, estados e regiões brasileiras, impondo desafios de distintas ordens na operacionalização das ações e na gestão local. Destarte, não podemos desconsiderar uma peculiaridade que atravessa a gestão de políticas sociais.

No caso brasileiro, a responsabilidade pública pela gestão de políticas sociais passou a ser um dos elementos da barganha federativa. Dadas as dimensões da pobreza brasileira e, portanto, da população-alvo dos programas sociais, a gestão de políticas sociais em nosso país tende a ser simultaneamente cara e inefetiva, na medida em que tende a consumir um elevado volume de recursos e apresentar baixos níveis de proteção efetiva (ARRETCHE, 2014, p. 115).

Outra ação de extrema importância do governo diz respeito à inclusão do SUAS na LOAS, a partir da sanção da Lei 12.435, em julho de 2011 — popularmente conhecida como Lei do SUAS⁶³ —, que ao alterar a LOAS deu substrato ao conteúdo das ações socioassistenciais. O dispositivo normativo-jurídico confere, pois, o estabelecimento das competências e atribuições dos entes federados no tocante à gestão e ao financiamento. O texto agrega os eixos de proteção social básica e proteção social especial, previstos na PNAS/2004 e as unidades públicas responsáveis pela prestação das ações dos respectivos eixos. Incorpora também a vigilância socioassistencial aos objetivos do SUAS, além da proteção social e da defesa de direitos.

Em síntese, a nova redação da LOAS cumpre papel importante ao estabelecer a consolidação do SUAS enquanto sistema descentralizado e participativo, incorporando parte das deliberações relevantes produzidas a partir dos debates das conferências nacionais de assistência social. A Lei incorporou importantes inovações ao SUAS, dentre as quais algumas devem ser ressaltadas: os sistemas de informação, monitoramento e avaliação; o aperfeiçoamento do critério de acesso ao BPC; a definição de entidades e organizações de assistência social; a inclusão do conceito de família para a política de assistência social, e a criação do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD/SUAS).

Seguindo a trilha do plano normativo, a aprovação da NOB-SUAS/2012⁶⁴ foi precedida por consulta pública e amplo debate, pactuada pela CIT e aprovada pelo CNAS⁶⁵,

⁶³ É importante ressaltar a participação de três atores no processo de aprovação da Lei: a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Enquanto esferas de pactuação e deliberação, as primeiras tiveram papel determinante, sobretudo no que diz respeito à negociação entre governo e sociedade civil para o ordenamento do novo arranjo de gestão pública para a política (PAIVA, 2014).

⁶⁴ Revogou as disposições da NOB/SUAS 2005, que previa a execução da PNAS/2004 e a consolidação das bases de implantação do SUAS.

⁶⁵ Resolução do CNAS n.º 33, de 12 de dezembro de 2012.

disciplinando a gestão da Política Nacional de Assistência Social. São colocados como eixos centrais para o fortalecimento da institucionalidade do sistema: o aprimoramento da gestão, a qualificação das ofertas e o fortalecimento do controle e da participação social. Partindo da avaliação do estágio de implantação e desempenho do SUAS, o conteúdo da NOB determinou que se fizessem prioridades entre os entes federados — os Pactos de Aprimoramento da Gestão. Outros pressupostos centrais demarcados pela NOB foram monitoramento, avaliação e planejamento enquanto elementos indissociáveis; mudanças que condicionam o financiamento a resultados, e direcionamentos no campo da gestão do trabalho.

Cumpra lembrar que data desse período a implantação do Programa Crack, *É Possível Vencer*⁶⁶, de iniciativa do Ministério da Justiça (MJ) e que reunia o Ministério da Saúde (MS), o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação (MEC), além da Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Apresentava três eixos centrais cujo objetivo era impulsionar o desenvolvimento das ações previstas no Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas⁶⁷, quais sejam: i) segurança pública no enfrentamento ao tráfico; ii) saúde no campo da atenção, com apoio da assistência social; e iii) educação no campo da prevenção, com ações articuladas no território com outras políticas. O Programa teve papel importante na expansão de unidades e de serviços no âmbito da proteção social especial. Acrescido a outros elementos, possibilitou o fortalecimento do serviço especializado em abordagem social, a atuação mais articulada em rede no território entre as do SUS e do SUAS e o aumento do número de CREAS (BRASIL, 2014).

O programa era designado para as capitais de estados e municípios com população superior a 200 mil habitantes, e os entes federativos que aderissem a ele forneceriam, em contrapartida, equipamentos, servidores e inclusão da rede de serviços já existentes, seja nas áreas da saúde, assistência social, educação e/ou segurança pública. Estudo realizado por Worm (2016) acerca das políticas públicas de enfrentamento às drogas adotadas no Brasil demonstra pontos de desarticulação do Programa Crack, *É Possível Vencer*. A autora problematiza a importância de diagnóstico mais substancial para identificação do público-alvo e definição das linhas interventivas; desinteresse por parte dos gestores municipais no que se refere à adesão ao programa; precariedade das redes SUS e do SUAS; e insuficiência dos recursos financeiros.

Ainda no tocante às agendas prioritárias do governo federal com enfoque na intersetorialidade das políticas e dos programas sociais, outra medida tomada foi a

⁶⁶ Criado pelo Decreto nº 7.637, de 8 de dezembro de 2011.

implantação do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência — Plano Viver sem Limite, lançado em novembro de 2011. Coordenado pela Casa Civil e Secretaria de Direitos Humanos (SDH) da Presidência da República, reunia ações e programas de quinze ministérios e contava com a participação do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE). Pretendia “[...] desenvolver novas iniciativas e intensificar a realização de ações existentes no governo federal, voltadas para pessoas com deficiência” (BRASIL, 2014, p. 110).

O plano possuía quatro eixos: i) acesso à educação; ii) acessibilidade; iii) atenção em saúde; e iv) inclusão social. Em síntese, ao MDS coube as ações inerentes às áreas de educação e inclusão social. Esse movimento foi mais nítido a partir da integração dos programas BPC na Escola⁶⁸ e BPC Trabalho⁶⁹ ao Plano Viver Sem Limites. Apesar do BPC na Escola, a meta do governo federal era atingir, em 2014, a totalidade dos municípios brasileiros na adesão ao programa. Dados do relatório de gestão da SNAS indicam o aumento de 83,97% do número de municípios que haviam pactuado a adesão ao programa entre 2012 e 2014. Outro ponto de partida para o referido plano foi o cofinanciamento para a implantação de Centros Dia, o reordenamento dos serviços de acolhimento de pessoas com deficiência através da implantação de Residências Inclusivas.

O período de 2012-2014 assinala, ainda, ordenamentos na relação com as entidades e organizações de assistência social.⁷⁰ Em virtude da nova feição de que se revestia a relação entre público e privado, empreenderam-se esforços na disposição de parâmetros nacionais regulamentadores da prestação de serviços de natureza privada. Para conferir concretude ao que estava previsto na LOAS em referência à vinculação de entidades de assistência social ao SUAS, o processo de concessão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) passou por alterações. Além disso, implantou-se o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social (CNEAS), coordenado pelo MDS em

⁶⁸ Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do BPC, instituído pela Portaria MDS/MEC/MS/SDH n.º 18/2007. Visava favorecer o acesso desses beneficiários a classes comuns do ensino regular e à convivência com os demais alunos, tornando a escola mais democrática e o direito à diversidade humana na escola, mais amplo.

⁶⁹ Programa de Promoção do Acesso das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Qualificação Profissional e ao Mundo do Trabalho. Instituído pela Portaria Interministerial MDS/MEC/MTE/SDH-PR n.º 02/2012. Tem como objetivo promover o protagonismo e a participação social dos beneficiários com deficiência do BPC, com idade, prioritariamente, entre 16 e 45 anos, por meio da superação de barreiras, fortalecimento da autonomia, acesso à rede socioassistencial e de outras políticas, à qualificação profissional e ao mundo do trabalho.

⁷⁰ Em 2011, com a reestruturação do MDS, criou-se na SNAS um órgão específico para tematizar as questões inerentes ao vínculo SUAS — o Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS. As competências do órgão encontram-se estabelecidas na estrutura formal da SNAS, dispostas no artigo 21 do Decreto n.º 7.493, de 2 de junho de 2011.

articulação com estados e municípios, para o qual foi desenvolvido sistema informacional. Outrossim, cabe destacar a realização da primeira e segunda etapas da Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos (PEAS), realizadas pelo MDS em parceria com o IBGE entre 2013-2014 e 2014-2015, respectivamente. Na segunda etapa foram identificadas 13.659 unidades de prestação de serviços socioassistenciais de agrupamentos bastante diversificados⁷¹.

Na órbita da assistência social de fato, conforme assinala Behring (2008), a partir do governo Lula alguns “avanços possíveis” sobrevieram no campo da seguridade social, tendo a assistência social logrado os principais incrementos na área, o que pode ser comprovado a partir de alguns aspectos, a saber: “[...] a construção do SUAS e de todo o seu marco regulatório, o Estatuto do Idoso e a implementação da idade de 65 anos para acesso ao BPC, o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família” (Op. cit., p. 160). Com esse encaminhamento, admitimos que as alterações decorridas na gestão de Dilma Rousseff possibilitaram maior envergadura para a afirmação da política de assistência social enquanto garantidora de direitos.

Do ponto de vista dos processos macropolíticos, o fim do primeiro mandato de Dilma Rousseff ocorreu num cenário substancialmente adverso. O Supremo Tribunal Federal (STF) julgava o processo do mensalão. Aqui, as indicações ficam por conta do esgotamento causado pelos escândalos que contornaram os partidos políticos. Além disso, a crise instaurada apontava para o esgarçamento do ideário construído pelo PT — tudo isso com forte apoio da mídia. Com a bandeira da continuidade do projeto do novo desenvolvimentismo, a candidata se reelegeu com 51,64% dos votos válidos, numa campanha bastante polarizada e com o prelúdio de uma extenuante passagem política.

As medidas de ajuste fiscal e monetário anunciadas já no início do segundo mandato encontraram objeções, inclusive, por parte do PT. Bastos (2016, p. 47) afirma que “[...] o timing do ajuste foi péssimo do ponto de vista econômico e político: um austericídio”. Sob o prisma da economia, a crise financeira global foi responsável por atravancar a consonância de interesses dos distintos segmentos da burguesia. Paralelamente, os reveses da política econômica e a desaceleração cíclica moldaram a frustração do ramo empresarial. Emblemática referência do período foi a campanha conduzida pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), com o lema “Não vamos pagar o pato!”, que desaprovava o aumento dos tributos e advogava o corte rigoroso do gasto público (BASTOS, 2016).

⁷¹ Para detalhamento dos objetivos, metodologia e resultados da pesquisa, ver <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94686.pdf>>.

Simultaneamente, as manifestações sociais passaram por um período de expansão, e terminaram por se constituir num dos aspectos que inibia as possibilidades efetivas de consonância de interesses entre as classes. Na esfera da relação capital/trabalho, o setor empresarial manifestava descontentamento com as vantagens salariais e outras questões resultantes do ativismo sindical. A despeito da relação entre Estado e movimentos populares, a crescente demanda por bens públicos e direitos sociais requeria o alargamento da dívida pública ou uma reforma tributária capaz de extinguir privilégios (BASTOS, 2016).

De acordo com Amorim Neto (2016)⁷², as conjunções que teriam carreado o acirramento da crise política foram a conjuntura econômica internacional; o enrijecimento orçamentário; a fragmentação partidária que forjou conflitos no interior da coalizão; o típico sistema presidencialista brasileiro; a Operação Lava Jato e a personalidade política da presidenta. A rigor, o estágio de esfacelamento da base do governo no Congresso tornou-se determinante para o conjunto de derrotas parlamentares conduzidas pelo líder da Câmara à época. A aprovação popular do governo teve uma queda abrupta, de 42% em outubro de 2014 para 8% em agosto de 2015, conforme assinala Singer (2015). O maior ponto de tensionamento residiu na denúncia de pedaladas fiscais, que abriu uma espécie de “calvário midiático” para o governo. Note-se, então, que os argumentos a favor do processo de *impeachment* procederam da alçada política e jurídica, sob a justificativa de crimes de responsabilidade fiscal (VIEIRA *et al.*, 2016).

Dilma, com rejeição de 70%, criticada pela esquerda e por setores populares, odiada pela direita e pela classe média, desprezada pelos empresários, abandonada pela base parlamentar, fora afastada pelo Legislativo e se recolhera à residência presidencial, de onde sairia três meses depois, condenada a perder o cargo. Líderes petistas, supostamente envolvidos em desvios descobertos pela Operação Lava Jato, estavam presos. Lula, denunciado em diversos processos criminais, procurava organizar a própria defesa. O PT perdera quase dois terços do apoio que tinha até março de 2013. O lulismo estava despedaçado (SINGER, 2016, p. 13).

Todo este contexto encontrou respaldo na atuação arbitrária do aparelho de Estado e nos mecanismos de apelo à mobilização popular, a partir de um discurso demagógico de moralidade e combate à corrupção. Havia, além disso, outro agravante: o saudosismo do período militar. De proporções políticas mais extensas, no plano superestrutural, o que se sucedeu foi uma crise de hegemonia, quebra de braço entre a democracia e o poder do capital que contava com o acompanhamento sistemático do STF. Assim, o Golpe ocorrido em 2016

⁷² Conferência proferida no “Seminário Internacional 30 Anos de Presidencialismo de Coalizão: Balanço e Perspectivas de Reforma”, em 16 de junho de 2016, em Brasília-DF.

foi patrocinado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que retinha as maiores proporções em termos de representatividade política e, inclusive, ocupava a cadeira da vice-presidência. Cabem aqui duas ressalvas: a primeira é a de que a prática de golpes dessa natureza vem se forjando enquanto a nova armadilha das oligarquias latino-americanas; o segundo aspecto, que não pode ser desconsiderado, é o fato de que o golpe perpetrado reacendeu as chamas do conservadorismo reacionário da cultura política brasileira.

Os estudos dedicados ao debate colocam-se no interior de marcos teóricos que qualificam o Golpe a partir de distintas abordagens. Dias (2016) o descreve enquanto um “Golpe de Estado”, caracterizando-o como uma tragicomédia — isso porque a forma de ocupação do poder traduziu-se numa combinação de argumentos trágicos e burlescos. Numa linha comparativa com a tragicomédia, que é constituída por cinco atos, o autor destaca os momentos nos quais a democracia brasileira é afetada. O primeiro deles foi a suposta “traição” de Lula, ainda no primeiro mandato, ao assumir os compromissos com a burguesia, conforme expresso na “Carta aos brasileiros”, distanciando-se do programa do partido e das bases que o legitimaram sob a justificativa da “governabilidade do país”, da “segurança jurídica”, da “credibilidade/confiança dos investidores” e do “bom humor dos mercados” (p. 67).

Seguindo a trilha do autor, no segundo ato arquitetaram-se as estratégias para amparar os acordos de Lula nos dois mandatos com os aliados da burguesia — o que também ocorreu na gestão de Dilma Rousseff. Já o terceiro aspecto refere-se aos “malabarismos políticos, jurídicos e midiáticos para ‘democratizar’ o golpe” enquanto uma forma de salvaguarda da democracia. As táticas utilizadas pelos principais agentes constituem-se no quarto elemento indicado pelo autor, haja vista que os mecanismos empregados se complementavam: confabular na esfera política, deixando a cargo da mídia o papel de difundir no campo midiático, o que foi possível graças à formação do “consórcio político, jurídico e midiático pró-golpe” (p. 69). Por fim, o último ato trata do *impeachment* da presidenta. O autor o define enquanto tragicomédia por duas questões: foi visto como tragédia do ponto de vista da democracia, à medida que suprimiu o poder do povo, e, de outra parte, considerado comédia por se apresentar como condição indispensável para renovação da democracia no país (p. 70).

Já de acordo com os pressupostos de Singer (2018), o que ocorreu foi um “Golpe Parlamentar”, que é distinto de golpe de Estado, o qual comumente se expressa com a apoderação do poder por parte das Forças Armadas. Ao analisar o sistema político-partidário brasileiro, o autor demonstra que a estratégia empregada serviu-se dos próprios preceitos democráticos da Constituição vigente. Parafraseando o cientista político Bernardo Ricupero, o

autor adota a expressão “golpe pós-moderno”, ancorado no “velho atraso brasileiro” (p. 14-15). Numa tônica semelhante à de Singer, Braz (2017) afirma que o *impeachment* transcorre no interior das instituições democráticas burguesas, ou seja, com a anuência do Judiciário e do Legislativo, a exemplo do que vem ocorrendo, particularmente, na América Latina — de maneira “democrática” derrubam-se governos considerados não apropriados aos ditames do grande capital ou que os transgridam de alguma forma.

Considerando as três abordagens apresentadas pelos autores, numa leitura crítica dos processos é possível verificar a necessidade do aprofundamento das reflexões sobre as relações entre Estado-sociedade no interior das questões enunciadas. Todo o processo desenvolvido que culminou no *impeachment* reflete, de certo modo, as ideologias que orientam o Estado brasileiro, a estrutura funcional pela qual responde as feições de poder, e o modo como este se relaciona com a sociedade. Desse modo, compreendemos que é o reflexo das expressões do fascismo societal contemporâneo que vem acometendo a sociedade brasileira.

[...] O Estado atual é uma relação política parcelar e fraturada, aberta para a competição entre agentes políticos, com concepções alternativas de bem comum e de bens públicos. É mais que uma materialidade institucional burocrática, um campo de luta política muito menos codificada e regulada que a luta política convencional. É um campo onde, simultaneamente, as várias formas de fascismo societal buscam articulações que amplificam e consolidam as suas regulações despóticas, transformando o Estado em componente do seu espaço privado (SANTOS, 1999, p. 67).

Com esta perspectiva, a conclusão do processo de *impeachment* dava indícios de tempos difíceis e de riscos imensuráveis para a democracia — “a principal vítima”. No campo das políticas sociais, findava um ciclo de mudanças, conquistas, de defesa de direitos, nos levando repetidamente ao questionamento de Bertolt Brecht: “que tempos são estes, em que temos que defender o óbvio?”. No âmbito da assistência social, por ironia do destino, à medida que esse quadro difícil avançava, vivenciávamos o momento de elaboração do II Plano Decenal (2016-2026). O processo conferencial de 2015 teve como tema “Consolidar o SUAS de vez, rumo a 2026” e o lema “Pacto Republicano no SUAS rumo a 2026: O SUAS que temos e o SUAS que queremos”. O desafio posto naquele momento era enorme, pois convocava-se para a avaliação do I Plano Decenal, delineado e executado em outro estágio da proteção social brasileira. Mas, ao mesmo tempo, representava um chamamento para convergência de esforços na elaboração de uma proposta para a década subsequente na

garantia da “Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as”. Contudo, uma dúvida nos inquieta: como será o caminho até 2026?

1.3 O Governo Temerário: um biênio “perdido”

Passados os últimos dez anos dos governos do PT à frente da presidência do país, como parte do golpe parlamentar em curso, no dia 13 de maio de 2016, de forma ilegítima, Michel Temer assumiu a condição de presidente interino. Entronizado com uma ampla coalizão política, conservadora e reacionária, ocupou o posto, definitivamente, em 31 de agosto de 2016, com a finalização do processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Já com a convicção de que a tomada do poder de fato ocorreria, o PMDB se planejava estruturando as medidas político-ideológicas que balizariam o governo. Para isso, ainda em outubro de 2015 lançou o Programa “Ponte para o Futuro”. A proposta alinhava um conjunto de medidas que conduziriam ao desmonte do Estado brasileiro, centradas na racionalidade do ajuste fiscal e adornadas por contrarreformas estruturais.

A rigor, não bastou o ecoar dos gritos de “Fora, Temer” nas circunstâncias mais inusitadas e nas variadas formas de protestos disseminadas no país com repercussão internacional para minimizar os riscos devidamente reconhecidos da aliança entre capital financeiro nacional e internacional naquele cenário. Compreendemos o cerne desse pacto como a “[...] estrutura e as relações reais entre os homens e o mundo econômico ou da produção” (GRAMSCI, 2000, p. 286). Na realidade, esse viés moldou as primeiras medidas levadas a efeito pelo governo, conforme previsto no “Ponte para o Futuro”. Inicialmente, o encaminhamento traduziu-se numa reforma administrativa, com a redução do quantitativo de ministérios. Portanto, extinguiu-se o Ministério da Previdência Social (MPS), cujas ações agregaram-se à estrutura do Ministério da Fazenda. O Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) fundiram-se, dando origem ao Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA)⁷³, que agregou o Instituto Nacional do Seguro Nacional (INSS). Tal medida significava a desvinculação do INSS da gestão da política previdenciária, representando um dos primeiros ataques contra a seguridade social brasileira. A investida, longe de ter sido apenas o término de um espaço físico-administrativo delimitado, significou a retomada do projeto de contrarreforma da previdência social.

⁷³ MP n.º 726, de 12 de maio de 2016, retoma a nomeação de Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Posteriormente, a Medida Provisória n.º 782, de 31 maio de 2017.

Compondo o repertório dos ultrajes aos direitos previdenciários, em 7 de julho de 2016 editou-se a Medida Provisória n.º 739⁷⁴ — “MP do Pente Fino”. As proposições perfilhadas pelo governo partiam de uma lógica da previdência social enquanto questão financeira e atuarial, aprofundando, assim, a racionalidade que impera desde os anos de 1990 — a de mercantilização da seguridade social. Na mesma esteira, o Decreto 8.805/16⁷⁵ e a Portaria Interministerial n.º 2/2016 inflexionaram alterações no âmbito do BPC. De modo particular, previam o alargamento dos deveres do beneficiário a respeito dos processos administrativos inerentes à concessão e manutenção do benefício, delimitando, também, maior rigidez para o processo de revisão. Numa grande jogada do governo, simultaneamente, por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 287/2016 — que preconiza mudanças na previdência social — conduziu-se o projeto de mudanças do BPC que advoga a necessidade do prolongamento da idade mínima de acesso para 70 anos e a inaceitável proposta de desvinculação do valor do benefício assistencial do salário mínimo (BRASIL, 2018).

Nessa dinâmica inicial da gestão temerária, ganhou impulso o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)⁷⁶, visando à ampliação e ao fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada através da celebração de contratos de parceria, com a finalidade de realizar empreendimentos públicos de infraestrutura e outras medidas de desestatização. Estudos⁷⁷ indicam que, em dois anos de existência, o PPI produziu uma vasta implosão da estrutura do Estado e de suas empresas estatais, numa aderência ao fundamento privatizante como nunca assistido no país. Concretamente, até o final de 2018, dirigiram-se 91 processos de privatizações, sendo os setores de petróleo e energia os mais afetados, tanto em termos de privatização quanto de desnacionalização.

Foi nessa rota contraditória que o governo justificou a importância do novo regime fiscal, cuja proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional por intermédio da PEC 241/2016. Partiu-se do princípio de que os gastos federais, com exceção do pagamento de juros sobre a dívida pública, deveriam permanecer congelados por até 20 anos. Assim compreendida, eis a equação: reduzir o gasto público relativamente ao Produto Interno Bruto

⁷⁴ Altera a Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e institui o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade. Não se converteu em lei no prazo previsto no art. 62, § 3º, da Constituição, perdendo eficácia no dia 04 de novembro de 2016.

⁷⁵ Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto n.º 6.214, de 26 de setembro de 2007.

⁷⁶ Instituído pela Medida Provisória n.º 727/2016.

⁷⁷ Cf. estudo apresentado no *Boletim Análise de Conjuntura de Fundação Perseu Abramo*, Ano 1, n. 32, dezembro de 2018.

(PIB) e ao número de habitantes, mas sem acompanhar o crescimento de renda e da população. Após a aprovação na Câmara dos Deputados, o conteúdo da proposta, convertida na PEC 55/2016, foi revalidado pelo Senado em dezembro de 2016. O freio nos gastos públicos significava o remédio requerido pelo governo, prescrito pelo grande capital para o restabelecimento da crise econômica, representando o ajuste fiscal mais rígido realizado pelo Estado brasileiro desde a Constituição Federal de 1988.

Colocada de tal maneira, e sob a retórica de que a crise fiscal e a corrupção determinavam um novo papel para o Estado, sobretudo no que diz respeito ao caráter reformista, a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016⁷⁸ prioriza a racionalidade fiscal em detrimento das políticas sociais — contraposição que nos remete às considerações de Behring (2003) ao examinar os argumentos que fundamentam a reforma do Estado elaborada por Bresser-Pereira. Trata-se de um “[...] processo destrutivo não criador [...] uma contrarreforma do Estado brasileiro, que implicou um profundo retrocesso social em benefício de poucos” (p. 171). Ou seja, em uma empreitada de longo prazo, o ajuste fiscal impõe limites ao lugar das políticas sociais na agenda governamental em termos de financiamento e conduz à gestão financeira dos recursos por intermédio dos ditames da política macroeconômica.

Algumas questões preocupantes suscitam reflexões sobre os impactos EC n.º 95/2016 no campo das políticas públicas. Pois bem, os efeitos das medidas adotadas são deletérios e já percebidos largamente. Sendo as ofertas públicas indispensáveis aos usuários da assistência social, devido às situações de vulnerabilidades e riscos sociais às quais estão expostos, vale ressaltar que as demandas por proteção social tendem a aumentar em contextos como esse. Com efeito, complexificam-se as possibilidades de garantia das seguranças socioassistenciais de acolhida, sobrevivência a riscos circunstanciais, convivência familiar e comunitária, autonomia e renda.

Seguindo a lógica dos governos anteriores de imprimir uma marca através da implantação de um programa social, adotou-se como medida o apelo à temática da primeira infância. Criou-se o Programa Criança Feliz (PCF)⁷⁹, com a “[...] finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida”. À primeira-dama, que reunia os atributos de “bela, recatada e do lar”,

⁷⁸ Aprovada em 16 de dezembro de 2016: “[...] fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (EC nº 95/2016).

⁷⁹ Através do Decreto n.º 8.869, de 5 de outubro de 2016, que encontra-se fundamentado na Lei n.º 13.257, de 8 de março de 2016 — conhecida como Marco Legal da Primeira Infância. Constitui o público prioritário do programa: gestantes, crianças de até três anos e suas famílias beneficiárias do PBF; crianças de até seis anos beneficiárias do BPC e suas famílias; crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e suas famílias.

coube o título de embaixadora — prática que na assistência social não se constitui em novidade, pois representa a face mais conservadora e tradicional do primeiro-damismo, ao corroborar o papel tradicional da mulher construído com base na sociedade patriarcal.

Para a estrutura do Criança Feliz constitui-se uma secretaria específica no MDSA⁸⁰, a Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano. E, nesse jogo político e ideológico, investiu-se numa estratégia sem consistência e não estruturada aos serviços tipificados do SUAS, por isso incongruente com os objetivos protetivos do sistema. As análises de Sposati (2017) sobre o PCF voltam-se para algumas problematizações, dentre as quais a própria nomeação do programa; a falta de clareza com relação ao seu conteúdo, objetivos e aplicação de recursos orçamentários; e o fato de que não assegura as garantias legais para a proteção integral à criança. Por todos os aspectos arrolados, a autora é categórica ao afirmar a inexistência de fundamentos que comprovem a relevância do PCF no âmbito da gestão governamental.

Com isso, atropela o SUS e o SUAS para criar a logomarca Criança Feliz, embalada pelos braços da mulher de vida precária, que nada tem de cuidados para seus braços, além de gastá-los na sobrevivência cotidiana. A ausência de articulações potentes que envolvam responsabilidades públicas na garantia de direitos e proteção integral a crianças e adolescentes poderão trazer marcas paradoxais ao PCF como a de ferramenta de criminalização da pobreza, culpabilização das famílias pelas suas necessidades, subordinação da mulher, e pior, fragilização de direitos à proteção integral de crianças e adolescentes (SPOSATI, 2017, p. 530).

Foi exatamente esse caminho contraditório que o governo federal reforçou, sem considerar o acúmulo de ações já desenvolvidas e institucionalizadas pelo SUS e pelo SUAS. Persistiu-se na falácia do discurso intersetorial, embora não tenha considerado, inicialmente, o diálogo sequer com as instâncias de deliberação e de pactuação da política de assistência social – CIB e CIT. Para minimizar o desconforto gerado pela ausência de participação dessas instâncias no processo de elaboração do programa, a saída foi a criação de uma câmara técnica para o PCF, que conduziu uma série de críticas, mormente no que se refere à proveniência dos recursos diante de uma conjuntura de profundo ajuste fiscal. As discordâncias acerca da pactuação do programa estavam balizadas por alguns argumentos: o entendimento de que o PCF causaria o enfraquecimento institucional do SUAS, a falta de clareza no que se refere à delimitação das responsabilidades dos entes federativos, dentre outros aspectos (BRASIL, 2018).

⁸⁰ Extinto MDS.

Mesmo a CIT tendo se manifestado contrária à pactuação, o PCF foi aprovado pelo CNAS com a roupagem de Programa Primeira Infância no SUAS⁸¹. Traduzia-se numa tentativa, ainda que meramente formal, de organizar as ações do Criança Feliz na política de assistência social. A mediação desse processo passa por uma série de elementos, principalmente pela compreensão dos conflitos inerentes ao debate da esfera federal enquanto indutora da política pública, bem como o papel que os conselhos de políticas públicas têm assumido enquanto órgão de controle social. Por outro lado, apesar do discurso apologético, os dados do Censo SUAS 2017 apontam que 55% dos municípios brasileiros não haviam aderido ao programa.

Até o momento, longe de percebermos os resultados do PCF ao longo dos últimos anos, o que se verifica é a tendência, por parte do governo federal, de retratar o quantitativo de visitas domiciliares realizadas. Embora esta técnica seja prevista enquanto um dos pilares interventivos da proposta, o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância requer maiores investimentos nas políticas de saúde, educação e assistência social. Por último, sobre este ponto, cabe sinalizar a priorização das ações do Criança Feliz em detrimento dos serviços de proteção social nos últimos anos. A redução dos recursos destinados ao SUAS foi significativa: aproximadamente 19%⁸² dos recursos deixaram de ser investidos somente no ano de 2017, apontando já um dos efeitos da EC que congela os gastos públicos por duas décadas.

O exame dos estágios da política de assistência social que analisamos nas seções anteriores desta tese demonstra, indubitavelmente, a constituição de uma lógica distinta de gestão da política de assistência social a partir do governo Temer. Pense-se, por exemplo, na tendência largamente propagada de averiguar irregularidades no âmbito do pagamento do BPF, uma espécie da “caça aos beneficiários”. Paralelamente, na trilha dessas indicações, conduziu-se o debate em torno de estratégias de porta de saída do programa. Em setembro de 2017, o MDS lançou o Plano Progredir — constituído por ações destinadas à geração de emprego e renda e promoção da autonomia das pessoas inscritas no CadÚnico. Esse é um aspecto importante de ser destacado, posto que revelador de contradições. Crítica sistemática das inconsistências das políticas sociais brasileiras, Lobato (2016) aponta, de forma contundente, o caráter perverso da porta de saída ou do estabelecimento de estratégias de oportunidades voltadas à reinserção dos beneficiários do PBF ao mercado de trabalho. A autora reitera que tal direcionamento não vem surtindo validade em países com índices de

⁸¹ Instituiu através de Resolução nº 19, de 24 de novembro de 2016.

⁸² Cf. Ipea (2018).

escolaridade e condições de trabalhos melhores do que o Brasil — ora, não seria aqui que alcançaria o êxito esperado (p. 94).

Não bastassem todos os retrocessos até aqui mencionados, outra prova inconteste da postura autoritária do governo consistiu na alteração da LOAS através da aprovação da Lei Federal n.º 13.714, de 24 de agosto de 2018⁸³, sem a ciência do Conselho Nacional de Assistência Social e do Conselho Nacional de Saúde. A Lei incluiu no artigo 19 da LOAS um parágrafo único⁸⁴, que versa sobre as competências do Órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social. Numa redação ambígua, o parágrafo em tela cria brechas para que os equipamentos do SUAS venham a distribuir medicamentos, bem como outros “produtos” inerentes à área da saúde, ao mesmo tempo em que limita o acesso à saúde, ferindo o preceito constitucional da universalidade, que é uma garantia universal, numa lógica de limitar o acesso às pessoas em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal.

Há que se destacar, nesse contexto desolador, cujos traços examinamos, a coexistência da crise política de proporções alarmantes que vem acometendo o país. O avanço das investigações da Operação Lava Jato resultou na prisão de empresários e inúmeros políticos brasileiros de distintas legendas partidárias, vinculados ao Poder Executivo e ao Legislativo das três esferas de governo, inclusive do ex-presidente Lula. Tal conjuntura tem nos possibilitado identificar as múltiplas faces dos poderes instituídos do Estado, pouco conhecidas pelos brasileiros, inclusive a do Judiciário. Por sua vez, as eleições presidenciais de 2018 foram bastante polarizadas, demonstrando claramente que o critério de voto, para muitos, traduziu-se na opção pelo antipetismo. Contudo, como adverte Boaventura de Sousa Santos (2018), “[...] as democracias também morrem democraticamente⁸⁵”. Eis um risco, que estamos correndo.

Pois bem, imersos nesse quadro complexo, realizamos a pesquisa de campo nas cinco metrópoles brasileiras que participaram do estudo. Pudemos identificar os impactos das alterações que vêm acontecendo nos planos social, econômico e político do país na gestão e

⁸³ Altera a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, dispendo sobre a responsabilidade de normatizar e padronizar a identidade visual do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e para assegurar o acesso das famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal à atenção integral à saúde.

⁸⁴ “Parágrafo único. A atenção integral à saúde, inclusive a dispensação de medicamentos e produtos de interesse para a saúde, às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, dar-se-á independentemente da apresentação de documentos que comprovem domicílio ou inscrição no cadastro no Sistema Único de Saúde (SUS), em consonância com a diretriz de articulação das ações de assistência social e de saúde a que se refere o inciso XII deste artigo” (Lei n.º 13.714, de 24 de agosto de 2018).

⁸⁵ Disponível em: <<https://www.brasil247.com/pt/colunistas/geral/372761/As-Democracias-tamb%C3%A9m-morrem-democraticamente.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

operacionalização da assistência social em cada um dos municípios analisados. Recordamos uma fala dos entrevistados que ressoou vigorosamente em nossos ouvidos: “Você tem certeza de que pretende continuar estudando a implementação da vigilância socioassistencial num contexto como este? Considero isso um ato de coragem de sua parte”. Caso o leitor questione por qual motivo fizemos a opção de traçar o panorama de quinze anos da assistência social no presente capítulo, a resposta é muito simples: a construção da proposta de vigilância socioassistencial, ainda que pareça incipiente, só foi possível devido ao estágio de amadurecimento alcançado pela assistência social durante esses anos.

2 ANÁLISE DA INSERÇÃO DO TEMA DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA AGENDA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: QUALIFICANDO O DIÁLOGO

“[...] Podemos conceber que os objetos de investigação são construídos pelo tipo de questões a eles endereçadas, sendo estas questões que os conformam, os limitam, os criam, e não o inverso, como, por vezes, tendemos a imaginar.” (GOMES, 2012, p. 292).

O presente capítulo está estruturado em quatro partes e tem como proposta examinar a inserção do tema vigilância socioassistencial na agenda da política de assistência social sob o enfoque teórico e normativo. Partimos do pressuposto de que a problematização do objeto de estudo não deve se resumir à apresentação do que está colocado nos principais atos normativos que a regem. Nesse sentido, ao resgatar os aportes da literatura especializada sobre o tema, apresentamos, inicialmente e de forma sintética, alguns apontamentos sobre a vigilância em saúde, na tentativa de examinar as aproximações com o debate no campo da assistência social. A segunda seção apresenta a análise do conjunto de documentos governamentais relativos à temática. Na sequência, são abordados os conceitos que fundamentam a concepção de vigilância socioassistencial. Por fim, retratamos a forma como as produções teóricas — tais como dissertações e teses — vêm abordando o objeto de estudo.

2.1 Vigilância em Saúde e Vigilância Socioassistencial: breves apontamentos acerca das aproximações conceituais e operacionais

No primeiro capítulo, ao nos referirmos sobre o processo de construção da PNAS/2004, afirmamos que, à época, a equipe responsável pela gestão da política em âmbito nacional tinha vários desafios à frente, a saber: organizar o arranjo ministerial para a área; construir as bases organizativas necessárias ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS); e elaborar as diretrizes que conformariam um campo que pouco havia caminhado institucionalmente. Esse processo muito se reportou aos princípios doutrinários e organizativos do Sistema Único de Saúde (SUS). Como todo sistema que deve ser dotado de organização interna para subsidiar a formulação e a implementação de políticas, o referido sistema se estruturou numa perspectiva de prevenção e controle de riscos, agravos e doenças, construindo um modelo de vigilância em saúde que é referência internacional. Na realidade, a concepção de vigilância socioassistencial encontra substrato em parte dos fundamentos do

SUS e está voltada ao suporte da gestão, articulando planejamento, prevenção e organização dos serviços.

Do ponto de vista objetivo, não temos como proposta fazer a problematização pormenorizada da vigilância em saúde. Traremos alguns pontos que julgamos necessários para a compreensão do surgimento deste conceito e de sua estruturação. Correlacionando as circunstâncias históricas, identificamos que o conceito e as práticas de vigilância em saúde se converteram a partir da dinâmica institucional do Estado e da forma como é compreendido o processo saúde-doença.

Na primeira metade do século XX, o isolamento e a quarentena se traduziram nos principais dispositivos utilizados pela saúde pública para contenção de doenças. Entretanto, na segunda metade deste mesmo século, tais instrumentos já não demonstravam capacidade para responder à eminência de riscos ocasionados pelas epidemias (WALDMAN; ROSA, 1998). Os estudos sobre doenças infecciosas e o surgimento da bacteriologia influenciaram a organização de ações voltadas à promoção da saúde em caráter preventivo. Foi o período que demarcou a origem da denominação vigilância, que significava “[...] detectar a doença em seus primeiros sintomas e, somente a partir deste estágio, instituir o isolamento” (Ibid., p. 16). De fato, o conceito foi ampliado nos anos de 1950, devido à indispensabilidade de romper com a perspectiva de “observação sistemática” para introduzir o “acompanhamento sistemático” das possíveis ocorrências que pudessem acometer a saúde da comunidade.⁸⁶

Para tratarmos da evolução da vigilância em saúde, trazemos, aqui, a clássica definição proposta por Langmuir (1963), uma vez que delimita o diagnóstico, a análise e a divulgação de informações acerca de doenças importantes que carecem de monitoramento contínuo. Com isso, é possível observar duas particularidades que perpassam todos os conceitos de vigilância até os dias atuais: a observação contínua e a coleta sistemática de dados sobre doenças (BRASIL, 2007). Dessa forma, a vigilância era compreendida como “Observação contínua da distribuição e tendências da incidência de doenças mediante a coleta sistemática, consolidação e avaliação de informes de morbidade e mortalidade, assim como de outros dados relevantes e a regular disseminação dessas informações a todos que necessitam conhecê-la” (LANGMUIR, 1963, p. 186).

⁸⁶ Conforme sinalizamos, não é objetivo deste capítulo aprofundar a temática. Entretanto, cabe ressaltar que não existe consenso, na literatura no campo da saúde, sobre o surgimento da vigilância. Para muitos autores, o trabalho seminal de John Snow, que estudou o surto de cólera em Londres em 1848, é precursor da vigilância em saúde, que ao longo do tempo foi adquirindo novas terminologias.

Nessa perspectiva, por vigilância epidemiológica⁸⁷ compreendia-se o rastreamento sistemático de doenças para o aprimoramento das medidas de controle. Este conceito foi consagrado internacionalmente com a constituição da Unidade de Vigilância Epidemiológica da Divisão de Doenças Transmissíveis da Organização Mundial da Saúde (OMS). A partir das discussões empreendidas na 21ª Assembleia Mundial de Saúde, que aconteceu em 1968, a expressão “vigilância epidemiológica” começou a ser amplamente difundida (WALDMAN; ROSA, 1998). Dentre os objetivos do campo incluíram-se identificar fatores de riscos, avaliar o impacto de medidas de intervenção e discutir prioridades. A campanha de erradicação da varíola, nos anos de 1960 e 1970, foi o marco para a difusão da vigilância no âmbito internacional. Data deste período⁸⁸, também, a estruturação no Brasil do Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica⁸⁹, por meio do Sistema de Notificação Compulsória de Doenças (BRASIL, 1998).

No final dos anos de 1980 e início de 1990, o quadro de redefinições das relações entre Estado e sociedade civil no país foi o palco para a estruturação do SUS, em consonância com os preceitos do movimento de reforma sanitária. Na esteira dos primeiros ensaios para o processo democrático, a saúde pública iniciou um movimento dinâmico de transformação. De acordo com Teixeira e Paim *et al.* (2000), foi nessa conjuntura que se iniciou o debate sobre a organização da vigilância em saúde, a partir da experiência de implantação dos distritos sanitários. A vigilância, então, tinha como objetivo a reconstituição das práticas de saúde, combinando epidemiologia e planejamento. O propósito era restabelecer a prestação dos serviços por intermédio da atenção à demanda espontânea, dos programas oficiais e da oferta organizada destes serviços.

⁸⁷ Raska (1966) concebia vigilância epidemiológica como “[...] o estudo epidemiológico de uma enfermidade, considerada como um processo dinâmico que abrange a ecologia dos agentes infecciosos, o hospedeiro, os reservatórios e vetores, assim como os complexos mecanismos que intervêm na propagação da infecção e a extensão com que essa disseminação ocorre” (p. 20).

⁸⁸ Em linhas gerais, a reconstrução da trajetória da vigilância aplicada ao controle de doenças na segunda metade do século XX pode ser sintetizada nos seguintes acontecimentos: i) 1936 - Alexander Langmuir suscitou o conceito moderno de vigilância, com destaque para o monitoramento das condições de saúde na população; ii) 1965 - Karel Raska expandiu a definição na Tchecoslováquia e no cenário internacional; a Organização Mundial da Saúde (OMS) implementou em Genebra a primeira unidade de vigilância epidemiológica; iii) 1968 - o momento político da 21ª Assembleia Mundial de Saúde repercutiu no interior da saúde pública a ponto de ampliar os debates em torno da utilização da vigilância, que passou a incluir no seu campo de intervenção à assistência em situações como malformações congênitas, envenenamentos na infância, acidentes etc.; iv) 1970 - A OMS começou a difundir a vigilância para incluir uma gama mais ampla de problemas de saúde pública; v) 1980 - a vigilância começou a ser empregada como guia para os programas de erradicação da varíola (BRASIL, 2010).

⁸⁹ Orientação da 5ª Conferência Nacional de Saúde, o sistema foi normatizado pela Lei n.º 6.259/1975 e pelo Decreto n.º 78.231/1976. Reunia um conjunto de doenças transmissíveis classificadas como de maior pertinência em termos sanitários no país. Tratava-se de um pequeno inventário de doenças de notificação compulsória — um esforço de conformar estratégias interventivas de prevenção através de programas nacionais (BRASIL, 2002).

A Lei Orgânica da Saúde (LOS) — Lei Federal n.º 8.080, de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde — é um importante marco para a área, posto que, dentre outros aspectos, assegura que a instância municipal é privilegiada para o desenvolvimento das ações de saúde. Outrossim, legitima a importância da descentralização da vigilância epidemiológica, conceituando-a como: “[...] o conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva” (BRASIL, 1990, p. 1.805).

No que se refere à institucionalidade, uma referência importante foi a criação da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) na estrutura do Ministério da Saúde em 2003, por intermédio do Decreto n.º 4.726/2003. Destarte, as ações de vigilância epidemiológica e ambiental foram assumidas pelo referido órgão, responsável pela coordenação nacional de todas as ações executadas no âmbito do SUS, bem como dos programas de prevenção e controle de doenças, informações epidemiológicas e análise da situação de saúde. Ademais, data deste período o fomento à descentralização da vigilância em saúde nos estados e municípios, de forma a se habilitarem e a desenvolverem, gradualmente, suas atribuições e competências na área, de acordo com a Portaria n.º 1.172/2004 (BRASIL, 2004).

Ainda que tal conjunto de alterações seja outorgado com base no novo escopo, em consonância com a denominação de vigilância em saúde, é importante sinalizar que somente com a publicação da Portaria GM/MS n.º 1.172, de 15 de junho de 2004⁹⁰, passou-se a empregar a expressão vigilância em saúde, em substituição à anterior — epidemiologia e controle de doenças. Da mesma forma, o Pacto pela Saúde de 2006 reafirmou a importância da incorporação das vigilâncias epidemiológica, ambiental e sanitária, prevendo, dentre as obrigações previstas com a gestão e a execução das ações de saúde, a vigilância em saúde e a interface com a atenção básica, incentivando o desenvolvimento de certificação para gestão das ações de vigilância em saúde (BRASIL, 2006).

Nesses termos, a vigilância em saúde, além de se instituir como objeto de destaque nas discussões na área nos últimos anos, é um dos assuntos ao qual foram conferidas interpretações distintas ao longo do desenvolvimento da própria sociedade, impulsionadas pelas transformações de ordem política, social, econômica e cultural. Tais mudanças afetaram diversos modelos de práticas, controle social da informação, avaliação das políticas e ações no

⁹⁰ Atualizou a Portaria GM/MS n.º 1.399/99 regulamenta a NOB SUS 01/96 no que se refere às competências da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, na área de Vigilância em Saúde, define a sistemática de financiamento e dá outras providências.

campo da saúde. Com isso, ela se manifesta de modo particular, na perspectiva de suplantar o modelo médico-assistencial tradicional, bem como o caráter segmentado das tradicionais práticas de vigilância. Paralelamente, tem a capacidade de contribuir para o desenvolvimento do processo de trabalho em saúde, sob diferentes enfoques. Nessa conjuntura, o conceito de vigilância em saúde exprime um novo sentido, conforme indicado por Silva e VilasBôas (2008 *apud* OLIVEIRA; CRUZ, 2015, p. 256-257):

[...] pautado na indução de uma organização de práticas que pretendem se configurar de forma mais sistêmica por meio da incorporação de contribuições da epidemiologia, da geografia, do planejamento urbano, da epidemiologia e das ciências sociais em saúde, produzindo e utilizando de forma compartilhada a informação e a comunicação, a fim de melhor instrumentalizar a intervenção.

Com base no quadro apresentado, reafirmamos a tese pontuada no início do presente capítulo: a concepção de vigilância adotada na assistência social vem se estruturando a partir de referenciais do campo da saúde pública. Tal afirmação não é uma novidade se considerarmos que o SUAS é fruto da aprendizagem com outras políticas, sobretudo com a política de saúde. Nesse sentido, alguns elementos devem ser ponderados nesta primeira tentativa de fazermos uma análise sobre as aproximações conceituais e operacionais que circundam as “vigilâncias”. Seleccionamos, portanto, alguns eixos analíticos, compreendidos como um conjunto dinamicamente articulado.

O primeiro eixo se refere à gênese e conceituação do termo. Na saúde a nomenclatura vigilância vem sendo utilizada desde o século XIX, passando por diversas alterações. Já na assistência social foi utilizada pela primeira vez na PNAS/2004, ainda como vigilância social. Há que se considerar, aqui, as distintas trajetórias das políticas em tela, inclusive as mediações sociopolíticas inerentes a esses processos. Cabe ressaltar que o movimento em torno da promulgação da PNAS/2004 representou uma das etapas da luta pela materialização das diretrizes da LOAS e para organização do SUAS. Enquanto na saúde umas das primeiras formas de conceituação estava vinculada à detecção de doenças e de seus sintomas, a definição da PNAS, desde o começo, indicava um lugar-chave para a vigilância: o de função da política de assistência social, ao lado da proteção social e da defesa de direitos.

Dentro dessa lógica, é importante considerar que a concepção de vigilância, em ambas as áreas, possui três singularidades: é um processo contínuo e sistemático, isto é, não se trata de uma prática afastada no tempo, sem a utilização de técnicas específicas; é um processo de averiguação de tendências; é um processo de comparação entre o examinado e o almejado (BRASIL, 2010). O desenvolvimento da vigilância em saúde passou por diversas

reorientações até alcançar o conceito vigente, que tem ligação com o grau de institucionalidade alcançado pela própria política de saúde. Na trajetória recente da assistência social, o aperfeiçoamento do conceito de vigilância está associado, dentre outros fatores, à compreensão do desempenho dessa função no processo de gestão.

O segundo eixo está vinculado ao aspecto preventivo — o novo paradigma de proteção social parte do reconhecimento e da identificação de demandas da população, com vistas a garantir o acesso das famílias e indivíduos a programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais. Nessa perspectiva, a vigilância é definida pela PNAS/2004 como “[...] 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 do território pelo qual é responsável” (BRASIL, 2004, p. 16). Resguardando-se as especificidades dessas políticas, a vigilância tem, em ambas, como objetivo incidir no controle de situações de riscos, danos e vulnerabilidades vivenciadas nos múltiplos territórios.

O enfoque territorial é o terceiro eixo de reflexão — tanto na saúde quanto na assistência social, o conhecimento do território e a territorialização são fatores fundamentais para promoção de ações e prevenção das diversas situações de risco às quais a população está exposta. Nesse sentido, pensar o território como ponto de convergência no debate sobre a vigilância nas duas políticas nos remete às colocações de Couto *et al.* (2010, p. 50), que consideram o território como “[...] o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento”. Na gestão de políticas sociais, tal compreensão favorece a democratização, à medida que permite o conhecimento objetivo das diferenças de acesso a partir de condições concretas, principalmente em contextos de desigualdade. Dessa maneira, “[...] ao considerar a possibilidade da gestão territorial como instrumento de democratização é preciso entender o território como um espaço dinâmico de relações onde necessidades e possibilidades se confrontam no cotidiano” (SPOSATI, 2008, p. 1).

O quarto eixo é a integralidade, que representa um dos maiores desafios para as políticas públicas. Da mesma forma que a articulação entre a vigilância em saúde e a atenção primária à saúde é um dos imperativos para a construção da integralidade, a vigilância socioassistencial tem como papel dar suporte às áreas de proteção social básica e de proteção social especial. É necessário suplantarmos a dicotomia das ações, modificando as formas de intervir. As desproteções sociais devem ser analisadas e confrontadas de forma integrada. Não existe “vigilância da básica” e “vigilância da especial”; ao contrário, espera-se que as práticas sejam norteadas a partir da visão de unidade. O que se verifica é uma tendência da área de se

constituir de forma apartada das unidades de provimento de serviços e benefícios socioassistenciais, muitas vezes produzindo informações incompatíveis com as necessidades da política pública.

Por último, tem-se outra questão central, qual seja, o entendimento bastante restrito de que vigilância se reduz a sistemas informacionais. Na era cibernética é inegável que as fontes de dados lograram um alto nível de detalhamento, sendo operadas por intermédio de sistemas avançados. Contudo, o seu sucesso tem correlação com a qualidade dos dados coletados. Este debate é caro para a política de assistência social, pois, conforme sinaliza Koga (2009, p. 34): “[...] nem sempre os territórios dos sistemas de informação coincidem com os territórios de gestão e de vivência da população. O território conceitual parece longe do território real. Por seu turno, o território real pode não se revelar nos sistemas informacionais gerados”.

Ainda do ponto de vista das aproximações entre vigilância em saúde e vigilância socioassistencial, importa comentar que os desafios a serem enfrentados pelas duas áreas são enormes, especialmente no contexto brasileiro vigente de ajuste fiscal, que tem repercutido sobremaneira nas condições de vida da população e na forma como as políticas públicas se organizam para o atendimento das demandas. Por meio das análises de Netto *et al.* (2017), que indicam os principais reveses que perpassam a vigilância em saúde na conjuntura sublinhada, é possível verificar que muitos dos aspectos apontados pelos autores também perpassam o cotidiano da assistência social. Nesta linha de análise, identificam-se, aqui, algumas pontuações necessárias ao debate.

A governança é ponto fundamental a ser debatido, visto que temos conhecimento da primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de saúde e na política de assistência social. É necessário salientar, além disso, que cabe aos entes federados assegurar, nas suas respectivas esferas, as estruturas de recursos humanos e orçamentários mínimas, de modo a garantir capacidade preventiva para embasar a intervenção governamental. Outro alerta dos autores — que na nossa compreensão está relacionado às duas áreas — é a informação para a ação, ou seja, o registro das informações representa um “patrimônio social e técnico” — espécie de “bem público” que deve ser socializado. Por fim, nesta analogia dos desafios é importante apontar, ainda, dois aspectos, quais sejam: “[...] o território como espaço de análise, gestão e intervenção” e o “monitoramento e avaliação” (NETTO *et al.*, 2017, p. 3144), os quais serão objeto de reflexão em outro momento.

2.2 Vulnerabilidade e Risco Social: afinal do que se trata?

A análise das questões que envolvem a vigilância socioassistencial tem revelado um conjunto de conceitos que se relacionam e estruturam a proteção social no contexto brasileiro. Verifica-se, por exemplo, a repetição indiscriminada dos termos *risco* e *vulnerabilidade social*, muitas das vezes sem conhecer os seus sentidos. Eles nos remetem a diferentes formas de interpretação, dado o recente ingresso no circuito das políticas sociais e a carência de amadurecimento teórico. Isso tem gerado em inúmeras críticas, e uma delas é a de que vulnerabilidade e risco social expressam fragmentos da ideologia pós-moderna que estariam sendo apreendidos e incorporados no âmbito da produção do conhecimento e da intervenção na política de assistência social.

Risco e vulnerabilidade social são discutidos pelas áreas de conhecimento a partir de distintas abordagens. Em termos temporais, alguns teóricos afirmam que o estudo de risco é pregresso ao de vulnerabilidade e remonta os anos de 1920, conforme sublinhado por Adams (1995) e Godard *et al.* (2002). No campo das ciências sociais, as principais contribuições sobre o tema são dos sociólogos Anthony Giddens e Ulrich Beck, que constroem suas análises à luz da crítica à modernidade. Eles adjetivam a sociedade contemporânea, pós-industrial, como “sociedade de risco⁹¹”, em virtude das sequelas produzidas pela globalização econômica e pela tecnologia. O ponto de partida para tal argumento são as alterações políticas e econômicas desencadeadas no final do século XX, que supostamente teriam nos conduzido a uma nova era, na qual os aspectos político e social não mais se encaixam aos padrões da modernidade (ALVARENGA, 2012).

Uma das questões investigadas por Beck (2010) relacionou-se à origem, abrangência e causa das variadas definições para o termo risco. No contexto das análises do autor, a definição — embora seja imprescindível no novo formato societário — não é recente, posto que sua gênese data dos primórdios da era industrial. Isso implicou, ademais, no reconhecimento de que no transcorrer da história a noção de risco teve diferentes significados, passando pelos riscos pessoais, que carregavam na sua essência a percepção de ousadia e aventura.

As reflexões de Giddens (2003, p. 33), por outro lado, voltam-se para o entendimento de risco como “[...] infortúnios ativamente avaliados em relação a possibilidades futuras”. O

⁹¹ Para maiores informações, sugere-se a leitura de *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*, de Beck. A obra se baseia na realidade da Alemanha. Para o autor, “[...] ainda não vivemos numa sociedade de risco, mas tampouco somente em meio a conflitos distributivos das sociedades da escassez” (BECK, 2010, p. 25).

termo tem um significado abrangente para as sociedades que enxergam o futuro como um lugar a ser ocupado. Os fatores que explicam esse conceito estão ligados às sociedades que buscam desvincular-se terminantemente do passado, ponto central das civilizações industriais. Segundo Giddens, o consentimento da realidade do risco equivale a um modo calculista de interpretar o mundo, na qual destituem-se inúmeras possibilidades de respostas às situações, investimentos e novidades propostas pela vida capitalista.

Considerando as transformações do capitalismo contemporâneo, Rosanvallon (1988) e Castel (2000), fundamentados pela sociedade francesa, sustentam a existência de uma “nova questão social”. Essa dinâmica se apresentaria em virtude de dois fatores: o fim da sociedade salarial e a crise do Estado de Bem-Estar, haja vista o desemprego em massa, a precarização e as ameaças à coesão social. Tampouco os teóricos expõem uma visão otimista, ao afirmarem que fenômenos como pobreza, exclusão e desemprego não seriam residuais e conjunturais, mas constantes e estruturais, o que requereria novas formas de compreensão e enfrentamento.

Durante o Estado Providência — baseado nos seguros sociais —, a concepção de risco se relacionava com a possibilidade de sofrer agravos de natureza conjuntural, tais como doença, velhice e desemprego, conforme sinalizado por Rosanvallon (1988). No entanto, esta percepção não teria mais validade para estruturar a política social, em razão do recrudescimento do desemprego. De acordo com o autor, tais questões se converteriam em coletivas. Assim, os riscos seriam comuns a todos, assim como surgiriam novas modalidades, abarcando catástrofes naturais e desastres tecnológicos, ameaças ambientais etc. Dessa forma, as noções de precariedade ou vulnerabilidade seriam mais relevantes do que a de risco.

Ao mesmo tempo, os estudos acerca de vulnerabilidade também sofreram influência de Amartya Sen, economista indiano que se debruçou sobre pautas como subdesenvolvimento, pobreza e desigualdade. Nessa perspectiva, o desenvolvimento é entendido como modo de ampliação das capacidades de os indivíduos procederem a escolhas. É importante sinalizar que risco e vulnerabilidade não estão presentes nas teorizações do autor a respeito da pobreza e da desigualdade. As argumentações mais evidentes são as que se referem a justiça social, igualdade e pobreza, que atravessam sua obra e são influenciadas pelo liberalismo, pautando as questões relativas à igualdade e à liberdade, que nos termos de Vianna (2008) seria uma espécie de “liberalismo revisitado”, ou seja, as teorizações de Sen oportunizam ao pensamento liberal uma nova legitimidade teórica e ideológica, conforme indica Mauriel (2008).

Efetivamente, é possível observar que há uma tendência de confundir risco e vulnerabilidade social, ou de entendê-los enquanto sinônimos. O tratamento teórico dado à

discussão é permeado por dilemas de múltiplas naturezas, que transformam o debate num desafio para aqueles que se debruçam sobre a temática. A concepção de vigilância socioassistencial estabelecida na PNAS está apoiada em três conceitos: risco, vulnerabilidade e território. Entretanto, importa ressaltar, conforme assinalam Carmo e Guizaedi (2018, p. 2):

Em 2004, quando foi instituída, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) explicitou em seu texto que a vulnerabilidade social, expressa por diferentes situações que podem acometer os sujeitos em seus contextos de vida, é o campo de atuação de suas ações. A concepção de vulnerabilidade denota a multideterminação de sua gênese não estritamente condicionada à ausência ou precariedade no acesso à renda, mas atrelada também às fragilidades de vínculos afetivo-relacionais e desigualdade de acesso a bens e serviços públicos. Não obstante as críticas em torno de sua indefinição conceitual, bastante amalgamada à noção de risco, a adoção de tal categoria, ao mesmo tempo em que buscou definir o objeto próprio e específico da assistência social, se contrapondo ao esvaziamento teórico-metodológico de suas entregas, aproximou-se de uma solução terminológica típica de correntes neoliberais e orientações de organismos internacionais. O que imprimiu nas ações da política um pressuposto ético-político individualizante, de focalização na parcela mais pauperizada da população.

Embora a promulgação da PNAS/2004 já tenha completado quatorze anos e inúmeros atos normativos no campo da assistência social a sucederam, é possível perceber que as análises produzidas ao longo desse caminho nos apontam para a urgência de se conferir maior qualificação a estas definições. Muito se tem a avançar no que diz respeito ao entendimento do conjunto de determinações estruturais, conjunturais e teóricas que devem ser apreendidas para que vulnerabilidade e risco sejam pensados não simplesmente como conceitos-chave reproduzidos durante a trajetória da proteção social no cenário brasileiro. Conforme sinaliza Monteiro (2011, p. 30),

Esse debate se faz fundamental para que possamos analisar o processo de consolidação da proteção social no contexto brasileiro, pois os conceitos são estruturantes da política social, logo a ausência de uma análise aprofundada, ou seja, que busque os seus princípios fundantes, ou a sua incorporação de maneira imprecisa pode significar tanto uma perspectiva de transformação social, quanto de manutenção da ordem, ou seja, pode se dar numa perspectiva inovadora, efetivadora de direitos, como também numa lógica conservadora reatualizada, reforçando processos de subalternização e dependência.

No estudo intitulado *Risco e Vulnerabilidade: razões e implicações no uso da política nacional de assistência social*, Alvarenga (2012) afirma que a utilização destes termos durante a formulação da política já era entendida como desafio conceitual, inclusive para o próprio órgão gestor federal. Com base no conjunto de reflexões produzidas acerca da política de assistência social, ousamos afirmar que estamos distantes de encontrarmos um ponto de

consenso para este debate. Da mesma forma que a produção científica, ainda que embrionária, à época da formulação da PNAS já carregava discordâncias no seu bojo, atualmente o dissenso continua a ser uma marca fundante. Isso ocorre porque

[...] o desenvolvimento do conhecimento pressupõe o desenvolvimento da linguagem que usamos para entender e explicar a realidade social, isto é, nossos conceitos. O desenvolvimento de teorias e conceitos não é somente um meio para aperfeiçoar estudos empíricos, mas também um objetivo das ciências sociais na direção do entendimento dos mecanismos e estruturas sociais básicos (GUERRA, 2012, p. 11-12).

Sposati (2004) refere-se à vulnerabilidade como objeto de atenção da assistência social, que deve ser dimensionada para além do espectro material. Para isso, é preciso levar em consideração as questões inerentes à sociabilidade e à dimensão relacional. Logo, apreender as vulnerabilidades sociais significa entender a “[...] mediação entre o acesso a direitos, rede de serviços e políticas públicas e a capacidade de sujeitos e grupos sociais de acessar esse conjunto de bens e serviços, exercendo a sua cidadania” (p. 76). Antes mesmo da aprovação da PNAS/2004, a autora já sinalizava que a implementação do SUAS requereria “[...] construir referências sobre a totalidade de vulnerabilidades e riscos sociais, superando a vertente de análise segregadora em segmentos sociais, sem compromisso com a cobertura universal e o alcance da qualidade dos resultados” (2004, p. 173).

Dentro dessa lógica, Sposati (2001) argumenta que a concepção de risco está para além da possibilidade súbita da ocorrência de determinado perigo, pois implica, igualmente, na contingência de se processar a privação da qualidade de vida devido à inexistência da ação interventiva. Denota-se daí a importância de percebermos o papel da vigilância socioassistencial no desenvolvimento de ações preventivas. Assim, fica patente que a noção de risco social utilizada pela Política de Assistência Social diverge “[...] das teses que intitulam a sociedade moderna como ‘sociedade do risco’, em função do alto grau de incerteza que comanda o futuro da civilização” (COUTO *et al.*, 2010, p. 53).

Parece-nos consensual a ideia de que os conceitos de risco e vulnerabilidade não podem estar associados à noção de prover ou desvendar as potencialidades dos sujeitos — as desigualdades não serão solucionadas com o aperfeiçoamento destas, haja vista que vulnerabilidade e risco são resultados dos desequilíbrios gerados pelo capitalismo (*Id.*). Todavia, é necessário compreender que “[...] as pessoas respondem à transformação das práticas não no plano estrito da individualidade privada, mas como sujeitos sociais, como agentes da esfera pública da vida social” (AYRES *et al.* 2003, p. 129).

Nessa perspectiva, o exame dos elementos que envolvem o debate sobre risco e vulnerabilidade social nos territórios só faz sentido à medida que descortina questões centrais que se relacionam com papel do Estado na garantia da proteção social. O espectro que caracteriza este árduo movimento aponta, portanto, para os desafios não somente de capturar e mensurar vulnerabilidades e riscos, mas também para a oferta da proteção social. Este processo tem revelado que as distintas formas de entendimento acerca dos conceitos em tela conduzem a diferentes formatos de mensuração e respostas nem sempre capazes de atender às demandas dos diferentes territórios. É nesse sentido que os papéis e disputas acerca do significado da proteção social, bem como dos direcionamentos inerentes a esta política, não devem ser desapreciados nas reflexões sobre a nova agenda da pobreza no país.

2.3 A constituição do lugar político-institucional da vigilância socioassistencial a partir da análise dos documentos governamentais: fundamentos para o debate

As colocações a serem aqui apresentadas resultam da análise do conjunto de documentos⁹² governamentais publicados pelo MDS no período compreendido entre 2004-2018, cujo conteúdo faz referência à vigilância socioassistencial. Três tipologias de documentos foram consideradas: i) atos normativos do SUAS, ii) orientações técnicas e iii) relatórios de gestão da SNAS. Tomamos por base as considerações de Cellard (2008), que estabelece os aspectos que devem ser considerados numa análise documental, a saber: i) contexto, que permite “[...] apreender os esquemas conceituais de seu ou de seus autores, compreender sua reação, identificar as pessoas, grupos sociais, locais, fatos” (p. 299); ii) autor, ou autores, que se refere à identidade de quem escreve, seus interesses, razões da elaboração do documento, sendo necessário interpretar o que está impresso nas entrelinhas; iii) autenticidade e confiabilidade do texto, isto é, qualidade da informação disseminada, mantendo interface com a procedência do documento; iv) natureza do texto, tendo em vista que cada documento possui formatos diferenciados, que mudam de acordo com as circunstâncias particulares de cada produção; e v) conceitos-chave que traduzem a racionalidade do texto, sendo primordial o entendimento da essência dos termos empregados (CELLARD, 2008).

⁹² Fundamentados nas contribuições de Bravo (1991), entendemos por documentos as realizações produzidas pelo homem que se apresentam como indícios de sua ação, podendo revelar suas ideias, opiniões e formas de atuar e viver. Sob esse prisma, “[...] organizar o material significa processar a leitura segundo critérios da análise de conteúdo, comportando algumas técnicas” (p. 184).

Tendo como premissa os aspectos levantados pelo autor, é importante assinalar duas questões que permeiam a análise dos documentos selecionados. A primeira é o cenário no qual se insere a sua elaboração, haja vista que a maioria foi produzida na primeira década de implementação do SUAS, período de inflexões importantes para o reordenamento da política. A natureza desses textos encontra-se fundamentada no seguinte vetor: regulamentação/organização do aparato administrativo e institucional para a oferta de benefícios e serviços socioassistenciais. O segundo ponto merecedor de destaque é que a conjuntura, à época, possibilitou em determinadas ocasiões a participação de diferentes atores na concepção dos documentos indicados, seja na condição de trabalhador do SUAS, gestor, agente de controle social e, nos casos das deliberações de conferências, até mesmo a de representantes do segmento de usuários da política.

a) Um olhar a partir dos principais atos normativos do SUAS

O recurso utilizado para a seleção⁹³ dos documentos que ora citamos foi a busca das palavras-chave *vigilância social* e *vigilância socioassistencial* na plataforma *on-line* de consulta disponível no portal do MDS. Isto posto, verificou-se que dos 1.752 registros acessíveis, apenas 4 faziam menção à temática na sua ementa. Ao nos depararmos com o ínfimo quantitativo de documentos, optamos por detalhar a busca, compreendendo que seria necessário observar, além dos títulos, seus respectivos conteúdos. Na seleção priorizamos quatro categorias de atos normativos⁹⁴, visando identificar a forma como o objeto de estudo se apresentava. Na totalidade foram selecionados 20 documentos, distribuídos da seguinte forma: lei (1), portaria da SNAS (1), resolução da CIT (1) e resoluções do CNAS (17) — em relação às últimas, é importante sinalizar que oito são deliberações de conferências nacionais de assistência social, conforme descrito no quadro abaixo.

⁹³ Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

⁹⁴ Lei, portarias, resoluções da CIT e resoluções CNAS.

Quadro 3 – Atos Normativos do SUAS analisados

(Continua)

Nº	Ano	Tipo	Documento	Conteúdo
1	2004	Resolução	Resolução do CNAS n.º 145, de 15 de outubro de 2004.	Aprova a Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004.
2	2004	Resolução	Resolução do CNAS n.º 30, de 20 de fevereiro de 2004 .	Publica as Deliberações aprovadas na IV Conferência Nacional de Assistência Social.
3	2005	Resolução	Resolução do CNAS n.º 130, de 15 de julho de 2005.	Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB-SUAS /2005.
4	2006	Resolução	Resolução do CNAS n.º 40, de 16 de fevereiro de 2006.	Publica as deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social.
5	2007	Resolução	Resolução do CNAS n.º 210, de 22 de novembro de 2007.	Aprova as Metas Nacionais do I Plano Decenal de Assistência Social.
6	2008	Resolução	Resolução do CNAS n.º 42, de 10 de março de 2008.	Publica as deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência Social.
7	2009	Resolução	Resolução do CNAS n.º 109, de 11 de novembro de 2009.	Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.
8	2009	Resolução	Resolução do CNAS n.º 105, de 3 de dezembro de 2009.	Publica as deliberações da VII Conferência Nacional de Assistência Social.
9	2011	Lei	Lei n.º 12.435, de 6 de julho de 2011.	Altera a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.
10	2011	Resolução	Resolução CIT n.º 4, de 24 de maio de 2011.	Institui parâmetros nacionais para o registro das informações relativas aos serviços ofertados nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS).
12	2012	Resolução	Resolução CNAS n.º 33, de 12 de dezembro de 2012	Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS-2012.
13	2013	Resolução	Resolução CNAS n.º 18, de 15 de julho de 2013.	Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT).
14	2013	Resolução	Resolução CNAS n.º 32, de 31 de outubro de 2013.	Dispõe sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estabelece a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão estadual e do Distrito Federal e os compromissos do governo federal, estabelecidos na Resolução n.º 17, de 18 de novembro de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), e dá outras providências.

(conclusão)

Nº	Ano	Tipo	Documento	Conteúdo
15	2014	Resolução	Resolução CNAS n.º 1, de 4 de fevereiro de 2014.	Publica as deliberações da IX Conferência Nacional de Assistência Social.
16	2016	Resolução	Resolução CNAS n.º 1, de 3 de março de 2016.	Publica as deliberações da X Conferência Nacional de Assistência Social.
17	2016	Resolução	Resolução CNAS n.º 7, de 18 de maio de 2016.	Aprova o II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026).
18	2017	Resolução	Resolução CNAS n.º 2, de 16 de março de 2017.	Aprova as prioridades e metas para os estados e o Distrito Federal no âmbito do Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social para o quadriênio de 2016 a 2019.
19	2017	Resolução	Resolução CNAS n.º 21, de 18 de dezembro de 2017.	Publica as deliberações da XI Conferência Nacional de Assistência Social.
20	2018	Portaria	Portaria SNAS n.º 37, de 16 de março de 2018.	Institui os Indicadores Nacionais de Monitoramento e Desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social, sob a responsabilidade da Vigilância Socioassistencial em âmbito federal.

Fonte: Elaboração própria (2019).

O termo vigilância apresentou-se, no campo da assistência social na PNAS/2004, de forma multifacetada, como “vigilância da exclusão social”, “vigilância social” e “vigilância sobre os padrões de serviços”. Note-se, então, que a aplicabilidade deste conceito já carregava imprecisões desde sua gênese e corroborou uma confusa teia de significados enraizada em distintos documentos inerentes à política. Definida preambularmente como responsável pela “produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência dos CRAS” (BRASIL, 2004, p. 35), no texto normativo é incorporada à tríade de funções da política, acompanhando a proteção social e a defesa socioinstitucional. Ao discutir a temática, Lazzari (2018, p. 60) aponta algumas incongruências:

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

Nesse caso, é preciso refletir sobre qual seria a forma mais adequada para qualificar a vigilância no interior da política de assistência social, e isso pressupõe ampla discussão acerca

do caráter preventivo da intervenção pública na área, a fim de enfrentar as situações de desproteções sociais. Tanto na redação da PNAS/2004 quanto na da NOB/SUAS-2005 percebe-se que houve dificuldades para se estabelecer a padronização mais pertinente ao termo. Nos demais documentos governamentais publicados a partir da edição desta NOB, é possível verificar a tendência de se utilizar mais a terminologia “vigilância socioassistencial”, o que não significa dizer que as imprecisões conceituais tenham sido superadas. Apesar de não encontrarmos registros que justifiquem a utilização das duas formas — inclusive no mesmo documento —, não se pode perder de vista que naquelas circunstâncias de construção das bases para implantação do SUAS o emprego de determinadas categorias não havia sido maturado a ponto de ser incluído na redação de alguns atos normativos.

Em outros termos, é importante considerar o contexto histórico, os embates e as pactuações constituídas em torno de tais questões, bem como as diferentes concepções dos atores que participaram da elaboração dos documentos — diante da necessidade premente de regulamentar a política, construíram o conteúdo possível, mas, em algumas circunstâncias, sem a consistência necessária. Por outro lado, se compreendemos a implantação do SUAS enquanto processo, precisamos atentar para o fato de que formulações e categorias não são definidas instantaneamente, mas incorporadas de forma gradativa, de acordo com cada estágio da política, agregando novos sentidos.

Recorrendo ao enredo da PNAS/2004, percebemos a constituição de três referências para a vigilância: a associação com o território, riscos e vulnerabilidades, a sua importância no planejamento da política e o papel do acompanhamento e atualização de dados referentes ao SUAS. A NOB/SUAS-2005 reitera os aspectos colocados pela PNAS/2004, mas com uma singularidade: estabelece o conceito de vigilância socioassistencial fundado no desenvolvimento de capacidades próprias do órgão gestor, e enumera as ações⁹⁵ que materializam a função da política. Esse ponto é de fundamental importância, já que o presente estudo constitui o debate da vigilância enquanto área de gestão do SUAS. Retomaremos a questão de forma mais detalhada no próximo capítulo.

⁹⁵ “A função de vigilância social no âmbito da Assistência Social: produz, sistematiza informações, constrói indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social, que incidem sobre famílias/pessoas, nos diferentes ciclos de vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); identifica pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; identifica a incidência de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos vítimas de formas de exploração, de violência, de maus tratos e de ameaças; identifica a incidência de vítimas de apartação social, que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; exerce vigilância sobre os padrões de serviços de Assistência Social, em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários.” (BRASIL, 2005, p. 93).

Por fim, numa análise comparativa do que é descrito na NOB/SUAS-2005 e na PNAS/2004 em termos de vigilância socioassistencial, é pertinente sinalizar que “[...] pesquisas elaboradas a partir de documentos são importantes, não porque respondem definitivamente a um problema, mas porque proporcionam melhor visão desse problema ou, então, hipóteses que conduzem à sua verificação por outros meios” (GIL, 1991, p. 53).

O modelo de vigilância concebido prevê a criação de um sistema de Vigilância Social, assim como na saúde. Consoante a NOB/SUAS-2005, é de responsabilidade do órgão gestor a constituição deste sistema, que deve ser estruturado pelos três entes federativos. Portanto, à gestão caberia, em linhas gerais, conceber a metodologia de aplicação de indicadores capazes de identificar os contextos de vulnerabilidades e risco social, a fim de balizar o monitoramento da política. Impõe-se destacar que, ao recorrermos às demais normatizações da área, não encontramos uma definição clara do que seja um sistema de vigilância. Por intermédio da participação nos eventos que abordaram a temática, percebeu-se, nas narrativas de alguns profissionais, o entendimento limitado do sistema — compreendido por eles como sinônimo de sistema informacional. Com bases nas formulações de Arregui e Koga (2013), entendemos que a construção de um Sistema de Vigilância Socioassistencial encerra uma perspectiva ampla e integralizadora, capaz de articular distintas áreas do conhecimento para potencialização das ações.

Nesta perspectiva, o Sistema de Vigilância Socioassistencial não pode ser consolidado apenas por um grupo específico de técnicos que atuam na área ou setor, mas deve envolver os diferentes agentes vinculados à política, gestores, técnicos da rede pública, representantes e técnicos das entidades, lideranças locais, conselheiros e usuários, considerados todos como fundamentais e igualmente legítimos para discutir serviços, padrões de qualidade, problemas locais e construir conjuntamente alternativas de enfrentamento (ARREGUI; KOGA, 2013, p. 44).

Ao analisar os significados mais gerais das transformações experimentadas nesse movimento de construção do SUAS enquanto um sistema de oferta de serviços, programas e benefícios de forma permanente e continuada, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios de Transferência de Renda constituem-se em alguns dos principais marcos na construção do arcabouço operativo da política. Mesmo que nos dois documentos a vigilância socioassistencial seja mencionada poucas vezes, seus conteúdos só fazem sentido se estiverem alinhados com os referenciais de um modelo assistencial fundamentado na concepção de vigilância socioassistencial.

No texto da Tipificação, o comentário tema refere-se às formas de acesso ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), que deve ocorrer por intermédio da “[...] identificação e encaminhamento dos serviços de proteção e vigilância socioassistencial” (BRASIL, 2009, p. 31). Desse modo, é recomendado considerar o papel que a vigilância exerce não somente nesse serviço, mas no conjunto daqueles padronizados. Essa é a tônica que deve nortear a discussão: oferta de serviços embasada pelo conhecimento das reais demandas e associada ao monitoramento sistemático. Sobre o segundo documento, implica dizer que o texto do Protocolo de Gestão Integrada é o primeiro na área a afirmar que suas ações estão orientadas pela perspectiva da vigilância.

Por sua vez, o *I Plano Decenal SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social* — importante instrumento de planejamento e qualificação do sistema — definiu metas específicas para o campo. Podemos sintetizá-las em cinco eixos: efetivação do sistema nacional de vigilância nos municípios habilitados na gestão básica e plena; levantamento da rede socioassistencial na sua integralidade, com o objetivo de avaliar a oferta dos serviços; capacitação dos trabalhadores do SUAS para identificação de situações de riscos e vulnerabilidades; consolidação da Rede SUAS; e definição dos serviços inerentes à vigilância socioassistencial (BRASIL, 2007).

A rigor, a Resolução da CIT n.º 4, de 24 de maio de 2011, que instituiu parâmetros nacionais para o registro das informações dos serviços ofertados nos CRAS e CREAS, também deve ser tida como parâmetro. Com o Registro Mensal de Atendimentos (RMA) tornou-se possível apurar informações indispensáveis sobre o trabalho social desenvolvido com famílias e indivíduos e as situações de vulnerabilidade e risco social presentes nos territórios. Desse modo, esta resolução estabeleceu “[...] referências para o planejamento, para o conhecimento das famílias, para elaboração de ofertas sintonizadas com as necessidades e demandas detectadas pela vigilância socioassistencial” (ARREGUI; KOGA, 2013, p. 18). Por outro lado, o RMA suscitou uma série de questões para as quais a política ainda não estava preparada para lidar, tais como registro sistemático, estruturação e padronização de informações. Ademais, observamos nas falas de alguns entrevistados que participaram da pesquisa que esse instrumento é, atualmente, uma das principais fontes utilizadas pelas equipes nos estudos produzidos pelos órgãos gestores.

Dentro destes novos parâmetros normativos, mais adiante a versão da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), alterada pela Lei n.º 12.435/2011, pontua a vigilância enquanto um instrumento das proteções sociais, o que pode levar à compreensão de um lugar subsidiário com relação às demais funções da política de assistência social. Com isso, de certa

forma, limitou-se a dimensão estabelecida pelo texto da NOB/SUAS 2005. No artigo 2º a vigilância é colocada no patamar de objetivo do SUAS, visando “[...] analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos” (BRASIL, 2011). Enfim, há um condicionante de extrema significação para explicar o lugar creditado à vigilância naquele momento no texto da lei: o fato de que as regulações manifestam escolhas políticas que particularizam as práticas dos agentes sociais (CRUZ, 2012). Não restam dúvidas de que foi uma tentativa de dotar de maior legitimidade a vigilância, mas isso não ocorreria simplesmente pelo que está escrito no texto da lei.

Recorrendo à Lei Orgânica da Saúde (LOS), observa-se, dentre os objetivos do SUS, o primeiro refere-se “[...] à identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes da saúde” (BRASIL, 1990). O texto da LOS não estabelece a vigilância enquanto propósito do SUS, mas a define como uma das ações no campo do sistema — apontá-la como objetivo é um peso, inclui-la enquanto ação, por outro lado, tem outro significado. Pelas razões que acabamos de sinalizar, inferimos que o artifício de projeção da vigilância na LOAS nos coloca o seguinte questionamento: estaria a concepção de vigilância estruturada no âmbito do SUAS a ponto de atingir o patamar de objetivo do sistema? Pelo examinado no decorrer desta pesquisa, com base nas formulações registradas, ousamos afirmar que até o momento não se alcançou a maturação do debate em termos teóricos, tampouco em nível normativo.

As formulações constitutivas pela NOB/SUAS-2012 sobre a temática foram dispostas na proposta de revisão da NOB/SUAS-2005, apresentada em 2010 por meio de consulta pública aos estados e municípios. No capítulo VII da NOB em vigor estão dispostos quatro aspectos: a) *operacionalização*, definindo as responsabilidades comuns e específicas dos três entes federados acerca da área; b) *informação*, compreendida enquanto instrumento indispensável para o planejamento da política, estabelecendo as diretrizes para a concepção dos sistemas de informação no SUAS; c) *monitoramento*, inerente à gestão e ao controle social, e d) *avaliação* da gestão, dos serviços e dos benefícios socioassistenciais nos respectivos territórios (BRASIL, 2012, grifo nosso). Trata-se do primeiro ato normativo do SUAS que expressa, de fato, as referências que nos permitem pensar na estruturação da vigilância enquanto área de gestão. Inclusive, demarca as responsabilidades dos entes federados. No que tange às atribuições comuns aos entes a respeito da área, são definidas da seguinte forma:

I - elaborar e atualizar periodicamente diagnósticos socioterritoriais que devem ser compatíveis com os limites territoriais dos respectivos entes federados e devem conter as informações espaciais referentes: a) às vulnerabilidades e aos riscos dos territórios e da consequente demanda por serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial e de benefícios; b) ao tipo, ao volume e à qualidade das ofertas disponíveis e efetivas à população.

II - contribuir com as áreas de gestão e de proteção social básica e especial na elaboração de diagnósticos, planos e outros.

III - utilizar a base de dados do Cadastro Único como ferramenta para construção de mapas de vulnerabilidade social dos territórios, para traçar o perfil de populações vulneráveis e estimar a demanda potencial dos serviços de Proteção Social Básica e Especial e sua distribuição no território; utilizar a base de dados do Cadastro Único como instrumento permanente de identificação das famílias que apresentam características de potenciais demandantes dos distintos serviços socioassistenciais e, com base em tais informações, planejar, orientar e coordenar ações de busca ativa a serem executadas pelas equipes dos CRAS e CREAS;

IV - utilizar a base de dados do Cadastro Único como instrumento permanente de identificação das famílias que apresentam características de potenciais demandantes dos distintos serviços socioassistenciais e, com base em tais informações, planejar, orientar e coordenar ações de busca ativa a serem executadas pelas equipes dos CRAS e CREAS;

V - implementar o sistema de notificação compulsória contemplando o registro e a notificação ao Sistema de Garantia de Direitos sobre as situações de violência intrafamiliar, abuso ou exploração sexual de crianças e adolescentes e trabalho infantil, além de outras que venham a ser pactuadas e deliberadas;

VI - utilizar os dados provenientes do Sistema de Notificação das Violações de Direitos para monitorar a incidência e o atendimento das situações de risco pessoal e social pertinentes à assistência social;

VII - orientar quanto aos procedimentos de registro das informações referentes aos atendimentos realizados pelas unidades da rede socioassistencial, zelando pela padronização e qualidade dos mesmos;

VIII - coordenar e acompanhar a alimentação dos sistemas de informação que provêm dados sobre a rede socioassistencial e sobre os atendimentos por ela realizados, mantendo diálogo permanente com as áreas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, que são diretamente responsáveis pela provisão dos dados necessários à alimentação dos sistemas específicos ao seu âmbito de atuação;

IX - realizar a gestão do cadastro de unidades da rede socioassistencial pública no CadSUAS;

X - responsabilizar-se pela gestão e alimentação de outros sistemas de informação que provêm dados sobre a rede socioassistencial e sobre os atendimentos por ela realizados, quando estes não forem específicos de um programa, serviço ou benefício;

XI - analisar periodicamente os dados dos sistemas de informação do SUAS, utilizando-os como base para a produção de estudos e indicadores;

XII - coordenar o processo de realização anual do Censo SUAS, zelando pela qualidade das informações coletadas;

XIII - estabelecer, com base nas normativas existentes e no diálogo com as demais áreas técnicas, padrões de referência para avaliação da qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial e monitorá-los por meio de indicadores;

XIV - coordenar, de forma articulada com as áreas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, as atividades de monitoramento da rede socioassistencial, de forma a avaliar periodicamente a observância dos padrões de referência relativos à qualidade dos serviços ofertados;

XV - estabelecer articulações intersetoriais de forma a ampliar o conhecimento sobre os riscos e as vulnerabilidades que afetam as famílias e os indivíduos em um dado território, colaborando para o aprimoramento das intervenções realizadas (BRASIL, 2012, p. 41-42).

Esta NOB instituiu o Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, instrumento que materializa metas e prioridades nacionais para o período de quatro anos. O primeiro Pacto vigorou entre 2014 e 2017. Dentre as prioridades e metas específicas para a gestão municipal, estabeleceu-se que 100% dos municípios brasileiros de grande porte e metrópoles deveriam constituir formalmente, na estrutura do órgão gestor, a vigilância socioassistencial. De igual modo, tal meta foi colocada no Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal. Embora a estratégia tenha sido importante indutora da estruturação da área, os resultados indicam que não alcançou os fins desejados, considerando que o Censo SUAS 2017 aponta que a vigilância estava formalizada em apenas 29% dos municípios brasileiros, nas secretarias e/ou congêneres responsáveis pela gestão da assistência social. Todavia, é preciso destacar que o alcance da meta dependia de uma série de condicionantes que estavam para além de uma simples alteração na estrutura organizativa do órgão responsável pela política de assistência social nos municípios.

A apreensão das particularidades da implementação da vigilância socioassistencial neste recorte levou em consideração, além disso, um breve panorama das deliberações aprovadas em oito Conferências Nacionais de Assistência Social, cujos conteúdos mantêm interface com o objeto de estudo. Não temos a pretensão de discutir minuciosamente a temática nos debates das conferências, pois entendemos que outros autores trouxeram contribuições importantes, dentre eles Torres (2015) e Oliveira (2016). A fim de analisarmos as deliberações, construímos um roteiro com o objetivo de identificar quais concepções pautaram os debates e o desenvolvimento da discussão ao longo dos últimos anos. As definições aprovadas enfocaram os seguintes aspectos: diagnóstico socioterritorial; definição de padrões mínimos para aferir a qualidade dos serviços; identificação das situações de risco e vulnerabilidade social; planejamento, monitoramento e avaliação. Torres (2015, p. 86), ao elaborar o histórico das deliberações das conferências realizadas no período de 1995-2013, registra que

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

No Quadro 4, a seguir, apresentaremos uma síntese das principais deliberações inerentes à vigilância socioassistencial produzidas nas conferências realizadas entre 2003 e 2017. A escolha por este lapso temporal teve como objetivo pontuar apenas o delineamento

das discussões efetivadas do cenário de implementação do SUAS. A análise desses documentos só faz sentido à luz dos respectivos contextos e do tratamento conferido à política de assistência social em cada uma das gestões que discutimos no primeiro capítulo. As propostas aprovadas, em sua maioria, estão relacionadas à realização de diagnósticos, definição de indicadores, regulamentação de padrões e serviços.

Quadro 4 – Trajetória histórica do debate desenvolvido nas Conferências de Assistência Social sobre vigilância socioassistencial

(continua)

ANO	CONFERÊNCIA	DELIBERAÇÃO
2003	IV Conferência Nacional de Assistência Social Tema: “Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos”	“Definir e normatizar os <i>padrões básicos de qualidade dos serviços</i> de proteção social, tendo por base <i>diagnósticos e indicadores locais</i> , Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, (Censo Social, Mapa da exclusão social etc.) que fundamentem a elaboração dos Planos Plurianuais – PPA.” (BRASIL, 2004, grifo nosso).
2005	V Conferência Nacional de Assistência Social Tema: “SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”	“Assegurar que a gestão da Assistência Social esteja preparada para realizar e manter a <i>vigilância social territorializada de riscos e vulnerabilidades sociais</i> .” (BRASIL, 2005, grifo nosso).
2007	VI Conferência Nacional de Assistência Social Tema: “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)”	“Implantar um banco de dados integrado referente aos indicadores socioassistenciais, a partir dos dados contidos no CadÚnico e outras fontes existentes, objetivando fundamentar os Municípios, Estados e Distrito Federal na elaboração do <i>diagnóstico social, na perspectiva da implantação do sistema de vigilância social</i> .” (BRASIL, 2008, grifo nosso).
2009	VII Conferência Nacional de Assistência Social Tema: “Participação e Controle Social no SUAS”	“Estabelecer <i>mecanismos e estratégias para efetivar a função de Vigilância Social</i> , pela ação ativa e preventiva nos territórios urbanos, rurais e todas as comunidades tradicionais, e pela elaboração de estudos e pesquisas, cofinanciados pelas três esferas de governo, para <i>conhecer a realidade social, identificar as situações de risco e vulnerabilidade social, planejar e executar benefícios, programas, projetos e serviços de assistência social segundo as reais necessidades e demandas da população</i> , inclusive os egressos do sistema prisional, adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e moradores de rua e suas respectivas famílias.” (BRASIL, 2010, grifo nosso).
2011	VIII Conferência Nacional de Assistência Social Tema: “Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores”	“Implantar protocolo para a criação de um sistema informatizado único, on-line, a partir do banco de dados do Cadastro Único, ancorado em um fluxo de rede e de serviços definidos, que permita: <i>a) cruzamento de informações territorializadas, intermunicipais e nas três esferas de governo e no Distrito Federal; b) identificação de perfil e da dinâmica de atendimento dos usuários da assistência social nos serviços, programas, projetos e benefícios da rede pública e privada; c) dados para a elaboração de diagnóstico social; d) vigilância socioassistencial; e) o planejamento, o monitoramento e a avaliação; f) possibilidades de composição de indicadores de qualidade</i> .” (BRASIL, 2010, grifo nosso).
2013	IX Conferência Nacional de Assistência Social Tema: “A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS”	“Regulamentar e implantar as <i>equipes de referência da Vigilância Socioassistencial</i> dos Estados e Municípios considerando seus portes; <i>construir indicadores de qualidade da oferta de serviços que expressem a participação e organização dos usuários como um dos resultados do trabalho</i> ; criar sistema de acompanhamento das metas pactuadas para o aprimoramento da gestão do SUAS e garantia de apoio técnico e recurso financeiro específico e permanente do governo federal para a implementação dos núcleos municipais de Vigilância Socioassistencial.” (BRASIL, 2014, grifo nosso).

(conclusão)

ANO	CONFERÊNCIA	DELIBERAÇÃO
2015	<p>X Conferência Nacional de Assistência Social Tema: “Consolidar o SUAS de vez Rumo a 2026”</p>	<p>“Prioridades da Região CENTRO-OESTE: Elaborar <i>diagnóstico socioassistencial e socioterritorial</i>, para implementar políticas públicas regionais com recorte étnico-racial, cultural, de gênero e de orientação sexual, através de <i>equipes específicas de Vigilância Socioassistencial</i>, e <i>implantar sistema nacional de vigilância socioassistencial de forma integrada entre as três esferas de governo, garantindo cofinanciamento</i>. Prioridade dos entes federados: <i>Ampliar a participação da União e dos Estados no pagamento dos profissionais das equipes de referência dos serviços do SUAS e da gestão, incluindo a vigilância socioassistencial</i>, definindo-se um percentual de cofinanciamento das três esferas de governo, assegurando a adequação da NOB-RH, a fim de contemplar a atual tipificação dos serviços socioassistenciais, atualizando-a sempre que houver o reconhecimento de novas ofertas de serviços no SUAS. <i>Garantir a implantação e implementação da Vigilância Socioassistencial em todos os municípios, estados e DF, mediante cofinanciamento das três esferas de governo, assegurando apoio técnico e contratação de equipe de referência especializada mediante concurso público, com a democratização do software e outras tecnologias, entre elas um prontuário eletrônico e único dos atendimentos, implementando um sistema nacional de gestão da informação que integre todos os equipamentos da rede socioassistencial.</i>” (BRASIL, 2016, grifo nosso).</p>
2017	<p>XI Conferência Nacional de Assistência Social Tema: “Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS”.</p>	<p>Não se faz referência à vigilância socioassistencial nas deliberações.</p>

Fonte: Elaboração própria (2019).

Como podemos observar na IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2003, apesar de não se fazer menção ao termo vigilância socioassistencial, uma das deliberações propostas indicava para a exigência de “[...] definir e normatizar os padrões básicos de qualidade dos serviços de proteção social, tendo por base diagnósticos e indicadores locais, índice de desenvolvimento humano, censo social, mapa da exclusão social” (BRASIL, 2004). É possível perceber no núcleo desta deliberação uma das faces da vigilância: o estabelecimento de padrões para os serviços. Ainda na linha de resgate da conformação da área, a V Conferência, realizada em 2005, foi a primeira que produziu nos seus debates uma proposição com o escopo mais ampliado para a vigilância socioassistencial.

[...] Estabelecer mecanismos e estratégias para efetivar a função de vigilância social, pela ação ativa e preventiva nos territórios urbanos, rurais e todas as comunidades tradicionais, e pela elaboração de estudos e pesquisas, cofinanciados pelas três esferas de governo para conhecer a realidade social, identificar as situações de risco e vulnerabilidade social, para planejar e executar benefícios, programas, projetos e serviços de assistência social, segundo as reais necessidades e demandas da população, inclusive os egressos do sistema prisional, adolescentes em cumprimento

de medidas socioeducativas e moradores de rua e suas respectivas famílias (BRASIL, 2009).

No processo conferencial, a temática encontra centralidade na IX Conferência, realizada em 2013, que incluiu o eixo “Gestão do SUAS: vigilância socioassistencial, processos de planejamento, monitoramento e avaliação”. É válido destacar que as discussões ainda demonstravam pouca fluidez e a publicação da NOB-SUAS/2012 que apresentou maior detalhamento para área ainda era recente. Data do mesmo ano o lançamento das Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial. A participação da autora na conferência possibilitou fazer uma série de análises acerca do panorama da vigilância no cenário nacional, cujas reflexões também contribuíram para subsidiar a construção da proposta de estudo que estamos desenvolvendo. Dentre as deliberações circunscritas ao eixo da vigilância nesta conferência, constam:

Regulamentar e implantar as equipes de referência da vigilância socioassistencial dos Estados e Municípios considerando seus portes; ii) construir indicadores de qualidade da oferta de serviços que expressem a participação e organização dos usuários como um dos resultados do trabalho; iii) criar sistema de acompanhamento das metas pactuadas para o aprimoramento da gestão do SUAS, e iv) garantia de apoio técnico e recurso financeiro específico e permanente do governo federal para a implementação dos núcleos municipais de vigilância socioassistencial (BRASIL, 2014).

A nossa participação como palestrante em alguns municípios nas etapas preparatórias para a conferência também corrobora a argumentação que sinalizamos anteriormente sobre a falta de aprofundamento no debate sobre a temática. Um fato intrigante do qual recordamos ocorreu numa das mesas da Conferência Municipal do Rio de Janeiro⁹⁶, realizada em 2013, que contava, além da nossa participação, com a de um representante do governo federal. A fala de um usuário foi determinante para a escolha do nosso objeto de estudo: “Tudo isso que vocês estão dizendo é muito bonito, estas palavras vigilância, planejamento e monitoramento me parecem até importantes, mas de fato para que servem, o que podem melhorar na vida de nós usuários? Vocês poderiam traduzir isso para nós?” (informação verbal)⁹⁷. Eis uma indagação que deveríamos fazer constantemente: estaria a vigilância impactando na vida dos usuários da política de assistência social ou simplesmente sendo utilizada enquanto um mero acessório do órgão gestor?

⁹⁶ Realizada entre os dias 8, 9 e 10 de julho de 2013, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

⁹⁷ Fala do representante de usuário, extraída do diário de campo da autora.

Em páginas recentes pontuamos as particularidades que Cellard (2008) considera importantes para uma análise documental. Ao nos remetermos ao cenário de realização da X Conferência, um ponto sinalizado pelo autor merece destaque: o fato de que os documentos são produzidos de acordo com as condições próprias de cada contexto. Possivelmente, essa conferência realizou-se num dos piores cenários políticos já vivenciados nos últimos anos: o ano de 2016, o que refletiu significativamente nas deliberações aprovadas. O contingenciamento e a suspensão temporária do cofinanciamento federal transferido aos estados e municípios pautou em larga escala os debates conferência, que em meio a tal conjuntura tinha como proposta avaliar o I Plano Decenal de Assistência Social e elaborar o Plano para a década seguinte.

O II Plano Decenal foi organizado nesse contexto, por meio de 5 diretrizes e 27 metas. Na Diretriz 2, que versa sobre o “[...] contínuo aperfeiçoamento institucional do SUAS, respeitando a diversidade e heterogeneidade dos indivíduos, das famílias e dos territórios”, colocam-se dentre os objetivos estratégicos, “[...] fortalecer a implementação da vigilância socioassistencial nas diferentes esferas de governo e qualificar o diagnóstico socioterritorial, as ofertas socioassistenciais e a relação proativa com as demais políticas sociais” (BRASIL, 2016, p. 25).

Segundo relatos dos atores envolvidos no processo de elaboração deste documento, muitos embates foram travados na tentativa de garantir a publicação das deliberações da conferência, como também do próprio plano. Por último, é necessário sublinhar que não foi feita menção à vigilância socioassistencial no conjunto das deliberações desta Conferência. Os debates foram canalizados para o campo das questões orçamentárias, numa tentativa de garantir a recomposição do orçamento nacional da assistência social.

Fechando a análise dos atos normativos, comporta aqui um parêntese para relacionar a publicação da Portaria SNAS n.º 37, de 16 de março de 2018, que instituiu os Indicadores Nacionais de Monitoramento e Desenvolvimento do SUAS, sobre o encargo da vigilância socioassistencial em âmbito federal. Na realidade, esses indicadores⁹⁸ já existiam. Ocorre que, de forma arbitrária, compondo o panorama de insultos à assistência social brasileira ao longo do governo Temer, a elaboração da Portaria desconsiderou qualquer forma de debate com a CIT e o CNAS. Esse direcionamento suscitou polêmicas, tendo em vista que subestimou os

⁹⁸ Índice de Desenvolvimento do CRAS - IDCras; Índice de Desenvolvimento do IDCreas; Índice de Desenvolvimento Conselhos Municipais de Assistência Social - IDConselho-M; Índice de Desenvolvimento dos Conselhos Estaduais de Assistência Social IDConselho-E; Índice de Desenvolvimento do Centro Pop - IDCentroPop; índice de desenvolvimento das Unidades de Acolhimento para crianças e adolescentes IDAcolhimento-CA.

princípios da gestão democrática, assim como os instrumentos de gestão compartilhada. Assim sendo, esta determinação é ambígua, ao passo que a instância federal assume, particularmente, a competência de elaborar e modificar esses indicadores fundamentados em critérios próprios.

b) As Orientações Técnicas

O levantamento das orientações técnicas foi realizado por intermédio de palavras-chave. Identificamos oito (8) documentos que faziam referência ao tema. Cabe assinalar que, em grande parte, essas orientações são produtos de estudos, pesquisas e consultorias contratadas pelo MDS para atender à necessidade de estruturação dos serviços socioassistenciais.

Quadro 5 – Orientações Técnicas Analisadas

Ano	Documento
2009	Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS
2011	Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS
2011	Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop
2012	Orientações Técnicas sobre o PAIF – Volume 1
2012	Orientações Técnicas sobre o PAIF - Volume 2
2014	Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial
2017	Trabalho social com famílias indígenas na proteção social básica
2018	Caderno 2 - Recomendações para fazer avançar o BPC na Escola
2018	Orientações técnicas sobre Benefícios Eventuais no SUAS

Fonte: Elaboração própria (2019).

Considerando as questões arroladas referentes ao campo normativo, podemos afirmar que a institucionalização dos serviços e benefícios moldou um lugar para a vigilância socioassistencial na gestão do SUAS. Diante da necessidade de adequação das ofertas e garantias do sistema ao previsto na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o MDS iniciou, especialmente a partir de 2009, o investimento na elaboração das Orientações Técnicas. Dois vetores perpassam a concepção desses documentos. Primeiramente, é preciso considerá-los enquanto constitutivos do processo político e institucional de estruturação da política. Por outro lado, não se pode perder de vista que os paradigmas e conceituações que formalizam esses documentos traduzem as concepções do próprio órgão gestor federal, numa

tentativa de ordenamento de parâmetros nacionais para a operacionalização da assistência social brasileira de acordo com os princípios do SUAS.

Esse ponto nos interessa particularmente, pois o fio condutor das Orientações mencionadas nos permite verificar o modo como a vigilância é designada nesses documentos. Seguindo linha semelhante àquela sobre a qual dissertamos, sobre as deliberações das conferências, a vigilância é indicada para elaboração de diagnóstico socioterritorial; nas questões relativas ao registro das informações; na identificação das necessidades dos serviços; no levantamento de vulnerabilidades e riscos; na operacionalização da busca ativa; no monitoramento, avaliação e dimensionamento do quantitativo das unidades do SUAS.

Os aspectos citados podem ser constatados nas orientações técnicas que regulamentam as principais unidades e serviços do SUAS, como é o caso daquelas alusivas ao CRAS (2009), CREAS (2011) e Centro Pop (2011), da mesma forma que na publicação *Trabalho social com famílias indígenas na proteção social básica* (2017), *Recomendações para fazer avançar o BPC na escola* (2018) e *Orientações técnicas sobre benefícios eventuais no SUAS* (2018). Do conjunto dos documentos que analisamos, a publicação *Orientações técnicas sobre o PAIF* (2012) é a que mais vezes faz menção à vigilância socioassistencial, ressaltando sua importância no planejamento e organização das ações do PAIF no território.

Dando prosseguimento às análises, a publicação das *Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial*, em 2014 — documento elaborado pela Coordenação-Geral de Serviços de Vigilância Social do MDS — respondeu também às reivindicações de profissionais da área. Seu conteúdo reafirma o previsto na NOB/2012, e a conjuntura para publicação do documento foi favorável ao fortalecimento da vigilância socioassistencial se considerarmos o desenho das metas previstas no Pacto de Aprimoramento da Gestão. Na análise destas orientações, observa-se que o cerne do debate está circunscrito dentre outros aspectos aos principais instrumentos e fontes de informação e na organização da área no âmbito da gestão. Não restam dúvidas de que a formalização deste documento teve como objetivo principal fomentar a implantação da área nos entes federados, procurando investir na legitimidade do processo, bem como na validação das competências do setor de vigilância.

Por outro lado, o que temos observado é que o documento, por ser o único norteador para a área, vem sendo compreendido, por alguns atores, como uma espécie de “receita de bolo” na qual estão dispostos os ingredientes e o modo de preparo das ações de vigilância socioassistencial. Participando das oficinas ministradas pelo MDS, verificamos a preocupação expressa por parte de alguns municípios e estados em estruturá-la *ipsis litteris*, conforme descrito nas orientações. Inclusive, já ouvimos em algumas circunstâncias que esse

documento representa uma espécie de “bíblia da vigilância”, o que nos causa preocupação, pois é preciso saber até que ponto este tipo de comentário não é representativo de uma prática acrílica e engessada. Por outro lado, no conjunto das oficinas sobre vigilância socioassistencial de que participamos, o órgão gestor federal sinalizava repetidamente que não há uma proposta metodológica única a ser cumprida rigorosamente pelos municípios e estados para estruturação da vigilância socioassistencial.

O debate envolve múltiplos aspectos, dentre os quais estão as concepções que permeiam a estruturação de distintas propostas interventivas, não estando isento de embates. Por outro lado, é preciso ponderar que a análise do tema ainda permanece restrita ao campo normativo, devido à carência de estudos sobre a temática. Por fim, avaliamos que há que se ter cautela na análise dos principais atos normativos que direcionam a política, pois “[...] conhecer as normas jurídicas sem a adequada compreensão dos princípios que as informam [...] é conhecer o particular sem ter a noção do que seja o todo” (BERCLAZ, 2002, p. 3). É também nesse sentido que a inserção da vigilância socioassistencial no âmbito da agenda da política de assistência social tem se constituído numa fonte de possibilidades, tendências e limitações para os gestores e profissionais que trabalham na área, dada a atualidade do tema e sua complexidade.

c) Os Relatórios de Gestão da SNAS

Muito provavelmente em função das inúmeras injunções de natureza organizativa, no final de 2007 foi apresentada a proposição de remodelamento da estrutura da SNAS, tendo em vista a capilaridade institucional necessária ao desenho do SUAS naquele contexto. Alteraram-se as competências da SNAS por meio do Decreto n.º 7.079, de 27/01/2010⁹⁹, que instituiu outra estrutura regimental para o MDS. Desse modo, caberia à Secretaria, dentre outras competências, “[...] regular e implementar a vigilância social no âmbito do SUAS, [...] propor normas e diretrizes, planejar, coordenar, acompanhar e executar as ações e os serviços de vigilância social” (BRASIL, 2010).

⁹⁹ Alterou o Decreto n.º 5.550, de 22/09/2005. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências.

Por intermédio deste decreto foi instituída, no interior do Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (DGSUAS), a Coordenação Geral de Vigilância Social (CGVS)¹⁰⁰. Cabe destacar a importância deste órgão, até o ano de 2015, no processo de institucionalização da área. Embora considerando as limitações e contradições da proposta concebida pelo governo federal no que toca à vigilância, não se pode negar o trabalho desenvolvido pela Coordenadoria ao longo de sua existência, sobretudo nos processos contínuos de construção de conhecimento, na padronização do registro das informações e disseminação das informações produzidas pelos principais instrumentos de registro do SUAS; na valorização das experiências municipais etc. Participando dos eventos da área, ouvimos os relatos de vários trabalhadores e gestores municipais, os quais sinalizaram para o fato de que, embora estivesse localizada em Brasília, na estrutura do MDS, a CGVS demonstrava-se, em muitos momentos, mais acessível que a própria figura do órgão gestor estadual, que em tese deveria ser o responsável pela assessoria técnica aos municípios.

Com o objetivo de trazer aportes para o entendimento do processo de implementação da vigilância no território nacional e conhecer o histórico da área, nos dedicamos à leitura dos relatórios de gestão da SNAS. Para isso, selecionamos as publicações no portal do MDS referentes ao exercício de 2004-2017¹⁰¹. Inicialmente, a ideia era empregar o mesmo procedimento metodológico das etapas descritas anteriormente: a busca por palavras-chave. Entretanto, não se tratava apenas de promover a releitura mecânica do escritos da SNAS, mas buscar as questões que nos interessavam acerca da vigilância. Isso posto, percebemos que deveríamos ir além da procura por vocábulos e expressões que mantivessem a vinculação com o debate. Realizamos a leitura integral destes relatórios e o fichamento dos principais aspectos encontrados, tendo como fundamento a ideia de que “[...] a etapa de análise dos documentos

¹⁰⁰ As competências do órgão foram definidas pelo Decreto 7.493, de 02 de junho de 2011: “[...] analisar os dados do Cadastro Único de Programas Sociais - CadÚnico, como meio para identificação do perfil e da localização territorial de populações vulneráveis; apoiar as atividades de planejamento, supervisão e execução dos serviços socioassistenciais, por meio do fornecimento de dados, indicadores e análises que contribuam para efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos danos; assessorar no estabelecimento de padrões de referência para avaliação da qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial e monitorá-los por meios de indicadores; atuar na proposição, normatização e padronização de procedimentos; coordenar o processo de realização anual do Censo SUAS; estabelecer Articulações intersetoriais que potencializem o conhecimento e enfrentamento das situações de riscos e vulnerabilidade que afetam as famílias e indivíduos; executar a organização, gestão e assessoramento na proposição e na normatização do sistema de notificações para eventos de violação de direitos, no âmbito da Política de Assistência Social, estabelecendo instrumentos e fluxos necessários a sua implementação e funcionamento; fomentar a implantação da vigilância socioassistencial nos Estados, Municípios e Distrito Federal; gerir o cadastro nacional de unidades da rede socioassistencial pública; Registrar as informações referentes aos atendimentos realizados pelas unidades de rede socioassistencial” (BRASIL, 2011, p. 10).

¹⁰¹ Cumpre-nos ressaltar que até a data de elaboração deste texto o relatório referente ao exercício de 2018 ainda não havia sido disponibilizado no sítio eletrônico.

propõe-se a produzir ou reelaborar conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos” (SÁ-SILVA, 2009, p. 10).

Os relatórios de gestão, na sua essência, visam demonstrar se os resultados atingidos estão em consonância com os objetivos firmados para determinado exercício anual. É preciso considerar, ademais, que esses documentos refletem os posicionamentos de gestores — uma tentativa de dar visibilidade às principais realizações dentro de seus respectivos campos de intervenção. Evidentemente que as fragilidades pouco são apresentadas nos relatos. Desse modo, o exame dos relatórios permite o entendimento da conjuntura de evolução institucional da vigilância socioassistencial, especialmente no que diz respeito à atuação do órgão gestor federal, por meio da percepção de suas práticas institucionais.

Numa breve retomada a tais documentos, após a etapa preambular de seleção do material, observamos que como partem de um modelo único — na redação não há distinções substanciais na forma de estruturação dos registros. É possível reconhecer que somente a partir dos relatórios de gestão de 2007 há apontamentos que fazem referência à constituição da vigilância socioassistencial enquanto área de gestão do SUAS no bojo do governo federal. Note-se que estamos falando em termos de estrutura formal, ou seja, isso não significa dizer que as ações de vigilância não estavam sendo organizadas e/ou desenvolvidas: os diagnósticos e levantamentos vinham sendo realizados¹⁰²; os indicadores, construídos; o ordenamento da gestão da informação dava seus primeiros passos; os formatos de padronização de registros adentravam a pauta operativa da política. Data deste período a elaboração da Ficha de Monitoramento dos CRAS, que no ano seguinte foi aperfeiçoada para Censo CRAS e desde 2010, agregou-se ao Censo SUAS — maior instrumento de monitoramento e avaliação da política já instituído no país, e uma das principais fontes de informação da vigilância socioassistencial.

No relatório referente ao exercício de 2009 são citadas três estratégias de implementação das ações de vigilância socioassistencial no país: i) realização do Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento; ii) pesquisa de natureza quantitativa e qualitativa em 20 municípios brasileiros, que tinha como objetivo padronizar os modelos de registro de atendimento dos CRAS e CREAS — estudo que posteriormente embasou a construção do RMA; iii) construção de metodologia de

¹⁰² Dentre as ações realizadas entre 2006-2007, destacam-se: Pesquisa avaliativa do Agente Jovem (2006); Levantamento sobre os serviços de acolhimento a crianças, adolescentes e pessoas idosas; Pesquisa de Contagem da População em Situação de Rua (2007); Levantamento de informações junto aos Estados, capitais e o Distrito Federal acerca da gestão e financiamento das medidas socioeducativas em meio aberto (BRASIL, 2008).

diagnóstico de risco e vulnerabilidade para nível municipal, que buscava potencializar os referenciais teóricos para concepção de uma metodologia de diagnóstico de riscos e vulnerabilidades nos municípios brasileiros (BRASIL, 2009).

Sobre os estudos mencionados acima, é importante atentar para o seguinte aspecto: todas as ações executadas ocorreram através da parceria com a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Tal ponto corrobora as análises que efetuamos em seção precedente deste capítulo: a de que o desenho da vigilância socioassistencial que estava sendo esboçado carregava no seu interior parte dos princípios e dispositivos da área da saúde. Assim, criam-se condições para uma proposta que desde seu início precisou se reportar a outros referenciais, considerando a ausência de acúmulo teórico e experiência sobre a temática no campo da assistência social. Identificamos nos anais da VIII Conferência Nacional de Assistência Social a fala de uma das palestrantes, vinculada ao MDS, numa das Mesas Temáticas, que confirma este argumento.

O estabelecimento de termo de cooperação técnica com a Fiocruz para implementação de vigilância social, eles têm uma grande experiência na área da saúde, vão nos apoiar respeitando as nossas especificidades e peculiaridades, mas vão nos apoiar na construção de indicadores, vão nos apoiar na construção de sistemas de informação (BRASIL, 2011, p. 66).

A transformação que a assistência social atravessou permitiu a inclusão, no âmbito do Plano Plurianual (PPA), de programas e ações específicas, executadas pela SNAS. Até 2011 esteve em vigência, de acordo com os relatórios analisados, a Ação 8.937, referente ao “Serviço de Vigilância Social no Território”. No PPA de 2012-2016, a nomenclatura “Programa - Ação” foi substituída por “Programas Temáticos, Objetivos e Iniciativas”. Nesse seguimento, o programa temático “Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social” reunia, dentre os cinco objetivos, a “Gestão e Vigilância Social” (BRASIL, 2012). Este aspecto tem um significado importante para a constituição do lugar da vigilância socioassistencial na gestão do SUAS.

Ao estabelecermos o quadro comparativo dos resultados demonstrados nos relatórios entre 2007-2017, identificamos repetições constantes das principais ações desenvolvidas. Contudo, no detalhamento é possível verificar a tendência do aperfeiçoamento contínuo de determinadas ações. Inferimos nas nossas análises que, no âmbito do governo federal, a vigilância socioassistencial esteve muito focada em duas ações: a realização do Censo SUAS e a gestão das rotinas do cadastro de unidades públicas — CadSUAS. Não restam dúvidas acerca do empreendimento necessário ao desenvolvimento dessas duas frentes, que na

realidade são processos contínuos e que envolvem vários condicionantes, dentre os quais dois merecem destaque: o gerenciamento de complexos sistemas de informação e a relação direta com o conjunto dos municípios e estados brasileiros.

Podemos sintetizar como principais ações circunscritas à vigilância socioassistencial identificadas nos relatórios dos exercícios entre 2007-2017: a realização anual do Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial, que em 2018 completou a sua 11ª edição e vem se constituindo no principal evento na área; o desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas informatizados conjuntamente com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI); a concepção dos parâmetros conceituais e operacionais para área que nortearam o processo de revisão da NOB/SUAS-2012; a elaboração do Prontuário SUAS; a inclusão no âmbito do Programa CapacitaSUAS de curso específico sobre a Vigilância Socioassistencial.

A concepção de vigilância socioassistencial para os municípios e os estados brasileiros se estabeleceu sob o prisma do paradigma de ordenamento da produção de informações por parte do órgão gestor federal. A conjuntura de implementação do SUAS exigiu a produção de diferentes informações para planejamento, monitoramento e avaliação das políticas implementadas à época. Resignificou, assim, a produção de conhecimento numa área que pouco se valia de estudos e pesquisas na sua intervenção. O panorama que detalhamos no decorrer do primeiro capítulo desta tese teve como fundamento situar o contexto e as condições nas quais foram criados os parâmetros para o modelo de vigilância socioassistencial desenhado à época. Além disso, é importante assinalar, do ponto de vista institucional, a participação de um ator imprescindível: a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), responsável por desenvolver ferramentas informacionais, estudos e pesquisas, capacitações, administrando as principais bases de dados da política em âmbito federal.

2.4 A produção de conhecimento sobre o tema: um campo em construção

O panorama das análises até aqui apresentado se constituiu, na sua integralidade, por documentos de natureza governamental. Para melhor compreensão das diferentes formas como o objeto de estudo vem sendo apreendido, buscou-se identificar as produções científicas que abordam o tema, considerando que este é um campo de pesquisa em desenvolvimento, dada a sua gênese recente no âmbito da política de assistência social. É importante sinalizar que não temos como proposta avaliarmos os estudos que serão mencionados, pois

reconhecemos a importância de cada um deles para a produção do conhecimento na área. O propósito é estabelecer o diálogo com os autores tendo como premissa que “[...] no processo de conhecimento não há nada de consenso e não há ponto de chegada; há o limite de nossa capacidade de objetivação e a certeza que a ciência se faz numa relação dinâmica entre razão e experiência” (MINAYO, 2010, p. 228).

Assim, esta seção retrata o levantamento de estudos inerentes à vigilância socioassistencial no decurso de 2012-2018. O recorte deste período se dá em função de que em anos anteriores não há registros de pesquisas sobre o tema, o que provavelmente se justifica em virtude de que o processo de institucionalização da área vem ocorrendo gradativamente, acompanhando o próprio desenvolvimento da política. A metodologia utilizada incluiu a análise documental de dissertações e teses, identificadas em bases de dados mediante pesquisa avançada e utilizando o critério de palavras-chave. A busca eletrônica de produções científicas foi realizada, *a priori*, na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da CAPES. Devido ao restrito quantitativo de produções encontradas, ampliamos a procura em outros Bancos de Teses e Dissertações dos principais Programas de Pós-Graduação que os cursos mantêm interface com a temática: Serviço Social, Políticas Públicas, Política Social, Geografia e Ciências Sociais. Ao todo foram levantados 17 estudos, sendo 4 teses e 13 dissertações.

Tabela 2 – Evolução temporal das produções científicas (Teses e Dissertações) sobre Vigilância Socioassistencial elaboradas no período de 2012-2018

Tipo	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Dissertação	1	0	2	4	2	2	2	13
Tese	0	0	0	0	2	0	2	4
Total	1	0	2	4	4	2	4	17

Fonte: Elaboração própria (2019).

No ano de 2015, período de elaboração do projeto para ingresso no curso de doutorado, a escassez de produções sobre o tema era mais significativa. No período, identificamos apenas sete dissertações. O que se observa no detalhamento da Tabela 2, acima, é que entre 2015-2018 foram desenvolvidos dez novos trabalhos. Há uma série de justificativas a que se pode creditar essa expansão, merecendo destaque o fato de que o gradativo processo de implantação da vigilância socioassistencial, sobretudo nos municípios, tenha se constituído numa das razões para a escolha deste objeto de estudo por parte dos pesquisadores. A primeira pesquisa sobre o assunto foi produzida por Silva (2012), que

abordou os aspectos operacionais e conceituais da vigilância socioassistencial. Dos 17 trabalhos analisados aqui, 12 fazem referência ao estudo elaborado pela autora e/ou ao artigo¹⁰³, fruto de sua dissertação, produzido em coautoria com sua orientadora, a professora Dr.^a Maria Luiza Amaral Rizzotti.

Quadro 6 – Evolução das produções científicas (teses e dissertações) sobre Vigilância Socioassistencial por Programa de Pós-Graduação

Universidade	Programa	Nº de Produções
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social	3
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social	1
Universidade Católica de Pelotas	Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos	2
Universidade Estadual de Londrina	Programa de Pós-Graduação em Geografia	1
Universidade do Estado do Rio de Janeiro	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social	1
Universidade Estadual de Londrina	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social	2
Universidade Estadual do Ceará	Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Políticas Públicas	1
Universidade Federal da Paraíba	Pós- Graduação em Serviço Social	1
Universidade Federal de Santa Catarina	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social	2
Universidade Federal de Sergipe	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social	1
Universidade Federal do Pará	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social	1
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social	1
Total	-	17

Fonte: Elaboração própria (2019).

Na distribuição pelos respectivos Programas de Pós-Graduação, a área de Serviço Social reúne o maior quantitativo de pesquisas realizadas sobre a temática, apresentando um total de 12 produções, sendo que 3 foram elaboradas por pesquisadores da PUC-SP. Fundamentados nas formulações de Sá-Silva *et al.* (2009, p. 9), compreendemos que “[...] não se pode pensar em interpretar um texto, sem ter previamente uma boa identidade da pessoa que se expressa, de seus interesses e dos motivos que a levaram a escrever”. Com o propósito de investigar a “identidade dos autores”, fizemos o levantamento de suas respectivas áreas de formação acadêmica na Plataforma Lattes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Identificamos que apenas dois dos pesquisadores possuem

¹⁰³ Ver Silva e Rizzotti (2013).

formação em áreas distintas do Serviço Social¹⁰⁴, sendo um em Ciências Sociais e o outro em Geografia. Quando se examina a atuação profissional¹⁰⁵, apenas em um currículo não se faz menção à experiência no âmbito da política de assistência social. Os demais já atuaram e/ou atuam na área. Isso nos leva a refletir sobre outro ponto: a implementação do SUAS tem instigado os trabalhadores a direcionarem suas opções de pesquisas mediante as reflexões processadas a partir da dinâmica da atuação profissional, o que pode ser comprovado a partir da leitura dos estudos os quais nos referimos.

A seguir, apresentamos o Quadro 7, síntese com as referências das produções científicas elaboradas no período de 2012-2018.

Quadro 7 – Síntese das Teses e Dissertações analisadas

(continua)

Nº	Obra	Objetivo
1	CARNEIRO, R.A. <i>A Política de Assistência Social e a Vigilância Socioassistencial: uma interface necessária para o aprimoramento dos serviços</i> . 2015. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cruz das Almas, 2015.	“Analisar se as informações produzidas pela Vigilância Socioassistencial, em de Feira de Santana, Bahia vem possibilitando o aprimoramento do modelo de gestão consolidado pela Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social - NOB/SUAS (BRASIL, 2012), promovendo assim a efetivação da Política de Assistência Social.” (CARNEIRO, 2015, p. 8).
2	CUNHA, C.C. <i>Vigilância Socioassistencial e Informação Geográfica no município de Londrina - PR</i> . 2018. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Ciências Exatas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.	“Discutir como as ferramentas de geoprocessamento podem auxiliar a efetividade da Vigilância Socioassistencial no município de Londrina/PR.” (CUNHA, 2018, p. 11).
3	DATIVO, S.B. <i>Vigilância Socioassistencial: instrumentos normativos legais e a implementação no processo de materialização do SUAS</i> . 2016. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, 2016.	“Apresentar os instrumentos normativos que passaram a regulamentar a Política de Assistência Social após a Constituição Federal de 1988 de forma problematizada, conceituando a Vigilância Socioassistencial na ‘Gestão do SUAS’ como espaço de produção e disseminação do conhecimento científico em prol da garantia de direitos trabalhistas, e analisando algumas experiências coletadas (internet) referentes a implementação da VS no território brasileiro a fim de apresentar como ela vem sendo executada.” (DATIVO, 2016, p. 22).
4	FRITZEN, J.P. <i>Vigilância Socioassistencial na Política de Assistência Social: uma análise sobre seus processos e “produtos” a partir da realidade de Florianópolis</i> . 2017. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Programa de Pós- Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2017.	“Analisar o processo operacional da vigilância socioassistencial conduzido pela Secretaria Municipal de Florianópolis, identificando seus produtos, as possíveis ações realizadas para a prevenção de situações de riscos e vulnerabilidades sociais vividas por famílias e indivíduos e a qualificação da oferta de serviços, como previstos na PNAS.” (FRITZEN, 2017, p. 9).

¹⁰⁴ Essa constatação não nos causou surpresa, já que os assistentes sociais representam 39% da força de trabalho de nível superior do SUAS nos municípios brasileiros, segundo dados do Censo SUAS 2017.

¹⁰⁵ Identificamos também alguns que parte dos pesquisadores exerce a função no magistério de ensino superior.

(continua)

Nº	Obra	Objetivo
5	MUSTAFA, S.M. <i>A implantação da vigilância socioassistencial na regional de Cascavel-PR: um retrato em movimento</i> . Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) — Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.	“Analisar o processo de implantação da VS na regional de Cascavel-PR.” (MUSTAFA, 2018, p. 8).
6	SILVA, R.E.S. <i>As Ações de Tecnologia e Informação no Processo de Vigilância Socioassistencial previsto na Política de Assistência Social: aproximações e distanciamentos</i> . 2018. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos, Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2018.	“Analisar o processo de implantação da Vigilância Socioassistencial, prevista na política de assistência social, no município de Pelotas/RS.” (SILVA, 2018, p. 7).
7	LAZZARI, E. <i>As Pesquisas Avaliativas de Enfoque Misto: bases teórico-metodológicas para a operacionalização da vigilância socioassistencial</i> . 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.	“Apresentar uma proposta, com características teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-políticas, para a utilização das pesquisas avaliativas de enfoque misto na operacionalização da vigilância socioassistencial, buscando aproximações que subsidiem uma melhor compreensão sobre o tema, no intuito de contribuir para a qualificação da política social pública de assistência social e ampliação de conhecimentos sobre estes temas, que ainda contam com pouca produção no Brasil.” (LAZZARI, 2014, p. 18).
8	LAZZARI, E. <i>Vigilância Socioassistencial no Brasil: contradições da operacionalização e repercussões no processo de Democratização da Política de Assistência Social</i> . 2018. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.	“Analisar a conformação e a fundamentação da vigilância socioassistencial no RS, identificando avanços, dificuldades e desafios em âmbito municipal, para contribuir com subsídios teórico-metodológicos, técnico-operativos e ético-políticos que possam ser acolhidos para a qualificação dessa função da política social pública de assistência social.” (LAZZARI, 2018, p. 23).
9	MARTINS, P.C.S. <i>A Construção da Vigilância Socioassistencial no Estado da Paraíba</i> . 2015. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.	“Contribuir para a efetividade do que preconiza a Política Nacional de Assistência Social, identificando e analisando como se dá a Vigilância Socioassistencial nos municípios que participaram da segunda etapa do Capacita SUAS do Estado da Paraíba.” (MARTINS, 2015, p. 112).
10	OLIVEIRA, J.A. <i>O processo de implantação da Vigilância Socioassistencial nos municípios da Alta Sorocabana/SP: trajetórias e metodologias</i> . 2016. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.	“Analisar o processo de implantação da vigilância socioassistencial nos municípios da Alta Sorocabana: trajetórias e metodologias. no âmbito da gestão municipal da Política de Assistência Social.” (OLIVEIRA, 2016, p. 6).
11	PEZZO, T.M.C. <i>Vigilância Socioassistencial como relação sociotécnica de vigilância: análise das perspectivas no campo do Serviço Social</i> . 2016. Dissertação (Mestrado) — Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2016.	“Compreender quais as concepções de vigilância têm sido mobilizadas pelas obras acadêmicas do campo do Serviço Social que tratam da vigilância socioassistencial.” (PEZZO, 2016, p. 15).

(conclusão)

Nº	Obra	Objetivo
12	PIRES, F.C.P.G. <i>A Intitucionalização da Função Vigilância Socioassistencial no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)</i> . 2016. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.	“Buscar compreender em que medida, nos municípios pesquisados a Vigilância Socioassistencial consegue se estabelecer como uma função capaz de garantir/afiançar a promoção de proteção social.” (PIRES, 2016, p. 113).
13	RIBEIRO, K.S. <i>A vigilância socioassistencial como função da Política de Assistência Social: um estudo da gestão municipal na microrregião de Itapeperica da Serra/SP</i> . 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.	“Conhecer e analisar a função da vigilância socioassistencial - função responsável pelo processo de produção, sistematização, análise e disseminação das informações territorializadas - e sua configuração no âmbito da gestão municipal da Política de Assistência Social na microrregião de Itapeperica da Serra/SP.” (RIBEIRO, 2014, p. 10).
14	SILVA, T.G.M. de. <i>A Vigilância Social na Política de Assistência Social: análise dos aspectos conceituais e operacionais no âmbito municipal</i> . 2012. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) — Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.	“Análise dos aspectos conceituais e operacionais da função de vigilância social na política de assistência social, em esfera municipal, a partir de dois municípios paranaenses: Umuarama e Maringá.” (SILVA, 2012, p. 16).
15	SOUSA, O.S. <i>O Serviço de Vigilância Socioassistencial no município de Itapipoca - Ceará</i> . 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) — Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2015.	“Analisar o serviço de vigilância socioassistencial em sua articulação com a rede socioassistencial para cumprir com seu papel de produção de informação e primazia pela qualidade dos serviços no município de Itapipoca-Ceará.” (SOUSA, 2015, p. 14).
16	TORRES, A.L. <i>Gênese, lugar e perspectivas da Vigilância Socioassistencial: estudos no campo da Política de assistência social nos municípios de Belém e Ananindeua</i> . 2015. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.	“Buscar os determinantes do surgimento e do lugar da Vigilância Socioassistencial no plano da Política Nacional de Assistência Social e nos municípios de Belém e Ananindeua.” (TORRES, 2015, p. 7).
17	ZACARIAS, E.C.P. <i>Sistema Único de Assistência Social - SUAS, instrumentalidade e Serviço Social: um estudo sobre limites e possibilidades da vigilância socioassistencial no estado do Rio de Janeiro</i> . Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2018.	“Identificar limites e possibilidades do trabalho do assistente social na vigilância socioassistencial; compreender o potencial da tecnologia da informação como instrumento para o trabalho do assistente social na vigilância socioassistencial.” (ZACARIAS, 2018, p. 9).

Fonte: Elaboração própria (2019).

Após a etapa de seleção do material descrito, realizamos o exame dos resumos das produções e, posteriormente, a leitura integral de cada texto. Para classificação de informações básicas sistematizamos o conteúdo em ficha específica, reunindo as seguintes notações: ano de defesa, linha de pesquisa, objetivo, metodologia e lócus de estudo. Tal procedimento foi adotado desde o início do curso de doutorado, a fim de apreendermos a

evolução das discussões e as principais abordagens sobre o campo de pesquisa. Deve-se salientar, ainda, que a apreciação dos dados esteve fundamentada nas referências de Bardin (2009) acerca da análise de conteúdo. Nessa perspectiva, apresentaremos, brevemente, a discussão a partir de quatro aspectos.

O primeiro ângulo de reflexão recai sobre os objetivos das pesquisas. A maior parte dos estudos está voltada para as análises sobre a operacionalização da vigilância socioassistencial, numa perspectiva de compreender a organização efetiva da área e as principais ações desenvolvidas. Apesar de este ponto estar mais claro nos objetivos das obras de Lazzari (2018), Fritzen (2017)¹⁰⁶, Silva (2012) e Martins (2015), percebemos que os demais trabalhos também tratam da operacionalização da vigilância. Isso ocorre porque a abordagem da temática requer o conhecimento sobre a forma como a política vem sendo desenvolvida.

Ao tomarmos como referência o estudo de Lazzari (2018), que apresentou como objetivo geral “[...] analisar a conformação e a fundamentação da vigilância socioassistencial no Rio Grande do Sul, identificando avanços, dificuldades e desafios em âmbito municipal” (p. 23), a autora apresenta um rico direcionamento, apontando as contradições que perpassam o debate da vigilância. Demonstra a interação dos distintos atores, as relações institucionais e os processos que envolvem a área, indo além de uma discussão circunscrita ao viés normativo. Sinaliza com veemência que a forma como a vigilância socioassistencial vem sendo estruturada “[...] pouco reflete a adoção de uma direção social de perspectiva mais crítica” (p.10).

Na sequência, voltamos nossa atenção para os trabalhos que direcionam o olhar a partir das lentes do processo de implantação, como é o caso das contribuições de Oliveira (2016), Silva (2017) e Mustafa (2018). Outro ponto que toca o debate é que, embora os objetivos destes estudos versem sobre a análise de implementação, o referencial teórico do campo da análise de políticas públicas não é utilizado pelos autores. No entanto, é preciso reconhecer que o *corpus* teórico e analítico refletem escolhas e posicionamentos de cada autor em torno dos referenciais que sustentam suas análises.

Ainda sobre os objetivos, a despeito de a maioria das produções terem sido elaboradas por profissionais da área do Serviço Social, identificamos apenas duas obras que trataram da

¹⁰⁶ A autora no trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Serviço Social também abordou a temática da Vigilância Socioassistencial. Ver: FRITZEN, Juliana Pires. *Vigilância Socioassistencial: Contribuições e desafios para o planejamento da Política de Assistência Social no Município de Florianópolis, SC*. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

temática sob a perspectiva da profissão. Nessa direção, o trabalho formulado por Pezzo (2016, p. 148) buscou “[...] compreender como as obras acadêmicas do campo do Serviço Social definem, justificam e pressupõem as práticas de vigilância”. Considerando as limitações e contradições expressas no material selecionado para sua pesquisa, o autor problematiza que no âmbito do Serviço Social o debate é realizado de forma pontual, restrito aos textos legais. O segundo estudo que faz este recorte é o de Zacarias (2018), intitulado *Sistema Único de Assistência Social, instrumentalidade e Serviço Social: um estudo sobre os limites e possibilidades da vigilância socioassistencial no Estado do Rio de Janeiro*. A autora parte de dois objetivos, a saber: “a) identificar limites e possibilidades do trabalho do assistente social na vigilância socioassistencial; b) compreender o potencial da tecnologia da informação como instrumento para o trabalho do assistente social na vigilância socioassistencial” (p. 9), neste caso, parte do fazer profissional no campo da gestão, dos instrumentos que conformam esta prática interventiva e a interface com o tema da vigilância.

Três propostas tratam da gestão da informação. Carneiro (2015, p. 7) procurou “[...] analisar se a informações produzidas pela Vigilância Socioassistencial, em Feira de Santana/Bahia são capazes de subsidiar a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS”. Silva (2017) estruturou o debate focado na utilização das tecnologias de informação na assistência social, buscando decifrar, dentre outros elementos, aqueles que os trabalhadores do SUAS identificam como mais importantes no cotidiano de trabalho. Por fim, Cunha (2018, p. 11) optou por “[...] discutir como as ferramentas de geoprocessamento podem auxiliar a efetividade da Vigilância Socioassistencial no município de Londrina/PR”. O autor, que é geógrafo, assinala as contribuições da Geografia e das ferramentas de geoprocessamento para instrumentalização da vigilância.

O segundo eixo que trataremos se refere ao percurso metodológico adotado. Predominam estudos de natureza qualitativa, pesquisas bibliográficas e análises de documentos. As entrevistas semiestruturadas se sobressaem como instrumento de coleta de dados. É pertinente destacar que, embora a vigilância socioassistencial se constitua como área ligada à gestão do SUAS, em algumas pesquisas buscou-se a participação de técnicos de CRAS e CREAS, conforme percebemos em Silva (2017), Ribeiro (2014) e Sousa (2015). Com efeito, a forma de seleção dos entrevistados nos leva a compreender que estes estudos partem do princípio de que a função da vigilância é retroalimentada pelas demandas que se apresentam nas unidades do SUAS. E assim sendo, estes profissionais têm importante papel nesse processo. Ainda no tocante à metodologia, apenas Fritzen (2017) utilizou a técnica de

grupo focal, aplicada à equipe técnica da vigilância socioassistencial no município de Florianópolis.

Com relação ao lócus das pesquisas, predominam aquelas realizadas nos municípios, à exceção de Zacarias (2018), que traz alguns apontamentos sobre o estado do Rio de Janeiro, e de Dativo (2016), que, embora tenha realizado a pesquisa na Secretaria de Assistência Social do Estado de Sergipe, buscou compreender a implementação da vigilância socioassistencial nos municípios sergipanos. No Quadro 8 é possível visualizar o local de realização de cada pesquisa.

Quadro 8 – Detalhamento do lócus de estudo das produções analisadas

Referências	Lócus de Estudo
Carneiro (2015)	Feira de Santana (BA)
Cunha (2018)	Londrina (PR)
Dativo (2016)	Estado de Sergipe (SE)
Fritzen (2017)	Florianópolis (SC)
Mustafa (2018)	Regional de Cascavel (PR)
Silva (2017)	Pelotas (RS)
Lazzari (2014)	Não se aplica
Lazzari (2018)	Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RS)
Martins (2015)	Municípios do Estado da Paraíba (PB)
Oliveira (2016)	Municípios da Alta Sorocabana (SP)
Pezzo (2016)	Não se aplica
Pires (2016)	Belo Horizonte (MG) e de Vitória (ES)
Ribeiro (2014)	Itapecerica da Serra (SP)
Silva (2012)	Umuarama e Maringá (PR)
Sousa (2015)	Itapipoca (CE)
Torres (2015)	Belém e Ananindeua (PA)
Zacarias (2018)	Estado do Rio de Janeiro (RJ)

Fonte: Elaboração própria (2019).

A leitura integral das produções nos possibilitou obter o retrato da literatura utilizada nas pesquisas, que se constitui no nosso terceiro núcleo de reflexão. Verificamos que, para o debate específico da vigilância socioassistencial, faz-se menção às principais normativas que regem a política, bem como às publicações elaboradas pelo MDS sobre o tema: orientações técnicas da área, material formativo do Programa Nacional de Capacitação do SUAS, apresentações realizadas nos Encontros Anuais de Monitoramento e Vigilância

Socioassistencial do MDS. Inclusive, como afirmamos anteriormente, parte dos pesquisadores faz a crítica sobre este aspecto. Isso se justifica pela limitada produção teórica existente, traço indicado também nas produções que analisamos.

No referencial teórico específico sobre a temática vigilância destacam-se as contribuições de Arregui & Koga (2013) e Rizzotti & Silva (2013), já mencionadas no início desta seção, além de artigos publicados em anais de congressos. Dentre as formulações empregadas para a discussão de indicadores e monitoramento, o autor Paulo Jannuzzi é citado em dez dos dezessete trabalhos aqui apresentados. Os autores clássicos da política de assistência social mais utilizados são: Aldaíza Sposati, Berenice Rojas Couto, Maria Ozanira da Silva, Raquel Raichelis, dentre outros.

Por fim, o aspecto a ser retratado neste painel são os resultados destas pesquisas. *A priori*, é elementar sinalizar que cada estudo foi desenvolvido em contextos distintos tanto no plano local dos municípios e/ou estados como da própria conjuntura nacional. Portanto, estudar as formas de implantação e operacionalização da vigilância, os limites que a perpassam e suas possibilidades enquanto área requer, primeiramente, o conhecimento da capacidade de gestão instaurada de cada ente federativo. Desse modo, aspectos como porte populacional de cada município, associado ao estágio de desenvolvimento da política de assistência social não podem ser desconsiderados.

Com relação ao último ponto, ao analisarmos as diferentes formas de abordagens do tema, sobretudo nos trabalhos elaborados nos últimos dois anos, certamente aparecem questões que não seriam possíveis de ser pensadas em anos anteriores quando a temática é inserida no interior da política de assistência social. Deve-se salientar, ademais, que embora cada pesquisa reflita hipóteses, objetivos e referenciais definidos por cada autor, há pontos de convergências nos resultados encontrados.

Ao retratarem os achados das pesquisas, alguns autores assinalam a preocupação de demarcar o lugar da vigilância socioassistencial. Daí resulta uma das problemáticas que carece de aprofundamentos nas discussões sobre o tema: a sua definição enquanto área meio ou como área fim. De acordo com as reflexões de Torres (2015), a dinâmica do SUAS tem validado um lugar para vigilância enquanto função da gestão, em detrimento de uma proposta mais ampla de função da política de assistência social. Fritzen (2017) caracteriza a vigilância socioassistencial simultaneamente como processo e produto. E assim sendo, deve ser capaz de conceber efeitos que resultem na garantia das outras funções da política: a proteção social e a defesa de direitos.

Nos seus resultados, as pesquisas fizeram referência às questões inerentes à gestão do trabalho: equipes técnicas reduzidas, à precariedade das condições estruturais de trabalho, à ausência de capacitações — problemáticas apontadas por Ribeiro (2014), Sousa (2015), Carvalho (2015), Zacarias (2018), entre outros. Sobre isso é importante sinalizar que o desmonte das políticas sociais no cenário brasileiro, especialmente nos últimos anos, tem impactado de forma significativa nas condições de trabalho do SUAS. Ainda que pesem as diferentes formas de ordenamento dos processos de trabalho, alguns autores assinalam a preocupação expressa por parte das equipes que participaram dos estudos no que diz respeito às atividades de elaboração de instrumentais, padronização e registro da informação, conforme identificado por Ribeiro (2014). Por outro lado, também são percebidas inconsistências nas informações produzidas tanto pelo órgão gestor quanto pelas unidades do SUAS, segundo Carneiro (2015).

Com efeito, o esforço empreendido neste capítulo partiu do entendimento de que a análise documental deve permitir visualizar a localização, identificação, organização e avaliação das informações contidas nos documentos, além da contextualização dos fatos em determinadas conjunturas (MOREIRA, 2005). Reconhecemos as limitações ao abordarmos o diálogo com o objeto de estudo. Isso ocorre porque o debate acerca da vigilância socioassistencial requer o devido amadurecimento teórico. Desse modo, as reflexões aqui apresentadas não pretendem esgotar o assunto, mas descortinar novas possibilidades de análises, pesquisa e intervenção na área, o que pretendemos demonstrar no próximo capítulo.

3 A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA PRÁTICA E A PRÁTICA DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: DILEMAS E PERSPECTIVAS

"O ato de tornar público o resultado de pesquisas ou mesmo de debates é de muita responsabilidade, porque em geral, como leitores esperamos respostas aos questionamentos, às angústias, às provações tensionadas do cotidiano. Mas, fundamentalmente, corresponde ao momento que faz emergir, ou melhor, esse é um dever da produção técnica e acadêmica: o perturbar-se intelectualmente, o sacudir das estranhas, o colocar-se na inquietação, porque, afinal, esse é o lugar do sujeito: o apropriar-se do conhecimento na atividade inconclusa da criação, do diálogo, da discussão" (MOREIRA, 2013, p. 10-11).

Na introdução desta tese, apresentamos a trilha explorada no decorrer da pesquisa, e nos capítulos subsequentes desenvolvemos uma linha argumentativa para dar sustentação ao diálogo proposto. A seção que ora apresentamos ocupa-se do delineamento dos resultados do estudo¹⁰⁷ desenvolvido junto às equipes de vigilância socioassistencial dos municípios de Belém, Goiânia, Porto Alegre, Recife e São Paulo¹⁰⁸. A perspectiva sobre a qual incorrem nossas reflexões direciona o olhar do leitor para o debate sobre a implementação da vigilância socioassistencial, buscando decifrar as singularidades que perpassam a gestão do SUAS.

Nesse sentido, o capítulo está organizado em cinco blocos. Inicialmente, apresentamos algumas considerações sobre o cenário das metrópoles brasileiras. Em seguida, discutimos a gênese e a estruturação da vigilância socioassistencial nos municípios pesquisados. A terceira seção, por sua vez, é dedicada ao perfil das equipes técnicas que atuam na área. As nuances que permeiam o processo de trabalho na área de vigilância socioassistencial são o objeto da quarta parte do capítulo. E, por último, abordamos os principais dilemas que perpassam a gestão da informação na política de assistência social.

3.1 Metrópoles enquanto lócus de estudo

Os estudos dedicados à análise das metrópoles têm avançado de forma significativa, alcançando “protagonismo no âmbito teórico”, à medida que o tema vem se

¹⁰⁷ É importante assinalar que foi garantido o sigilo de identidade dos participantes do estudo. Para cada um dos dez entrevistados adotou-se um pseudônimo relativo às temáticas afetas à vigilância socioassistencial, quais sejam: “análise”, “avaliação”, “diagnóstico”, “informação”, “monitoramento”, “padronização”, “planejamento”, “registro”, “sistematização” e “território”.

¹⁰⁸ Para maiores informações, ver o item: “Percurso Metodológico”.

constituindo em objeto de distintos campos disciplinares¹⁰⁹. A opção pela escala metropolitana como referência nesta tese se dá por dois motivos interligados. O primeiro, a experiência profissional¹¹⁰ no município do Rio de Janeiro, o que tem nos possibilitado a reflexão permanente sobre os impasses e as possibilidades dos rumos do desenvolvimento do SUAS na escala metropolitana. E o segundo motivo decorre da reconhecida carência de estudos dedicados ao exame da assistência social nas metrópoles, sobretudo no que se refere à gestão da política.

A rigor, a literatura especializada retrata a correlação entre as metrópoles e o modelo de expansão do capitalismo. A fase que se inaugurou a partir da década de 1970 por este sistema de produção implicou em outra racionalidade territorial e espacial. E nesse sentido, se antes, a acumulação do capital se constituía em produto exclusivo da indústria, o quadro se altera, cabendo o protagonismo ao setor de serviços (HARVEY, 1992). Assim, não é por mera causalidade que o referido momento histórico — palco de mudanças profundas acarreadas pela crise de acumulação do capital —, trouxe rebatimentos para as metrópoles, sobretudo, para aquelas situadas nas sociedades periféricas (RIBEIRO, 2012, p. 5).

São impactos fragmentadores: vê-se a combinação tremenda entre a formação de novas centralidades altamente excludentes, de um lado, e, do outro, vias rápidas, um modelo notorista exacerbado; fragmentações no território. Tem-se a metrópole com uma configuração que corresponde ao período contemporâneo do capitalismo, esse capitalismo financeiro, ou cognitivo, ou de ambas as espécies ao mesmo tempo. Quer dizer que estamos em face de novas voracidades: voracidade por recursos, voracidade por inovações, voracidade por criatividade, voracidade por nichos de oportunidade, voracidade por ações que busquem de maneira exata o lucro.

Arantes et. al (2000), ao se debruçarem no debate sobre as questões urbanas, afirmam que estas adquiriram novas feições em anos recentes, alinhavando “uma verdadeira revolução simbólica”. Contudo, a autora adverte para a importância de decifrar os conteúdos de tal revolução, que na realidade, é a expressão “do capitalismo periférico em sua face urbana” (p. 101). O que se verifica, considerando o ponto de vista histórico, é que no caso brasileiro, o processamento da ampliação territorial das cidades também é responsável por alterar as funções exercidas pelas metrópoles no contexto

¹⁰⁹ A Geografia e o Planejamento Urbano e Regional são áreas que construíram fundamentos importantes a despeito do processo histórico, da estruturação e do cotidiano das metrópoles.

¹¹⁰ Aspecto destacado na parte introdutória.

global do capitalismo. Clementino e Almeida (2015) ressaltam que as metrópoles não se constituem em “uma unidade política”, pois não logram em termos político-institucionais das atribuições de unidade federativa. Mas assumem, no desenvolvimento econômico do país, um importante papel, à medida que o desenvolvimento destas é determinante para a economia brasileira. Nessa linha, não existe uma forma ideal de conceituar metrópole¹¹¹,

A designação de metrópole tem permanecido, devido, em grande parte, ao valor emblemático que adquiriu, seja como representação de problemáticas econômicas e sociais, seja pelas posições mais elevadas na hierarquia urbana, seja pela dominação política e polarização que exerce sobre lugares de um dado território. É preciso, contudo, considerar que tal designação genérica não corresponde a um tipo ideal, já que **a metrópole é um fenômeno plural, que apresenta diferentes dimensões e formas de concentração** (DAVIDOVICH, 2003, p. 3, grifo nosso).

Efetivamente, a PNAS/2004 parte das referências utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de classificação dos municípios em portes populacionais¹¹², — pequeno porte I, pequeno porte II, médio porte, grande porte e metrópole. Partindo desse encaminhamento, foram definidos os parâmetros para a implantação do SUAS no território nacional, numa perspectiva de potencializar e hierarquizar a operacionalização do sistema. Inicialmente, essa classificação possibilitou determinar as ações e os serviços de proteção social básica, cuja oferta deve ocorrer no conjunto dos municípios brasileiros. Por outro lado, permitiu estruturar as ações de proteção social especial de média e alta complexidade que devem estar constituídas nos municípios de médio porte, grande porte e metrópoles (BRASIL, 2005). Sendo assim, o porte dos municípios, a partir do recorte populacional e da configuração dos distintos territórios, influencia, indubitavelmente, na forma como a assistência social se organiza e responde a suas demandas.

¹¹¹ Há que se registrar que metrópole e região metropolitana possuem significados distintos. Uma Região Metropolitana (RM) é concebida como área urbana de alta densidade demográfica (SOUZA e TERRA, 2017). Do ponto de vista sociopolítico e jurídico, a instituição de regiões metropolitanas foi definida pela Lei Complementar nº 14/1973. Inicialmente foram criadas nove regiões metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém e Rio de Janeiro, sendo esta última criada em 1974. A Constituição Federal de 1988 definiu como competência específica dos estados federados a instituição de regiões metropolitanas. Contudo, não se estabeleceu a forma de regulação constitucional da gestão metropolitana, ficando sob responsabilidade particular de cada estado. Esta questão foi revista no âmbito das discussões sobre a formulação do Estatuto da Metrópole, Instituído pela Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. (FIRKOWSKI e BALISKI, 2018). De acordo com o SIDRA/IBGE, em 2017 o Brasil possuía 73 regiões metropolitanas.

¹¹² Pequeno Porte I: com população até 20.000 habitantes; Pequeno Porte II: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; Médio Porte: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; Grande Porte: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes e Metrópoles: com população superior a 900.000 habitantes.

A dinâmica da divisão territorial brasileira no âmbito municipal é constituída por uma vigorosa fragmentação, erguida especialmente a partir da CF 1988, o que resultou na expansão do quantitativo de pequenos municípios. Relevante notar que 75% dos municípios brasileiros são de Pequeno Porte I, ou seja, com população até 20.000 habitantes. Já aqueles com população estimada em até 50.000 habitantes, nominados de Pequeno Porte II, representam 18,74%¹¹³ do contingente populacional. A descentralização político-administrativa, a municipalização de alguns serviços básicos, associados à baixa arrecadação de tributos e o descompasso das transferências são aspectos que vêm dificultando a gestão local nestes municípios, conforme assinala Tavares (2006).

Os municípios com mais de 900.000 habitantes, as metrópoles, equivalem apenas a 0,31% das cidades brasileiras. Apesar disso, estima-se que 22% da população residam nas 17 metrópoles que expressam as duas faces de uma mesma moeda: uma lógica segregadora e a complexidade imposta pela territorialização no país. A PNAS/2004 não aprofunda o debate sobre os portes populacionais dos municípios, apenas se remete à questão populacional. No texto da política, metrópole é caracterizada da seguinte forma “para além das características dos grandes municípios, as metrópoles apresentam o agravante dos chamados territórios de fronteira, que significam zonas de limites que configuram a região metropolitana e normalmente com forte ausência de serviços do Estado” (BRASIL, 2004, p. 46).

Ao discutir a expansão urbana nas metrópoles, Grostein (2001) afirma que o paradigma de urbanização brasileiro criou um espaço com duas faces: a cidade formal e a cidade informal. A significativa concentração da pobreza nas metrópoles brasileiras expressa de um lado, a cidade formal, que concentra os investimentos públicos e, de outro, o seu contraponto absoluto, a cidade informal relegada dos benefícios equivalentes e que cresce exponencialmente na ilegalidade urbana que a constitui, exacerbando as diferenças socioambientais. A precariedade e a ilegalidade são seus componentes genéticos e contribuem para a formação de espaços urbanos sem atributos de urbanidade (GROSTEIN, 2001, p. 14).

¹¹³ IBGE, Censo Demográfico de 2010.

Compete aos municípios, fundamentados pelo pacto federativo brasileiro, executarem a política de assistência social em âmbito local¹¹⁴. Entretanto, é preciso considerar que as assimetrias e descompassos das metrópoles também refletem na forma de organização e de condução da política de assistência social. Alchorne (2014), ao discutir a gestão territorial em metrópoles, aponta para “a necessidade da implantação de uma estrutura administrativa que considere as peculiaridades da gestão em metrópoles, que dê conta dessas diferenças e complexidades na e para a gestão pública da política de assistência social” (p. 1372).

As Tabelas 3 e 4, abaixo, ilustram algumas destas complexidades, sobretudo, quando se compara a população de cada município com a estrutura disponível para o atendimento às demandas por proteção social. É possível verificar que as maiores redes de promoção e proteção social públicas estão situadas no Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Fortaleza e Salvador. Contudo, a análise dos principais indicadores das metrópoles retratam distintas realidades e não restam dúvidas de que este quantitativo de equipamentos é insuficiente para o atendimento às demandas da população. Por exemplo, os maiores déficits¹¹⁵ de CRAS no território nacional estão concentrados nas metrópoles (BRASIL, 2018).

¹¹⁴ A rigor, este papel que vem sendo desempenhado pelas Secretarias Municipais de Assistência Social ou órgão congênere. Sob este aspecto, os dados do Censo SUAS 2017, apontam que o percentual das Secretarias Municipais exclusivas de Assistência Social era de 77,01% no país. Na realidade, isto representa um avanço, considerando, que, ao longo de sua trajetória uma marca que tem acompanhado a política de assistência social é a inexistência de um lugar institucionalizado. Ao considerarmos as metrópoles, observamos que somente 4 possuem Secretarias Municipais exclusivas de Assistência Social: Goiânia, Guarulhos, Maceió, São Luís e São Paulo. Nos demais municípios, o órgão gestor está vinculado à outras políticas setoriais. Interessante notar que dentre as metrópoles somente em Belém, Curitiba e Porto Alegre prevalecem o modelo de Fundações Públicas.

¹¹⁵ De acordo com o levantamento realizado pelo MDS, para atingir 100% de cobertura (famílias cadastradas no CadÚnico com renda até ½ salário mínimo) seria necessário implantar 1.031 novos CRAS no país (BRASIL, 2018).

Tabela 3 – Distribuição dos Equipamentos do SUAS nas metrópoles brasileiras.

Metrópole	População Estimada	CRAS	CREAS	Centro Pop	Unidades de Acolhimento¹¹⁶
Belém	1.485.732	12	5	2	17
Belo Horizonte	2.501.576	34	9	3	107
Brasília	2.974.703	27	11	2	43
Campinas	1.194.094	12	4	2	48
Curitiba	1.917.185	45	10	6	58
Fortaleza	2.643.247	27	6	2	49
Goiânia	1.495.705	15	5	1	28
Guarulhos	1.365.899	12	3	2	21
Maceió	1.012.382	16	5	2	20
Manaus	2.145.444	20	5	1	21
Porto Alegre	1.479.101	22	9	2	79
Recife	1.637.834	12	4	2	26
Rio de Janeiro	6.688.927	47	14	2	103
Salvador	2.857.329	28	7	4	68
São Gonçalo	1.077.687	19	5	1	28
São Luís	1.094.667	20	5	2	18
São Paulo	12.176.866	54	30	6	288
Total	44.735.996	422	137	42	1022

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Ministério da Cidadania, CadSUAS. Referência abr/2019 (2019).

Impressiona também a magnitude da população coberta pela política da assistência social nas metrópoles. A título de exemplo, a Tabela 4 apresenta o número de famílias incluídas no Cadastro Único e aquelas cobertas pelo Programa Bolsa Família, assim como o número de beneficiários do BPC, esses dois os maiores benefícios de transferência de renda do país. Em todas as metrópoles, o número de beneficiários ultrapassa a população da maior parte dos municípios brasileiros. Cabe aqui registrar que, conforme as normativas que regem a PNAS desde a Constituição Federal de 1988, a assistência social se destina a quem dela necessitar, o que supõe que a população a ser atendida pela política tende a ser ainda maior, na medida em que tanto o Cadastro Único quanto o PBF e o BPC se concentram na população mais pobre identificada pelo corte de renda. Cabe ainda lembrar que as metrópoles concentram um conjunto de vulnerabilidades sociais, expressas nos índices de pobreza, desigualdades sociais, violência urbana, dentre outras, já tão bem exploradas pela literatura.

¹¹⁶ Estão contabilizadas as unidades da rede socioassistencial pública e da rede socioassistencial privada.

Tabela 4 – Número de famílias cadastradas no CadÚnico e beneficiários dos dois principais programas de transferência de renda – PBF e BPC

Metrópole	Famílias cadastradas no CadÚnico*	Famílias beneficiárias do PBF**	Total de Beneficiários do BPC - PCD***	Total de Beneficiários do BPC - Idoso****
Belém	220.232	123.496	25.473	28.780
Belo Horizonte	157.355	60.159	22.832	24.459
Brasília	152.603	71.599	28.349	26.608
Campinas	77.540	37.226	7.740	8.281
Curitiba	114.491	31.778	12.197	15.961
Fortaleza	385.009	210.264	38.142	47.205
Goiânia	87.153	27.844	15.454	16.118
Guarulhos	109.139	41.439	8.105	10.839
Maceió	135.431	59.881	23.874	9.317
Manaus	241.737	127.440	26.590	28.387
Porto Alegre	96.805	50.238	16.027	12.109
Recife	202.456	93.689	39.072	38.361
Rio de Janeiro	521.972	252.730	40.148	70.336
Salvador	313.423	173.658	33.664	34.232
São Gonçalo	111.410	61.578	4.824	8.963
São Luís	188.790	79.443	19.576	25.403
São Paulo	1.266.077	476.385	81.612	127.716

Fonte: Elaboração própria (2019).

* Fonte: IBGE/2018

** Fonte: Ministério da Cidadania, Cadastro Único para Programas Sociais (Jan/ 2019).

*** Fonte: Ministério da Cidadania, Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família (Abr./2019).

**** Fonte: DATAPREV/Síntese, (Fev./2019).

Quanto à categoria “porte populacional dos municípios brasileiros”, Sposati (2015) afirma que com o Pacto Federativo estabelecido pelo SUAS, esta tem se apresentado insatisfatoriamente, carecendo de alterações. De acordo com a autora, o alcance da universalidade da cobertura através das seguranças, requer outros parâmetros quantitativos e qualitativos, para além do contingente populacional, que sejam capazes de considerar as particularidades dos territórios e de sua população no conjunto dos municípios. Para a autora, “é impossível que um município com 5, 10 ou 20 mil habitantes, com parcelas urbanas e rurais diferenciadas, possa adotar o padrão de resposta e modo de gestão igual a de um município de 300 mil ou de 12 milhões de habitantes” (SPOSATI, 2015, p. 52). Da mesma forma não se pode desconsiderar que o quantitativo e o grau de demandas por proteção social em metrópoles se constitui de forma bastante diferenciada, quando comparada com os municípios de portes populacionais menores.

3.2 O processo de implementação da vigilância socioassistencial enquanto área de gestão do SUAS: para além de uma “plaquinha” na porta

A rigor, distintos conceitos, diversificado arcabouço teórico e pluralismo de abordagens são traços da literatura especializada sobre o campo de análise de políticas públicas, tendo como referências as contribuições de Souza (2006), Arretche (2003), Labra (1999), Lindblom (1981), dentre outros autores. Qualquer que seja a perspectiva explorada, as abordagens tendem a reconhecer a complexidade que envolve o tema, que vem sendo objeto de discussões pelo menos desde os anos de 1930. Em termos históricos, Harold Lasswell é reconhecido pelo pioneirismo na adoção do termo *policy analysis* (análise de política pública), partindo do exame de políticas públicas¹¹⁷ de forma ampliada, isto é, para além da visão clássica da ciência política (ARAÚJO; RODRIGUES, 2016).

Um dos componentes que demarcam a discussão de Lasswell é a aproximação entre o conhecimento científico e a produção empírica dos governos por meio do diálogo com os distintos atores envolvidos no processo: cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Foi com esse viés que a definição de política pública por ele concebida se constituiu no decorrer dos anos, a mais utilizada em âmbito acadêmico. No cerne de sua formulação, “[...] decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz”. Em linhas gerais, esta concepção de política pública concebida enquanto área de conhecimento busca “colocar o governo em ação”, analisá-la e, em caso de necessidade, indicar alternativas para dirimir os problemas decorrentes das decisões tomadas pela própria política (SOUZA, 2002, p. 4-5).

A leitura atenta das produções que tratam da temática demonstra o papel estratégico assumido pela análise de políticas públicas no Estado brasileiro em anos

¹¹⁷ Dentre os modelos de formulação e análise de políticas públicas, um dos mais clássicos é o denominado “ciclo das políticas públicas”, que se estruturaria por intermédio de fases: i) definição de agenda; ii) identificação de alternativas; iii) avaliação das opções; iv) seleção das opções; e v) implementação e avaliação (SOUZA, 2002). Esta tipologia, ainda que apresente limites, tem se colocado enquanto um instrumento de veio analítico importante, visto que possibilita uma leitura mais didática no que diz respeito ao tema, conforme assinala Raeder (2014). Sobre o emprego de tal abordagem teórica, Jann e Wegrich (2007, p. 44) argumentam que “[...] uma das principais razões do sucesso e durabilidade da tipologia dos estágios é, portanto, ser atrativo como modelo normativo para a formação de políticas de tipo-ideal, racional e baseado em evidências”.

recentes, promovendo um adensamento¹¹⁸ teórico-conceitual e, ao mesmo tempo, ampliando as possibilidades de olhar para o campo enquanto uma atividade com substrato social e político. Trata-se de um terreno com desafios permanentes, e que por sua natureza multidisciplinar tem evocado olhares de diferentes áreas do conhecimento — importantes para examinar as complexas relações produzidas entre Estado e sociedade.

A análise e compreensão de uma política nos instigam a ir além do formal e buscar o entendimento das negociações e conflitos (os bastidores) presentes na construção de um enunciado oficial, (re) conhecendo os grupos e suas diferentes visões de mundo em disputa e as estratégias utilizadas. Reconhecendo também que a política sofre, continuamente, a interferência de outros sujeitos, ou seja, se transforma na prática, se transforma à medida que passa a ser colocada em prática, na interação com outros sujeitos (BAPTISTA; MATTOS, 2011, p. 14).

Partindo da trajetória das políticas públicas, Peres (2006) pontua que as conceituações acerca deste campo e o processo de implementação são dotados de múltiplos significados. Foge ao objetivo deste capítulo fazer apresentação e análise do arcabouço teórico¹¹⁹ que foi, progressivamente, construindo-se sobre o tema. Porém, uma observação preambular é necessária: não entendemos, aqui, a implementação como uma etapa simplesmente administrativa ou mera execução do que está contido nas normativas e desenho da política, mas enquanto um processo dinâmico e permanente, mediado por um conjunto de práticas e interações de distintos atores (LOTTA, 2010). Desta feita, a proposta é abordar o objeto de estudo a partir de três dimensões¹²⁰ complementares: institucional, processual e material (FREY, 2000; SERAFIM; DIAS, 2012).

Um dos reducionismos observados recorrentemente ao longo dos nossos estudos sobre a temática foi a tendência inadequada de compreender que a implementação da vigilância socioassistencial se resume à mera formalização da área na estrutura do organograma institucional dos municípios. Esta perspectiva parece estar sendo

¹¹⁸ Embora venha se constituindo em objeto de estudo, especialmente nas últimas décadas, o campo de políticas é demarcado pela fragmentação organizacional e temática (FARIA, 2003).

¹¹⁹ Barrett (2004) destaca que o tema da implementação encontra reconhecimento no contexto dos governos de 1970, considerando que tem origem nesse período a maior preocupação com aspectos como a efetividade das políticas públicas e da governança.

¹²⁰ Frey (2000, p. 216-217) caracteriza estas dimensões da seguinte forma: “a dimensão institucional ‘polity’ se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. No quadro da dimensão processual ‘politics’ tem-se em vista o processo político, frequentemente, de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. A dimensão material ‘policy’ reúne os conteúdos concretos: a configuração dos programas políticos, os problemas técnicos e o conteúdo material das decisões políticas”.

reafirmada, pelo que percebemos em vários espaços de discussão: nos municípios que acompanhamos em consultorias técnicas; nas trocas com profissionais participantes dos cursos do Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS); nas oficinas sobre vigilância socioassistencial das quais participamos. Quando concebida desta forma, há o risco de compreender a implementação enquanto um conjunto de procedimentos meramente racionais e lineares, desassociados dos processos políticos (SOUZA, 2003). Portanto, pode significar apenas uma resposta burocrática ao previsto pela NOB-SUAS/2012, a despeito das responsabilidades comuns aos entes federativos de “[...] estruturar, implantar e implementar a vigilância socioassistencial” (BRASIL, 2012, p. 20).

As questões colocadas acima exprimem a hipótese central da pesquisa: a de que o ordenamento na estrutura do órgão gestor é um dos estágios para a implementação, todavia não é possível afirmar que os municípios que constituíram o “lugar formalizado” para a vigilância socioassistencial de fato implementaram a área. Essa tendência incongruente pode estar relacionada a três aspectos: i) a imprecisão conceitual que impregna o termo, que na realidade tem colocado a vigilância socioassistencial mais como uma incógnita do que uma função propriamente dita da política de assistência social; ii) a ausência de uma discussão mais qualificada sobre o conteúdo da NOB-SUAS/2012; e iii) a necessidade dos municípios responderem às metas do Pacto de Aprimoramento da Gestão (2014-2017)¹²¹ no que tange à formalização de áreas específicas. Sobre o último assunto, cabe um parêntese: o fato de que a utilização de metas como ferramenta de gestão pública na assistência social não se desenvolveu a ponto de definir parâmetros bem definidos sobre o que se deseja aferir e por qual motivo — especialmente em termos de gestão.

Nas oficinas¹²² com foco na vigilância socioassistencial desenvolvidas pelo MDS, das quais participamos, uma questão despontava com certa regularidade: o reconhecimento do lugar dedicado à área na gestão do SUAS e o seu objeto de intervenção. Recorrendo aos registros do nosso diário de campo, identificamos uma fala emblemática: “[...] com a mudança de gestão implantamos a vigilância em dois meses. Entramos para o organograma. Na porta da nossa sala já tem até plaquinha:

¹²¹ Este ponto já foi retratado na análise documental sobre os atos normativos do SUAS que apresentamos no capítulo anterior.

¹²² Para maiores informações sobre estas oficinas, ver *O Despertar do Tema: contextualizando a proposta de estudo*.

Departamento de Vigilância”¹²³. Após ouvirmos esta narrativa, um questionamento passou a nos inquietar permanentemente: o que as equipes técnicas e gestores da política estão entendendo por implementar a vigilância socioassistencial?

O mesmo profissional, ao retratar a experiência do seu município por meio da apresentação das funcionalidades do instrumento por ele desenvolvido, destinado ao registro dos atendimentos nos CRAS, disse: “esta ferramenta é boa, principalmente porque nos permite identificar o técnico que atende mais e aquele que atende menos, isso é importante para a gestão”¹²⁴. Por alguns instantes, as argumentações colocadas naquele contexto foram rechaçadas por parte do grupo que participava da oficina, causando uma série de questionamentos. Diante do ocorrido, os responsáveis pela coordenação da oficina ponderaram, com propriedade, as colocações efetuadas, tentando desconstruir o conteúdo inconsistente impresso naquela fala.

O relato que descrevemos é apenas um dos que circundam a discussão em torno da vigilância socioassistencial, e nos permite inferir algumas questões importantes no que toca ao estudo do tema. Primeiramente, parece estar incorporado ao universo simbólico de parte dos profissionais e gestores da política de assistência social o entendimento simplista de que a implementação da área está vinculada, necessariamente, ao seu estabelecimento na estrutura organizacional da gestão — fato que corrobora a tese que anunciamos em parágrafos antecedentes. O segundo ponto que observamos, ao reproduzir a fala “identificar o técnico que atende mais e aquele que atende menos”, é que existe uma compreensão de que a vigilância socioassistencial pode estar a serviço do controle das práticas profissionais. Existe, portanto, o risco de conferir à área o encargo do acompanhamento de metas baseadas na lógica da produtividade individual dos trabalhadores.

Adentrando nos resultados da pesquisa empírica, dada a necessidade de qualificarmos a discussão, examinamos o organograma dos órgãos gestores pesquisados, buscando conhecer o panorama institucional e o modo como a vigilância socioassistencial vem sendo organizada. A vinculação da área no organograma de cada Secretaria e/ou Fundação nos remete a uma série de suposições, inclusive ao grau de institucionalidade alcançado pela vigilância socioassistencial nestes municípios. Ao discutir as institucionalidades e práticas do SUAS, Silveira (2007, p. 73) adverte que esse tipo de

¹²³ Narrativa extraída do diário de campo da autora em sua participação no XVI Encontro Nacional do CONGEMAS, realizado no período entre 27 a 30 de abril de 2014 em Cuiabá (MT).

¹²⁴ Idem.

análise que exige o retorno aos fundamentos da “[...] legalidade que constitui a dinâmica socioinstitucional do campo socioassistencial no Brasil”.

Do ponto de vista administrativo, é possível notar que os arranjos político-institucionais dos municípios posicionam a área em estruturas diferenciadas. Afinal, “a vigilância é reflexo de como a assistência social é compreendida e tratada pela gestão”¹²⁵. Ademais, diz respeito à forma como cada Secretaria ou Fundação responsável pela gestão do SUAS no âmbito local se organizou diante dos parâmetros de institucionalidade da política. Cabe ainda lembrar que a hierarquia corresponde à estrutura verticalmente “integrada”, constituída por múltiplas determinações. Assim sendo, o desenho de estrutura concebido por cada gestão é representativo de interesses, concepções e limites dentro do campo institucional. Mais substantivamente, traduz a relação entre as distintas perspectivas acerca da política pública, mediada pelo entendimento acerca do papel do Estado (SERAFIM; DIAS, 2012). No Quadro 9, a seguir, apresentamos as nomenclaturas que formalizam a área de vigilância socioassistencial nos respectivos municípios.

Quadro 9 – Panorama da formalização da Vigilância Socioassistencial na estrutura administrativa dos órgãos gestores pesquisados

Município	Órgão Gestor	Área responsável pelas ações de Vigilância Socioassistencial	Vinculação da área na estrutura organizacional do Órgão Gestor
Belém	Fundação Papa João XXIII – FUNPAPA	Setor de Vigilância Socioassistencial - SEVISA	Núcleo Setorial de Planejamento
Goiânia	Secretaria Municipal de Assistência Social	Gerência de Vigilância Socioassistencial	Gabinete da Secretaria
Porto Alegre	Fundação de Assistência Social de Porto Alegre	Assessoria de Planejamento	Gabinete da Fundação
Recife	Secretaria de Desenvolvimento Social, Juventude, Políticas sobre Drogas e Direitos Humanos	Unidade de Vigilância Socioassistencial	Secretaria Executiva de Assistência Social - Gerência Geral do SUAS
São Paulo	Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social	Coordenação do Observatório da Vigilância Socioassistencial	Coordenadoria de Gestão do SUAS

Fonte: Elaboração própria, com base nos resultados da 3ª fase do estudo (2019).

*Período de Referência: agosto/setembro, 2018.

Ao analisarmos as estruturas organizacionais com as respectivas subdivisões administrativas dos órgãos gestores pesquisados, observamos que Recife e São Paulo constituíram campos específicos para a gestão do SUAS, agregando a vigilância neste escopo. Belém, por sua vez, incorporou a área ao setor responsável pelo planejamento da

¹²⁵ Afirmação do entrevistado “Diagnóstico” ao se referir à construção da identidade da vigilância socioassistencial no município de onde atua profissionalmente.

Fundação. Em Goiânia e Porto Alegre, a vinculação se dá diretamente ao gabinete do órgão gestor, sendo que na última as ações são desenvolvidas pela Assessoria de Planejamento — oficialmente, porém, a vigilância inexiste na estrutura administrativa do município¹²⁶.

De acordo com os relatos de alguns entrevistados, esse desenho institucional nem sempre considera o caráter de complementariedade das três funções da política, e sim o espaço no qual é conveniente (ou possível) manter “os detentores das informações”. Em tal contexto, vem à tona o dilema que os profissionais da área dizem estar arraigado no significado e nas práticas que envolvem esta função da política: a vigilância socioassistencial é uma área meio ou área fim?

Entendida aqui em nível de igualdade com as demais funções, não é, e nem pode ser, independente dentro da organização da assistência social. Por ser capaz de fornecer tanto as informações que traduzem aspectos gerais de determinada realidade, bem como detalhar e analisar seus aspectos particulares, a vigilância socioassistencial reúne condições de subsidiar o planejamento de políticas sociais públicas em nível macrosocial, como também contribuir com o planejamento de um serviço ou atividade em um território específico. A inferência que se faz é que esse debate sobre função fim ou função meio irá depender da direção social que lhe é dada. Ficará restrita à função meio se desvinculada de seu caráter articulador, indicando uma dimensão ético-política (LAZZARI, 2018, p. 62).

Ainda no tocante à estruturação da área, os profissionais avaliam que não foram desenvolvidas condições para a constituição de um “aparato burocrático autônomo”. Declaram que o grau de legitimidade das instâncias responsáveis pela proteção social básica e pela proteção social especial difere-se, em grande escala, da alcançada pela vigilância. Essa configuração não nos causa estranheza, pois é preciso considerar que a área ora em debate ainda não desenvolveu uma trajetória consistente no interior da política. Além disso, é importante dizer que, em relação ao padrão instituído pelo SUAS, no conjunto da tríade das funções da política, a proteção social adquire *status* político diferenciado, tendo maior visibilidade por uma série de questões. Assim sendo, sua forma de materialização nas unidades do SUAS, “[...] como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais” (JACCOUD, 2009, p. 58), confere-lhe um significado mais concreto.

¹²⁶ Este é um dos clássicos exemplos das situações caracterizadas pelo Censo SUAS como área constituída de “maneira informal”. Para esclarecimentos sobre a seleção deste município para o estudo, ver a seção: “O Percorso Metodológico”.

Com efeito, as afirmações de parte dos entrevistados revelam a fragilidade das estruturas administrativas criadas formalmente. Em alguns casos, destacou-se que não ocorreu um debate amplo e consistente para a definição das competências da área dispostas no organograma institucional, e isso dificulta o esclarecimento do papel da vigilância socioassistencial na gestão do SUAS. Em determinados municípios, existem evidências de que, a cada mudança na gestão da política de assistência social, em que novas institucionalidades são demarcadas, o “lugar” da vigilância socioassistencial fica comprometido. É, pois, neste nível de desafio que se coloca a tarefa de requalificar o debate, sendo “[...] necessárias mediações entre o já instituído e outras aproximações que sejam capazes de apreender o objeto de estudo em sentido mais amplo, não restrito a uma função formal da política” (LAZZARI, 2018, p. 68). A partir do relato abaixo, percebe-se as dificuldades enfrentadas num contexto de alteração do cenário político.

Entre 2013-2016 não tivemos mudanças tão significativas do ponto de vista da gestão. Quando houve mudança de partido entraram pessoas que não conheciam o trabalho que vinha sendo realizado. Aí vem aquela ideia de que não precisava existir um setor de vigilância socioassistencial. O que é isso? Para que serve? Quando nós falamos do Pacto de Aprimoramento o que ouvimos que aquilo era apenas uma sugestão. Quando uma determinada gestão assumiu, nós pegamos os documentos, principalmente a NOB, para explicar a importância da vigilância socioassistencial, mas não entrava na cabeça das pessoas. Quando eles começaram a ler falaram, ‘isso não é lei, é só uma orientação, a gente faz se quiser’. Isso refletiu aqui, perdemos RH, perdemos muitas das atribuições que nós tínhamos a até espaços de participação. Nós vimos resistindo bravamente (Entrevistado “Avaliação”).

Pôde-se identificar, nesse caso, o esforço por parte da equipe técnica em demarcar o lugar e a importância da vigilância socioassistencial. Por outro lado, em termos mais amplos, observamos duas questões substanciais. A primeira é que “[...] políticas públicas compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores” (EASTON, 1968). E a segunda, que “[...] o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, 2008). Na prática, políticas públicas e burocracia estão conectadas e definem, em grande medida, o conteúdo das ações das instituições. Numa leitura baseada em Bourdieu acerca da narrativa que mencionamos, observa-se que o lugar que a vigilância socioassistencial ocupa na estrutura de cada município expressa “[...] um conjunto estruturado e estruturante de relações de poder que condicionam o desenvolvimento das práticas” (2004, p. 23).

As experiências pregressas dos municípios no campo do planejamento, do monitoramento e/ou da avaliação subsidiaram, em parte, a implementação da vigilância socioassistencial, ora agregando profissionais com expertise e que haviam atuado em outros domínios da gestão municipal, ora, inclusive, reordenando os setores existentes para estes fins, numa tentativa de se adequar ao previsto nos parâmetros nacionais vigentes da política.

Além disso, um componente deve ser ponderado. Em razão de o conteúdo da vigilância socioassistencial não estar claramente definido, ocorre que esta vem sendo apreendida, em determinadas situações, enquanto sinônimo de monitoramento e avaliação. É interessante que os entrevistados relatam a dificuldade de explicar esta argumentação para os demais atores da arena institucional. Ao mesmo tempo, sinalizam que tanto o monitoramento quanto a avaliação se traduzem em pontos nevrálgicos do SUAS.

O que foi pensado em termos de vigilância pelo governo federal foi muito amplo. Sinceramente, é impossível que uma equipe dê conta daquela proposta. Na atual conjuntura do SUAS que vivemos neste país, mais do que nunca, precisamos eleger prioridades em nossas ações. Embora saibamos que vigilância não se resume ao monitoramento e avaliação, penso que deveríamos investir mais nestas duas frentes de trabalho que são essenciais ao desenvolvimento do SUAS, porém há muitas lacunas que precisam ser discutidas (Entrevistado “Planejamento”).

As falas dos entrevistados confirmam que nos municípios — mesmo antes da formalização da vigilância socioassistencial dentro das subdivisões administrativas do órgão gestor — já vinham sendo desenvolvidas ações específicas da área, ainda que de forma assistemática. Dentre as atividades sobressaem-se: realização de diagnósticos, padronização de instrumentos e levantamento de dados sobre os atendimentos nas unidades do SUAS.

É importante considerar outro aspecto: o papel do governo federal enquanto instância indutora do processo de implementação. Este tópico foi colocado integralmente pelos participantes da pesquisa. Recorrendo à literatura do campo de análise de políticas públicas, percebe-se que não é por acaso que Viana e Baptista (2009) comparam a fase de implementação com um jogo. De fato, no caso específico da política de assistência social, é preciso considerar as complexas relações intergovernamentais fortemente induzidas pelo MDS — a “autoridade central” — na constituição do SUAS.

Quando questionados sobre a participação do órgão gestor estadual no processo de implementação, quase todos os entrevistados declaram a inexistência de assessoria técnica. Informam que, geralmente, os contatos com a Secretaria Estadual para esclarecimentos de dúvidas sobre a implementação da área foram realizados por intermédio de telefone ou correio eletrônico. Entretanto, assinalaram que, naquelas circunstâncias, os estados também precisavam constituir suas respectivas áreas de vigilância socioassistencial, logo, nem sempre conseguiam dirimir as dúvidas apresentadas, sendo necessário o contato com a equipe da Coordenação de Vigilância Socioassistencial do MDS. Apenas o município de Goiânia informou que a Secretaria de Estado havia promovido uma série de encontros técnicos voltados à implementação da vigilância socioassistencial nos municípios.

Avançando mais um passo em nossa linha analítica, os relatos demonstram entendimento de que a implementação não se traduz em etapa meramente administrativa, e sim em um processo gradativo. Da mesma forma, os entrevistados¹²⁷ assinalam as questões políticas que atravessam a gestão pública, os principais atores envolvidos nesta discussão e as estratégias diariamente forçadas para “sobrevivência” no quadro institucional, em defesa da proteção social e do serviço público de qualidade. Outra problematização trazida é que, na realidade, as mudanças operadas na forma de condução da gestão municipal e as alterações ocorridas no plano nacional trouxeram consequências para o processo de implementação da vigilância.

Na verdade a implementação da vigilância aqui no município passou por dois momentos. O primeiro em que o SUAS era prioridade da gestão e que foi possível avançarmos em muitas questões como nunca antes. Foram abertos canais de participação para os técnicos da gestão e da ponta. Havia uma construção coletiva. Aproveitamos a oportunidade e propomos muitas coisas. Foi possível pensar em várias atividades para a vigilância, e de certa forma, projetarmos o trabalho desenvolvido. Passados estes primeiros anos, as mudanças de gestão que aconteceram no município e também no governo federal rebateram drasticamente na atuação da assistência social. Estávamos num pique e precisamos, por forças das circunstâncias, nos adequarmos a outra conjuntura. Isso prejudicou muito o trabalho desenvolvido (Entrevistado “Sistematização”).

¹²⁷ Dentre os gestores da vigilância socioassistencial — entendidos aqui como aqueles profissionais que atualmente respondem pela área, tendo sido designados por cargos para o exercício de suas competências nos respectivos municípios —, apenas o de Belém participou do ordenamento da área. As nomenclaturas utilizadas para a designação dos cargos nas metrópoles analisadas são: Belém (Coordenador do Setor de Vigilância Socioassistencial), Goiânia (Gerente de Vigilância Socioassistencial), Recife (Gestora da Unidade de Vigilância Socioassistencial) e São Paulo (Coordenador do Observatório da Vigilância Socioassistencial).

Podemos dizer que já vivenciamos os anos dourados da vigilância socioassistencial. Tínhamos uma equipe completa; produzimos muito material; assessoramos as equipes dos CRAS e CREAS no preenchimento dos dados; sistematizamos e analisamos informações. Com o material que elaboramos subsidiamos a gestão, foram muitas ações já nos primeiros anos. Mas, depois o cenário da gestão municipal e do MDS mudou consideravelmente, o que mudou nossos rumos (Entrevistado “Monitoramento”, grifo nosso).

Dessa forma, os entrevistados demonstram entendimento e uma postura crítica ao fazerem a análise do contexto político-institucional, reconhecendo que o processo de implementação da vigilância socioassistencial é atravessado por limites estruturais, institucionais e de condução e operacionalização da política de assistência social. Esse quadro tem vinculação com paradigmas mais amplos — inclusive com o próprio modelo de descentralização político-administrativo do país — e, por sua vez, com duas dimensões apontadas por Arreche (2000): a capacidade de gestão instaurada e a capacidade administrativa das gestões locais. A rigor, não se pode desconsiderar o fato de que a descentralização aumentou as disparidades no interior dos municípios.

É possível mesmo afirmar que a descentralização das políticas sociais esbarrou na precariedade das estruturas administrativas dos entes subnacionais de governo, bem como na baixa capacidade técnica e gerencial da maior parte dos estados e municípios, o que exige um esforço de coordenação da política de descentralização, dilema ainda a ser enfrentado. Esta situação contribuiu para aprofundar as desigualdades entre os municípios brasileiros para assumir o conjunto de responsabilidades que lhe foram atribuídas (SENNA; SILVA, 2017, p. 91).

Nesse sentido, por um lado tem-se efetivamente assistido, no decorrer dos últimos anos, uma convocação para que os municípios implementem a vigilância socioassistencial; por outro, assiste-se a um movimento ainda muito solitário por parte daquelas gestões municipais que conseguiram entender a vigilância socioassistencial “[...] para além de uma ferramenta, um setor ou um conjunto de informações é função a ser cumprida na gestão da política de assistência social, e, portanto, necessita prover respostas específicas às demandas” (BRASIL, 2013, p. 22). Valendo-se dos relatos do nosso diário de campo, identificamos um que, fundamentalmente, é revelador desse contexto:

[...] se vocês colegas que trabalham nas metrópoles encontram dificuldades para estruturar a vigilância, nós que atuamos em municípios pequenos o problema é maior. A prioridade de recursos, investimentos e contratação de profissionais nunca será a vigilância socioassistencial. Vocês do governo federal ficam a todo momento dizendo que é para utilizar o recurso do IGD-

SUAS, como se isso fosse muito fácil. Primeiro que o recurso do IGD já não é suficiente para as nossas demandas, e há outras prioridades. Segundo, quem define como o recurso será utilizado não é a equipe técnica da gestão. Não adianta eu entrar no gabinete do meu secretário para fazer esta defesa. Existe uma relação de poder instaurada. Nós trabalhadores entendemos a importância da vigilância, mas os gestores em sua maioria não sabem. Gestão em âmbito local é isso! Uma luta diária!¹²⁸

No que se refere ao marco da implementação, os entrevistados mencionam que o início do processo ocorreu entre os anos de 2007 e 2012 — fase preambular do ordenamento do SUAS em território nacional. Parte dos profissionais declarou que a publicação da NOB-SUAS/2012 foi uma das referências determinantes para o processo de convencimento das respectivas gestões municipais à época, a despeito da importância de se estruturar um setor específico para vigilância socioassistencial. Contudo, sabemos que isso não foi percebido igualmente por todos os entrevistados. Efetivamente, as fases do processo de implementação são particulares à realidade de cada município e ao próprio desenvolvimento do SUAS. Os fragmentos a seguir descrevem em linhas gerais a gênese da vigilância nos municípios:

Não existia o setor de Vigilância Socioassistencial. Nós começamos de forma oficiosa. Nós compusemos o setor, começamos a trabalhar, pensamos no nosso plano, começamos a estudar os documentos, rascunhamos, desenhamos nosso plano. Ficamos um tempo de forma não oficial, mas já como vigilância. Nós começamos a ler sobre a temática, fizemos um projeto. Não criamos a pólvora, fomos atrás das normativas nacionais. Em cima das macroatividades fomos vendo o que era possível de fazer aqui (Entrevistado “Planejamento”).

Já existiam algumas ações de vigilância minimamente estruturadas. No início a vigilância tratava muito da [proteção social] básica, muito focada na básica porque ainda não tínhamos Centro Pop, os CREAS começavam a ser implantados. Não foi estruturado um plano de implementação da vigilância e sim, o planejamento anual básico das ações do setor. Tinha muita demanda desde o início de diagnósticos, o diagnóstico virou uma panaceia naquele momento (Entrevistado “Diagnóstico”, grifo nosso).

Para atender às orientações do Governo Federal, foi feita toda uma mudança na estrutura da Secretaria, foi reestruturada toda a área de gestão para poder implantar a vigilância socioassistencial (Entrevistado “Informação”).

A gente organizou o trabalho e criou que uma área que chamávamos de gestão da informação. Essa área executaria as ações que eram da vigilância socioassistencial, isso foi antes da NOB/2012 que traz com maior clareza as atribuições em termos de estrutura organizacional. Até então, tinha aquela coisa muito ambígua da vigilância. (Entrevistado “Monitoramento”).

¹²⁸ Fala de participante do IX Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial, realizado em Brasília no período de 29 a 31/07/15.

Procuramos investigar também os documentos que formalizam a vigilância nestes municípios, com o objetivo de buscar informações que pudessem qualificar o debate. Entretanto, só tivemos acesso ao material produzido pela Fundação Papa João XXIII de Belém e pela Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo¹²⁹. Em Belém, o Plano de implementação, elaborado em 2014, apresentava as principais estratégias utilizadas, e indicava a necessidade de formalização do setor no organograma institucional da Fundação, o que ocorreu em 2015¹³⁰. Observou-se no desenho do documento que as ações de implementação foram estruturadas em consonância com as macroatividades previstas nas Orientações Técnicas. Em São Paulo, as competências da Coordenação do Observatório de Vigilância Socioassistencial¹³¹, também em conformidade com as principais normativas federais sobre a área, encontram-se organizadas atualmente em dois eixos: i) Supervisão Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação e ii) Supervisão de Pesquisa e Georreferenciamento. Aliás, a trajetória singular deste município¹³², em termos de estruturação e implementação da vigilância socioassistencial, é reconhecida nacionalmente, sobretudo por meio das atividades que já vinham sendo desenvolvidas há dez anos pelo Observatório de Políticas Sociais.

Cabe assinalar que os desafios referentes à construção da identidade e da institucionalidade da vigilância socioassistencial no interior das respectivas Secretarias e/ou Fundações estão ligados à imprecisão do significado da vigilância socioassistencial. Ademais, este é um ponto que atravessa toda a pesquisa. Esta é uma justificativa recorrente, por parte dos entrevistados, para todos os limites da vigilância socioassistencial. Por um lado, a legalidade consubstanciada por intermédio de algumas das normativas que regem o campo da assistência social brasileira não assegurou o

¹²⁹ Pires (2016), ao analisar a institucionalização da função vigilância socioassistencial no SUAS em sua pesquisa de doutorado, pontua que “[...] entre 1993 e 2004 as funções da política de assistência social foram discutidas pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social (NEPSAS), do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), coordenado pela Profa. Dra. Aldaíza Sposati. A primeira aplicação oficial do conceito de Vigilância Socioassistencial ocorreu no Plano Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de São Paulo (PLAS, 2003). Não obstante os estudos feitos entre 1993 e 2004 na academia sobre as funções da política, não significa que a política as havia absorvido. Sendo assim, é possível dizer que foram onze anos de estudos anteriores à concepção da PNAS/04 e NOB/SUAS 2005” (p. 25).

¹³⁰ Publicação da Instrução Normativa n.º 06/2015 – FUNPAPA, de 22 de dezembro de 2015.

¹³¹ O Decreto Municipal 58.103, de 26 de fevereiro de 2018, dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, alterando, assim, a nomenclatura Observatório de Políticas Sociais por Coordenação do Observatório de Vigilância Socioassistencial. A Instrução Normativa n.º 04/2018 cria a nova regulamentação para o sistema de monitoramento e avaliação da vigilância socioassistencial no município de São Paulo.

¹³² É importante assinalar que o sistema de vigilância em saúde da cidade de São Paulo também é reconhecido nacionalmente.

domínio da institucionalidade necessária. Por outro, é possível argumentar que a vigilância vem se afirmando, em parte, a partir dos resultados que produz. Tais questões foram pontuadas pelos entrevistados, e essa perspectiva nos leva a refletir sobre uma questão-chave: os esforços das equipes técnicas que atuam na vigilância socioassistencial para tentar realizar um redimensionamento crítico no que tange à percepção da intencionalidade, da demarcação dos objetivos e das reais atribuições da área.

Eu acho que já conseguimos um certo nível de legitimidade para o nosso trabalho, mas nós ainda temos algumas resistências no sentido de solicitarem da gente atribuições que não são nossas. No começo ainda era pior, nós precisávamos bater forte na tecla informando o que não era nosso. Eles queriam tudo. Parecia que a Vigilância era Pai e Mãe de todos. Para qualquer dado, batiam aqui na porta. Mas, hoje, entendo que eles já reconhecem melhor o nosso papel. Têm um olhar mais direcionado da Vigilância enquanto um setor para auxiliar os dados, para subsidiá-los nas informações (Entrevistado “Análise”, grifo nosso).

Como a rotatividade de profissionais é grande, é como se estivéssemos sempre começando do zero. Se você for a alguma unidade, por exemplo, poderá ouvir algum profissional dizendo que nunca viu ninguém da vigilância. No início eu levava para o lado pessoal e eu perguntava: como assim, você não conhece o trabalho da Vigilância? Eu já cheguei até ser confundida com a vigilância sanitária dentro da própria assistência. Eu tenho pensado muito em quais estratégias utilizar de divulgação das informações e do nosso papel enquanto setor. É importante fazer este trabalho não somente com os técnicos, mas, também, com os gestores (Entrevistado “Análise”, grifo nosso).

Houve o momento que tínhamos trânsito institucional, éramos ouvidos, éramos chamados nos espaços, tínhamos um reconhecimento importante e legitimidade. As equipes tinham uma expectativa muito grande como o nosso trabalho. Atualmente não há um reconhecimento por parte da Secretaria de que somos gestão. O que nós estamos vendo é um desmonte em todos os níveis (Entrevista realizada “Monitoramento”, grifo nosso).

As entrevistas expressam evidências empíricas de que o estabelecimento da vigilância socioassistencial enquanto área, embora instituída de maneira formal no organograma do órgão gestor, não tem se traduzido em garantia para o seu reconhecimento¹³³ por parte de alguns gestores de trabalhadores da política de assistência social. Isso não significa dizer que estamos reforçando o enfoque burocrático. Ao contrário, no que se refere às questões que envolvem o objeto de nossas reflexões, a dimensão política da institucionalidade adquire relevância para além dos parâmetros de caráter cartorial. Por fim, o processo de construção de institucionalidade e legitimidade da vigilância socioassistencial deve ser contextualizado a partir das vicissitudes que

¹³³ Lazzari (2018) também faz esta observação ao examinar municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre.

interferem na condução da política pública em âmbito local, assim como das relações de poder instituídas — elementos retratados nos excertos das entrevistas que reproduzimos.

3.3 Conhecendo o perfil das equipes técnicas

As reflexões a serem apresentadas neste item compreendem o diálogo com os sujeitos da pesquisa: uma parte provém das análises do questionário *on-line* aplicado na segunda fase¹³⁴ do estudo, que buscou traçar o perfil das equipes que atuam na vigilância socioassistencial. Outra parte das entrevistas foram realizadas na terceira etapa, cujos resultados já começaram a ser explorados na seção anterior. Assim, a decodificação das informações nos permitiu descrever, de forma sintética, os principais pontos que conformam o perfil destes profissionais.

Primeiramente, é importante dizer que as análises do perfil das equipes técnicas da vigilância socioassistencial devem considerar o debate da construção do lugar dos trabalhadores no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Sobre este ponto, Ferreira (2010, p. 28) assinala que “[...] a opção dos formuladores da NOB-RH/SUAS foi demarcar o lugar institucional dos trabalhadores sem aclarar os conhecimentos necessários para ocupá-los”. Se as inconsistências teóricas e conceituais em torno da vigilância socioassistencial dificultam o entendimento do que, de fato, seja objeto de intervenção da área, isso tem nos levado à seguinte preocupação: qual seria o perfil profissional requerido para atuar na vigilância socioassistencial diante do quadro heterogêneo de ampliação de demandas postas no cotidiano da gestão nos municípios brasileiros?

O Censo SUAS/2017 registrou 239.262 trabalhadores no país atuando na política de assistência social nos municípios¹³⁵. Neste universo, 156.243 estavam lotados no órgão gestor da política; destes, 6.156 atuavam na vigilância socioassistencial¹³⁶ (BRASIL, 2018). Ocorre que, para fins de cálculo, o Censo computa tanto os trabalhadores exclusivos da área quanto aqueles que exercem suas funções de forma

¹³⁴ Para maiores esclarecimentos sobre esta etapa, retornar ao “Percurso Metodológico”, na parte inicial desta tese.

¹³⁵ A série histórica do Censo SUAS vem demonstrando a redução do quantitativo de trabalhadores inseridos no SUAS municipal desde 2015. Quando comparado aos números referentes ao período compreendido entre 2014 e 2016, observa-se uma redução de 17.000 profissionais nos municípios (BRASIL, 2017).

¹³⁶ Incluindo os profissionais de nível médio e os de nível superior.

compartilhada, ou seja, não respondem apenas pelas demandas específicas da vigilância socioassistencial, mas também por outras inerentes ao SUAS. Ao desagregarmos os dados, identifica-se o quantitativo de 3.015 profissionais exclusivos da área, número inferior à quantidade de municípios existentes no país.

Tabela 5 – Distribuição dos profissionais que atuam na Vigilância Socioassistencial

Distribuição dos Profissionais por Nível de Escolaridade	Território Nacional	%	Metrópoles Brasileiras	%
Profissionais de Nível Superior - Exclusivos	2.212	36	112	79
Profissionais de Nível Superior - Compartilhados	2.320	38	8	6
Profissionais de Nível Médio - Exclusivos	803	13	17	12
Profissionais de Nível Médio - Compartilhados	821	13	4	3
Total	6.156	100	141	100

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Censo SUAS/2017 (2019).

No detalhamento das dezessete metrópoles brasileiras, havia 141 trabalhadores atuando na vigilância socioassistencial, e apenas 12 exercendo suas funções de forma compartilhada, o que aponta uma condição mais favorável em relação ao conjunto do país. Tal fato expressa as desiguais capacidades institucionais dos municípios brasileiros na condução das políticas sociais em seus territórios, embora não signifique que nas metrópoles o processo de institucionalização da vigilância socioassistencial — e do SUAS como um todo — seja mais fácil que em municípios menores, tampouco que as dificuldades enfrentadas sejam uma questão exclusivamente de escala. No agrupamento dos profissionais de nível superior, esta situação de compartilhamento foi registrada somente em dois municípios: Manaus e Salvador (BRASIL, 2018).

Conforme pontuamos na descrição do percurso metodológico, um dos critérios para seleção dos cinco municípios que participariam do estudo foi a existência de equipe permanente e exclusiva para a vigilância socioassistencial¹³⁷. Na Tabela 6, a seguir, apresentamos a distribuição dos profissionais que atuam na área pelos respectivos municípios e o quantitativo de participantes da segunda etapa da pesquisa.

¹³⁷ Outro elemento de destaque, já mencionado, é que a participação na pesquisa se restringiu aos técnicos de nível superior, considerando o conteúdo da proposta de estudo elaborada.

Tabela 6 – Distribuição das Equipes que atuam na Vigilância Socioassistencial nos municípios pesquisados por grau de escolaridade

Municípios	Nº de Profissionais de Nível Superior que atuam na Vigilância Socioassistencial	Nº de Profissionais de Nível Médio que atuam na Vigilância Socioassistencial	Total de Profissionais que atuam na Vigilância Socioassistencial	Nº de Profissionais Participantes da 2ª Fase da Pesquisa
Belém	4	0	4	3
Goiânia	3	1	4	2
Porto Alegre	2	1	3	1
Recife	4	1	5	4
São Paulo	13	1	14	9
Total	25	4	29	18

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações dos entrevistados (2019).

*Período de referência: agosto/setembro, 2018.

Como podemos inferir no cômputo das cinco metrópoles, no período entre agosto e setembro de 2018 havia 25 profissionais de nível superior atuando na vigilância socioassistencial. A média por equipe nos municípios estudados é de 3,25 trabalhadores, excluindo a cidade de São Paulo, que representa quase a metade do universo dos profissionais lotados nesta área específica. É evidente que, mesmo em se tratando de metrópoles, há um conjunto de especificidades que as diferenciam, fato que, inclusive, impactará nos tipos de demandas inerentes à área, assim como nas formas de atuação e de estruturação das equipes, aspectos que se vinculam à trajetória de cada município na política de assistência social, bem como ao formato de gestão adotado.

No detalhamento dos dados obtidos no perfil, destaca-se, em primeiro lugar, que embora as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial recomendem a constituição de equipes multidisciplinares¹³⁸, isto não vem se traduzindo em realidade no cenário das metrópoles pesquisadas. Apenas as equipes de Belém e São Paulo se aproximam do formato multidisciplinar. Na composição dos quadros dos demais municípios, o que se observa é a prevalência de sociólogos e assistentes sociais — 8 e 4 trabalhadores, respectivamente. Os sociólogos, por sua vez, estão distribuídos somente entre duas metrópoles: Recife e São Paulo. Por outro lado, as referidas cidades são as únicas dentre as pesquisadas que não contam com a presença de assistentes sociais nas equipes de vigilância socioassistencial.

¹³⁸ Recomenda-se, na constituição das equipes de vigilância socioassistencial das metrópoles e dos municípios de grande porte, que sejam incluídos profissionais com formação nas áreas de Sociologia, Estatística, Serviço Social e Psicologia (BRASIL, 2013).

Tabela 7 – Distribuição dos profissionais de nível superior lotados na Vigilância Socioassistencial que participaram da 2ª fase da pesquisa, por áreas de formação e tipo de vínculo empregatício

ÁREA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL	MUNICÍPIO					
	Belém	Goiânia	Porto Alegre	Recife	São Paulo	Total
Administração	0	0	0	1	0	1
Antropologia	1	0	0	0	0	1
Ciência da Computação	1	0	0	0	0	1
Ciências Sociais	0	0	0	3	5	8
Geografia	0	0	0	0	1	1
Gestão Pública	0	0	0	0	1	1
Pedagogia	0	0	0	0	1	1
Serviço Social	1	2	1	0	0	4
Total	3	2	1	4	8	18
TIPO DE VÍNCULO	-	-	-	-	-	-
Comissionado	0	0	0	0	6	6
Estatutário	3	2	1	4	2	12
Outro	0	0	0	0	0	0
Total	3	2	1	4	8	18

Fonte: Elaboração própria, com base nos resultados da 2ª fase do estudo (2019).

*Período de referência: agosto/setembro, 2018.

É preciso fazer algumas ressalvas sobre a forma de interpretação destes dados. Inicialmente, devemos considerar os determinantes inerentes à gestão do trabalho no bojo da política de assistência social. Nessa perspectiva, adquire relevância um elemento crítico: o quantitativo de trabalhadores no território nacional — sejam aqueles lotados na gestão ou no provimento de serviços e benefícios nos diversos equipamentos — tem sido insuficiente para o atendimento das demandas do SUAS. A recomendação de se formar equipes multidisciplinares se dá em virtude da complexidade do trabalho desenvolvido, que requisita não somente campos de formação profissional distintos, mas também a sua qualificação.

O documento referente às Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial define que “[...] mais importante que um nome especificado, ou o tamanho da equipe, [...] é importante que as funções específicas da Vigilância Socioassistencial sejam cumpridas de forma homogênea, qualitativa e adequadas” (BRASIL, 2013, p. 39). Contudo, o que está em pauta é como assumir estas ações e estruturar uma equipe para o setor com o quantitativo de profissionais que se conta em meio à atual conjuntura de precarização das relações de trabalho. No conjunto dos municípios analisados, o revés principal não está

relacionado ao tipo de vínculo empregatício¹³⁹ (talvez à exceção de São Paulo, onde predominam os vínculos comissionados), como acontece em muitas localidades, mas à tendência de remuneração com baixos salários, questão recorrente no cenário nacional. Podemos observar isso nos relatos a seguir.

Nosso quantitativo de profissionais não é suficiente. Precisamos de um geógrafo, de um estatístico, de mais profissionais de nível médio. Nós temos um território complexo. Às vezes, a equipe fica muito tempo inserindo dados de RMA no sistema. Perdemos muito tempo com questões burocráticas devido ao quantitativo reduzido de profissionais de nível médio. Ninguém fica aqui porque o salário é baixo, provavelmente o pior pago na prefeitura (Entrevistado “Planejamento”, grifo nosso).

No início da implantação, a equipe contava com 14 pessoas. Os profissionais foram saindo porque passaram em outros concursos. Aqui o salário é baixíssimo, então as pessoas vão procurando outros espaços. A estratégia que utilizamos é discutir as questões com as outras equipes da Secretaria. É uma tentativa de termos um olhar multidisciplinar. Precisamos de alguém que entenda de estatística, alguém de gestão da informação. Mas, o nosso sonho de consumo é um dia poder contar com um geógrafo. Seria um ganho imensurável para o território, mas para isso seria necessária realização de concurso ou uma contratação (Entrevistado “Diagnóstico”, grifo nosso).

A NOB-RH fala determina a equipe mínima para cada serviço, mas aqui o conceito praticado é de equipe ‘ínfima’. Neste momento a nossa maior necessidade é um geógrafo e um TI. Diante da ausência de um profissional de TI estamos tentando aprender a fazer algumas coisas que são necessárias. O problema é que nossa formação profissional não dá conta disso. Nós geralmente ficamos à busca dos TIs que estão no município para descobrir se eles estão insatisfeitos e se topam vir para cá. Não poder contar com profissionais de outras formações é um problema porque muitas vezes o nosso olhar permanece reducionista (Entrevistado “Padronização”).

As categorias centrais para a vigilância hoje seriam um geógrafo para fazer georreferenciamento e um TI. É claro que diante da situação, cada um vai utilizando os conhecimentos que tem para qualificar a intervenção. Aqui os salários são baixos, por isso, a alta rotatividade. As pessoas tendo oportunidade de ir embora, elas vão (Entrevistado “Avaliação”, grifo nosso).

Pires (2016) pondera que a formalização da vigilância socioassistencial nas metrópoles pode estar relacionada a quatro aspectos: i) uso dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD-SUAS); ii) capacidade de gestão diferenciada, quando comparada aos demais municípios de outros portes, em termos de implantação, ordenamento organizacional e desempenho

¹³⁹ Dos 18 respondentes do questionário, 12 são servidores públicos estatutários. Os demais, que totalizam 6, a forma de vinculação é comissionada, e todos pertencem ao quadro da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo.

institucional; e iii) possibilidade de estruturar uma equipe multidisciplinar¹⁴⁰, incluindo as categorias profissionais indicadas no documento das Orientações Técnicas. No que se refere ao último ponto indicado pela autora, ao compararmos com a realidade empírica da pesquisa, observou-se consenso, por parte dos entrevistados, de que a ausência de uma equipe multidisciplinar é um dos maiores desafios ao processo de implementação da vigilância.

Estas reflexões nos permitem perceber que o problema não reside somente em estruturar as equipes com profissionais de distintas áreas de conhecimento, mas exige, ainda, caminhar numa direção com abrangência maior, primando pela interdisciplinaridade, pelo compartilhamento de saberes e responsabilidades, possibilitando inovações nas atuações. Chamou nossa atenção o fato de que em todas as entrevistas é assinalada a necessidade de um profissional específico: o geógrafo, referenciado até como “sonho de consumo”. De acordo com o Censo SUAS/2017, há no país 190 geógrafos trabalhando na política de assistência social nos municípios brasileiros.

As narrativas dos entrevistados justificam a importância deste profissional, o qual pode realizar uma leitura da dinâmica dos espaços intraurbanos em Belém, especialmente devido à configuração insular de boa parte do território¹⁴¹. Isso requer a criação de estratégias diferenciadas de atendimento à população, bem como das formas de mapeamento das principais formas de vulnerabilidades e riscos sociais. No município de Recife, a equipe alegou que a necessidade do geógrafo reside em sua capacidade de subsidiar as discussões sobre área de abrangência das unidades, sobretudo daquelas com maiores índices de crescimento urbano. Em Goiânia, defende-se a relevância deste profissional para a produção e leitura de formas de representação cartográfica dos territórios da cidade. Mesmo em São Paulo, que é o único órgão gestor que dispõe de um geógrafo em sua equipe, registrou a importância de poder contar com outros da mesma

¹⁴⁰ É pertinente sinalizar que, embora uma das metas previstas no I Plano Decenal de Assistência Social se constituísse em “[...] contribuir com o estabelecimento da política de recursos humanos do SUAS que garanta a definição da composição de equipes multiprofissionais, formação, perfil, habilidades, qualificação, entre outras”, a formulação da NOB-RH/SUAS não avançou na definição do papel de cada profissional na equipe multidisciplinar do SUAS. De igual modo, a Resolução do CNAS n.º 17, de 20 de junho de 2011, não desenvolve este aspecto; apenas ratifica a equipe de referência estabelecida pela NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender às especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão. Dentre os profissionais considerados essenciais à gestão estão: assistente social, psicólogo, advogado, administrador, antropólogo, contador, economista, economista doméstico, pedagogo, sociólogo e terapeuta ocupacional.

¹⁴¹ Constituído por 39 ilhas.

área de formação, tendo em vista que o georreferenciamento e o geoprocessamento têm se constituído em duas ferramentas importantes para a operacionalização da vigilância no município.

O que está em xeque, nesse sentido, não é somente a presença do geógrafo nas equipes, mas quais seriam as suas efetivas contribuições para a vigilância socioassistencial. Na verdade, o debate é mais amplo, pois envolve a associação entre a Geografia enquanto campo disciplinar e a política de Assistência Social e, geralmente, o sentido de território empregado pela política. Essa discussão é realizada por Lindo (2011), que procurou investigar em qual medida os geógrafos, com seus conhecimentos teórico-metodológicos, poderiam contribuir para formulação, implementação e avaliação da política de assistência social. Uma das primeiras questões apontadas pela autora é que estes profissionais podem contribuir para que os municípios “[...] reconheçam, representem e analisem seus territórios” (p. 20).

Ainda no tocante às áreas de formação, é sinalizada a necessidade de profissionais especializados no campo da Tecnologia da Informação, dadas as demandas de manuseio de banco de dados e *softwares* específicos. Apenas os municípios de Belém¹⁴² e São Paulo¹⁴³ contam com profissionais desta área. Uma das falas representativas sobre o assunto foi a seguinte: “[...] *é impossível avançar na vigilância numa metrópole sem este profissional*. As demandas expressas nas listagens, e nos números são sempre maiores, nos tornamos totalmente dependentes do pessoal de TI” (Entrevistado “Sistematização”, grifo nosso).

Compondo o perfil das equipes, dois aspectos devem ser destacados. O primeiro é a experiência profissional na política de assistência social. Com relação a este ponto, os dados não apresentam grandes variações: há predomínio de experiências entre 5 e 10 anos. Em virtude da maioria das equipes serem constituídas por servidores estatutários, o período de exercício na área está vinculado ao de realização dos concursos públicos que os admitiram. Aqui, há que se ressaltar o fato de que, de um modo geral, os trabalhadores atuam na vigilância há mais de quatro anos e tiveram experiência em outras esferas do SUAS, seja na própria gestão e/ou nas unidades de prestação dos serviços socioassistenciais. Esse tempo de permanência na função foi pontuado pelos participantes da pesquisa como significativo para dar substrato ao exercício profissional,

¹⁴² Integra a equipe técnica um analista de sistemas.

¹⁴³ Este profissional não se encontra referenciado no Quadro 13, tendo em vista que não participou da 2ª fase da pesquisa.

principalmente no que tange à concepção de parâmetros e fluxos de integração das informações produzidas nos diferentes processos de trabalho.

O segundo componente a ser realizado é a participação dos profissionais em atividades de capacitação. Constituem objetivos da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS - PNEP¹⁴⁴ “[...] desenvolver junto aos trabalhadores da Assistência Social as competências e capacidades específicas e compartilhadas requeridas para a melhoria e qualidade continuada da gestão do SUAS e da oferta e provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais” (BRASIL, 2013, p. 27). Ao serem questionados sobre a última capacitação, treinamento e/ou aperfeiçoamento que participaram, os trabalhadores informaram, em sua maioria, que ela ocorreu há um ano. Uma importante iniciativa mencionada foi o Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS)¹⁴⁵, desenvolvido pelo MDS em parceria com os governos estaduais.

Parte dos sujeitos da pesquisa assinalou a participação nos cursos do Programa, especialmente no Curso de Atualização em Vigilância Socioassistencial¹⁴⁶, ressaltando que foi a única possibilidade de envolver-se em atividades desta natureza, isto é, com a abordagem específica sobre a temática. Do mesmo modo, indicaram a relevância de outros cursos que foram organizados pela Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) na modalidade de ensino a distância. Por outro lado, alguns dos entrevistados destacaram que em seus municípios não foi desenvolvido qualquer tipo de capacitação específica sobre a vigilância e/ou temas transversais. Esta situação também foi identificada nos órgãos gestores que possuem áreas responsáveis pela capacitação e educação permanente em suas estruturas organizacionais.

¹⁴⁴ Aprovada pela Resolução do CNAS n.º 4, de 13 de março de 2013, tem como objetivo geral: “[...] institucionalizar, no âmbito do SUAS, a perspectiva político-pedagógica e a cultura da Educação Permanente, estabelecendo suas diretrizes e princípios e definindo os meios, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais necessários à sua operacionalização e efetivação” (BRASIL, 2013, p. 27). A normativa estabelece três percursos normativos formativos, os quais devem nortear as ações de formação e capacitação no âmbito do SUAS: Provimento de Serviços e Benefícios Socioassistenciais, Controle Social e Gestão do SUAS.

¹⁴⁵ A matriz pedagógica do Curso de Atualização em Vigilância Socioassistencial do SUAS está estruturada em dois módulos: “Introdução Conceitual e às Normativas” e “Macroatividades da Vigilância Socioassistencial”, e tinha como objetivo “[...] desenvolver competências em gestores e técnicos da gestão estaduais, distritais e municipais para o desenvolvimento de atividades inerentes à função de Vigilância Socioassistencial em seus âmbitos de atuação” (BRASIL, 2014, p. 6).

¹⁴⁶ Desenvolvido em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) através do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV).

3.3.1 Capacidades e Competências inerentes à área

No cenário de reordenamento institucional promovido pela institucionalização do SUAS, tornou-se indispensável a discussão sobre as competências e habilidades profissionais necessárias ao exercício da gestão. Entretanto, partimos da premissa de que ainda não foram criadas as condições para se instituir os perfis requeridos pela política. São tímidos os esforços de redimensionamento do debate da formação de quadros mais qualificados para a gestão. Isto traz repercussões para a estruturação de todas as áreas do SUAS, inclusive para a vigilância socioassistencial. Isso porque, muitas vezes, o próprio cotidiano conduz ao cumprimento rotineiro de tarefas de forma mecânica, sem as devidas contextualizações do que vem sendo produzido em termos de processo de trabalho.

As primeiras indicações dos entrevistados nos conduzem ao exame da dimensão investigativa, que deve integrar as competências e atribuições das equipes técnicas da vigilância. “[...] *O profissional deve ter uma sede de busca, ou seja, perfil investigativo. O trabalho da vigilância socioassistencial é um quebra cabeça. É importante que o profissional não se dê por satisfeito com a primeira resposta.*”¹⁴⁷ Este tipo de abordagem foi recorrente nos relatos, como forma de materialização das dimensões técnico-operativa e ético-política do trabalho empreendido no SUAS. Mas os profissionais também reconhecem questões de duas ordens ligadas a este ponto. A primeira é o fato de que eles nem sempre estão instrumentalizados para o exercício de uma postura investigativa; o segundo é que o respaldo técnico necessário por parte do órgão gestor para o aprofundamento de algumas pautas próprias da gestão não ocorre integralmente, mas sim de forma relativa, de acordo com os múltiplos interesses que circundam o jogo político. Feitas estas observações, as palavras de um dos entrevistados ressoam com eco:

É imprescindível que o trabalhador da Vigilância adote uma postura investigativa e questionadora dos fenômenos sociais, pois a realidade é sempre complexa e plural, exigindo que os conhecimentos iniciais sejam aprofundados e analisados. É preciso questionar os dados sim, mas longe da dinâmica de punir pelos dados. Os profissionais da vigilância devem estabelecer critérios e, a partir destes, monitorar e avaliar a qualidade dos serviços de forma crítica trazendo subsídios para a gestão. O problema é que nem sempre os gestores e os próprios profissionais que produzem os dados da realidade, estão preparados para se defrontar com a realidade. Isso tem gerado um enorme problema para as equipes de vigilância: apontar os equívocos da gestão, ou seja, muitas vezes, tocar na ferida sem anestesia (Entrevistado “Registro”, grifos nossos).

¹⁴⁷ Narrativa do entrevistado “Registro”.

Apesar de não estar se referindo ao conjunto dos trabalhadores do SUAS, mas especificamente à categoria dos assistentes sociais, Almeida (2006) faz uma advertência que se adequa às outras profissões e vai ao encontro das colocações do entrevistado cujos relatos mencionamos anteriormente: “[...] não significa, portanto, apenas a geração de dados e informações, mas um processo que envolve a produção, organização e análise dos mesmos a partir de uma postura crítico-investigativa” (ALMEIDA, 2006, p. 4).

É por esses condutos que as capacidades e competências das equipes que atuam na vigilância socioassistencial precisam ser legitimadas. De um modo geral, as Orientações Técnicas estabelecem como competências da área: cálculo de indicadores específicos, elaboração de documentos técnicos, produção de diagnósticos, elaboração e análise de dados georreferenciados (BRASIL, 2013). Contudo, um questionamento nos inquieta: estariam as equipes preparadas para a realização destas atividades?

Mas isto também representa uma demanda para a formação profissional que precisa *incorporar e preparar os profissionais para a gestão*, para a leitura da realidade que envolve também o uso da estatística, o manuseio e apropriação dos procedimentos inerentes ao processo de quantificação. Não se trata apenas de ler dados, mas compreender como estes se constituem, as suas possibilidades e limites. Trata-se de saber ler as estatísticas contidas em diversos bancos de dados infinitos, fazer o cruzamento das informações e contextualizar a informação à luz da análise das dinâmicas, tensões e entraves dos territórios e dos pressupostos teóricos que fundamentam o trabalho social [...]. A análise contínua é o que insere o diferencial da ação, recombina vários instrumentos, fases, referenciais, sistematizações e reflexões críticas sobre os dados levantados (BRASIL, 2013b, p. 40, grifo nosso).

Quando questionados sobre os conhecimentos, habilidades e atitudes que consideravam importantes para atuação profissional no campo da vigilância, as respostas foram significativas, podendo ser organizadas em dois eixos. O primeiro, de aspecto mais abrangente, agrega formação acadêmica consistente na área de atuação; conhecimento aprofundado acerca da política de assistência social, incluindo os aspectos legais e operacionais; entendimento amplo da estrutura organizacional do executivo municipal e do órgão gestor responsável pela política de assistência social; habilidade em trabalhar em equipes multidisciplinares; capacidade de mediar conflitos, considerando que os dados e as análises a serem apresentadas tendem a apontar as fragilidades da gestão e das equipes. O segundo eixo compreende referências mais específicas: capacidade de sistematização; conhecimentos de informática — inclusive sobre o gerenciamento de

sistemas informatizados; estruturação de informações e dados; conhecimento sobre metodologias distintas de monitoramento e avaliação; capacidade de traduzir “grandes” números em números “miúdos”, decifrando a realidade dos espaços intraurbanos.

Capacidade de sistematização, um olhar que duvida para sair deste lugar inicial de senso comum. Precisa ter uma curiosidade técnica, a busca de uma criatividade. A realidade social é muito complexa, o profissional precisa estar em movimento. Uma boa formação na sua área, capacidade de trabalhar em equipe, ela é primordial também, pela possibilidade de gerar a concordância e a discordância que são extremamente necessárias para produzir um saber que mais se aproxime da realidade (Entrevistado “Território”).

Ele [o profissional da vigilância socioassistencial] deve conhecer bem o SUAS. Independente da formação, devemos conhecer o sistema com um todo. Acho que deve ter a capacidade se relacionar bem, porque ao chegarmos aos lugares para apresentarmos os dados precisamos dizer onde estamos indo bem e onde estamos indo mal. Às vezes, isso geral um mal Acho que tem que ter a desenvoltura para falar, pois a vigilância precisa apresentar os dados (Entrevistado “Avaliação”, grifo nosso).

Primeiro, ele [o profissional da vigilância socioassistencial] deve ter abertura para conhecer a política de assistência social. Alguém que seja capaz de fazer uma reflexão entre o que acontece no nível do território e que consegue significar um dado que é coletado. São necessárias habilidades para trabalhar com a informática, com planilhas, com dados. É importante que este profissional tenha um perfil articulador. Ele precisa estar disposto a trabalhar numa equipe multidisciplinar (Entrevistado “Padronização”).

Uma coisa que acho importante é a questão do histórico institucional, que sejam profissionais que tenham uma trajetória na instituição, é necessário acúmulo de conhecimento da gestão. É importante conhecimento sobre questões normativas, regulamentações, tipificação, porque o tempo todo a gente está trabalhando nesta perspectiva. Para levantar os dados a gente pesquisa e navega em diferentes fontes, então é preciso o conhecimento de pesquisa, principalmente sobre metodologia. Acho que é uma coisa que precisa ter bastante na vigilância. É importante uma boa escrita para produção de textos, conhecimento de pesquisa quantitativa, de pesquisa qualitativa. É importante que tenha uma vivência acadêmica para manter uma relação de igual para igual com a Universidade. É importante trajetória na política, acadêmica, familiaridade com os sistemas. É um misto, por isso, não é tão simples montar uma equipe de VS (Entrevistado “Monitoramento”).

Além das questões elencadas, os entrevistados mencionaram que nos respectivos municípios, especialmente a partir da introdução de novos instrumentos de gestão, o profissional da área vem sendo requisitado a participar de atividades que envolvem outras secretarias e/ou órgãos do executivo municipal. De acordo com os entrevistados, isso ocorre porque nem sempre os gestores ligados ao alto escalão da administração detêm a compreensão da realidade do município. Nesse sentido, o olhar e o conhecimento estratégico da equipe técnica — sobretudo em relação aos territórios com maiores índices

de vulnerabilidade e risco social e às demandas reais da população — têm sido requisitados, fundamentalmente, para o planejamento institucional do poder executivo local. Interessante notar que isso ocorre até mesmo sem a área ter alcançado identidade e legitimidade necessárias, conforme sinalizamos em páginas anteriores.

3.3.2 Percepção sobre o conceito de Vigilância Socioassistencial

Em complemento ao debate conceitual a que aludimos no capítulo anterior e a partir de alguns elementos que constituem o perfil das equipes técnicas que atuam na área, como visto há pouco, consideramos que apreender o significado da vigilância socioassistencial na ótica dos entrevistados nos possibilita, de certa forma, desvendar tanto o direcionamento destas práticas profissionais quanto o esforço contínuo dos profissionais em ressignificar cotidianamente o conceito de vigilância socioassistencial. Uma particularidade não pode ser desconsiderada: a de que a estas equipes vêm cabendo a atribuição de construir a vigilância nos municípios. Além disso, é necessário tornar claro para os demais atores da arena institucional o seu significado concreto. Entretanto, percebe-se que ainda não se alcançou o consenso sobre este ponto.

“Eu acho que o que falta é que o MDS criou a vigilância, criou vários instrumentais, criou os índices, mas falta dizerem de fato o que é a vigilância. As orientações técnicas são muito amplas. Quando cheguei aqui tive que aprender fazendo porque ninguém me disse o que realmente era a vigilância. Eles precisam detalhar o que de fato é a vigilância. Faltam protocolos e diretrizes mais aprofundadas em termos nacionais. A sensação que eu tenho que estamos inventando diariamente a vigilância e descobrimos fazendo” (Entrevistado “Diagnóstico”).

Podemos perceber que no bojo desta narrativa estão impressas não somente as dificuldades de entendimento do significado da vigilância socioassistencial. A crítica realizada tem como pano de fundo a necessidade de ampliação do debate para além dos instrumentais. Talvez muitas das lacunas, imprecisões e desafios presentes na implementação da vigilância socioassistencial ocorram porque o debate em âmbito nacional priorizou, inicialmente, uma abordagem mais tecnicista. Nesse sentido, a organização da área foi dotada de uma perspectiva de pensá-la mais sob o ponto de vista dos produtos possíveis de serem gerados. A expressão “aprender fazendo”, também utilizada pelo conjunto dos entrevistados, ainda que revele o cotidiano das equipes, é um ponto que merece destaque, haja vista o “[...] descompasso ainda existente entre a

importância que a vigilância socioassistencial assume na política e as condições reais e operacionais para sua efetivação” (BRASIL, 2013, p. 40). A rigor, é preciso pensá-la numa perspectiva ampliada, conectada à realidade de cada município.

Entendo [a vigilância socioassistencial] como produção de conhecimento, de saber, problematização, reflexão sobre a prática, sobre a oferta. A forma como a política está sendo construída, um olhar crítico para esta política e um conhecimento, uma aproximação com o território, com as pessoas, com a vida de cada pessoa, de suas vulnerabilidades, que elas enfrentam. Vejo muito como um olhar pra dentro e um olhar pra fora. Um olhar pra dentro da política, como ela está sendo executada, quais os entraves, e quais avanços. E um olhar pra fora: olhar para o território, para o município como um todo (Entrevistado “Território”).

As colocações dos entrevistados indicam, via de regra, uma concepção de vigilância abrangente, que reúne aspectos ligados ao aperfeiçoamento das práticas de gestão pública. Os relatos partem da perspectiva de complementaridade dessa área com as demais funções da política, ao mesmo tempo em que demonstram as dificuldades de afiançá-la desta forma. Parte dos entrevistados verbalizou que considera que o conceito de vigilância socioassistencial não está fechado, mas em construção. As formulações registradas, configuram um sincronismo em torno de algumas noções-chaves dispostas nas principais regulamentações: produção de conhecimento; sistematização, análise e disseminação de informações; relação entre demanda e oferta; monitoramento e avaliação.

Entendo que há dois tipos de ações de vigilância socioassistencial. Um técnico da ponta, por exemplo, que faz o mapeamento das principais situações de riscos e vulnerabilidades que incidem sobre os adolescentes do serviço de medida socioeducativa está fazendo vigilância socioassistencial. O nível daqui da gestão é aquele que tem a responsabilidade de nortear um caminho a ser tomado. Então, um dos papéis da vigilância é fazer o levantamento e o cruzamento dos dados de todos os serviços que a gente tem para idoso e da demanda do próprio território. É um exemplo hipotético de como eu entendo ações de VS (Entrevistado “Território”, grifo nosso).

Não somos apenas nós que estamos aqui lotados na vigilância, exercendo nossas funções que somos responsáveis pela vigilância. O meu entendimento é de que a vigilância deve ser horizontal. Ela é responsabilidade dos gestores e dos técnicos. Caso os profissionais dos CRAS e CREAS não tenham este entendimento não conseguiremos avançar. A vigilância requer o olhar atento sobre o território e sobre as demandas ali colocadas. Requer trocas constantes. Não adianta estruturar uma equipe, ter um lugar na estrutura da Secretaria se não estamos dispostos a termos este contato direto com as equipes das unidades. Esta é uma preocupação que temos, mas devido à dimensão territorial no município, nem sempre damos conta. É muito trabalho para poucos profissionais! (Entrevistado “Território”).

Sob esse ângulo, os entrevistados sustentam que as ações de vigilância estão vinculadas a duas dimensões: a da gestão e a do território, mas direcionadas para o mesmo sentido. E somente se materializa enquanto função à medida que é capaz de interligar a gestão e a oferta de serviços da política de assistência social. Entretanto, este aspecto deve ser compreendido também como uma direção política, merecendo destaque o fato de que nem sempre são colocados os subsídios para que a atuação da vigilância ocorra de forma interligada com as unidades do SUAS, e isso por uma série de fatores. Nesse sentido, os relatos fundamentam-se numa leitura crítica da realidade, apontando para os limites diários da gestão municipal.

3.4 As nuances do processo de trabalho

A fim de captarmos as particularidades das demandas que surgem para a área, é preciso fazer uma primeira observação: a de que elas são intrínsecas ao estágio de desenvolvimento do SUAS, às determinações colocadas pela pluralidade de atores presentes na condução da política pública e às relações institucionais por eles impressas. Pelo que observamos no plano empírico, alguns dos desafios à constituição da vigilância socioassistencial hoje parece traduzir-se na dificuldade de qualificar os processos de coletas de dados; no esforço de convencimento dos gestores sobre a necessidade prioritária de introdução de tecnologias; no incremento das ações de planejamento, monitoramento e avaliação. As equipes técnicas de vigilância confrontam-se diariamente com esses conteúdos, os quais estão diretamente correlacionados à gestão da informação¹⁴⁸.

Historicamente, a assistência social vem sendo convocada a responder pelas “urgências” e “emergências” do cotidiano. Ocorre que o movimento de institucionalização da política tem demandado também respostas concretas, em termos de volume de atendimentos e/ou acompanhamentos, quantitativos de beneficiários de determinado programa, projeto ou serviço etc. Essa exigência tem levado à criação de novas estratégias para aferir as desproteções sociais que atingem famílias e indivíduos nos distintos territórios. Aliás, uma característica básica que tem acompanhado o padrão

¹⁴⁸ Na próxima seção deste capítulo trataremos deste ponto.

de intervenção do Estado brasileiro na assistência social é a dificuldade de demonstrar, com dados e informações de qualidade, os resultados e impactos de suas ações.

No questionário utilizado para a coleta de dados¹⁴⁹, foi solicitado aos profissionais que indicassem, dentre as atribuições previstas nas Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial, duas realizadas com maior frequência no processo de trabalho. Observou-se que as respostas mais elencadas por município praticamente não apresentaram alternâncias. Na síntese das atribuições indicadas verificou-se a predominância das seguintes atribuições: i) produção e análise de dados qualitativos e quantitativos; ii) elaboração de documentos técnicos. Cabe ressaltar que não estamos afirmando aqui que as demais atribuições¹⁵⁰ não estão sendo desenvolvidas pelas equipes. No entanto, o objetivo da pergunta consistiu em mapear, por eixo, as principais atividades realizadas.

Além disso, na estrutura das Orientações Técnicas há o ordenamento do exercício da vigilância socioassistencial a partir de seis núcleos complementares: i) organização, estruturação e padronização de informações; ii) gerenciamento e consulta de sistemas informatizados; iii) elaboração de diagnósticos e estudos; iv) monitoramento e avaliação; v) planejamento e organização de ações de busca ativa; e vi) notificações de violências e violações de direitos. Essas macroatividades, embora tenham sido importantes para o delineamento das ações, vêm reproduzindo o enraizamento da ideia de que para a área de vigilância socioassistencial ser implementada é necessário que todas as atividades realizadas do setor se articulem aos referidos núcleos. Observamos reiteradamente, nos eventos que participamos sobre a temática, o esforço por parte da equipe do governo federal em tentar desconstruir este entendimento, considerado equivocado no que se propõe para a vigilância socioassistencial.

Diferentemente, as falas dos entrevistados da pesquisa foram concisas sobre este aspecto, demonstrando clareza de que mais importante do que definir as ações dentro do modelo proposto é organizá-las da forma articulada às demais funções da política de assistência social. No Quadro 10, abaixo, estão expressas as macroatividades mencionadas como aquelas que as equipes mais se identificam. Verificou-se que “a

¹⁴⁹ Questionário utilizado na 2ª fase da pesquisa, respondido por 18 profissionais. Para maiores informações, ver Percurso Metodológico.

¹⁵⁰ O documento das Orientações Técnicas aponta, além das atribuições assinaladas pelos profissionais, outras como: produzir e interpretar de tabelas e gráficos; calcular indicadores relativos à vulnerabilidade social e pobreza; produzir e analisar dados georreferenciados, quando necessário; propor e realizar diagnósticos participativos.

elaboração de diagnósticos e estudos” é indicada pelos profissionais de Belém, Porto Alegre e São Paulo. Contudo, ressaltam que a sua operacionalização tem a ver, principalmente, com dois aspectos fundamentais: o perfil da equipe e as demandas colocadas pelo órgão gestor.

Quadro 10 – Macroatividades previstas nas Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial que as Equipes Técnicas mais se identificam

Macroatividade	Belém	Goiânia	Porto Alegre	Recife	São Paulo
Elaboração de diagnósticos e estudos	X		X		X
Gerenciamento e consulta de sistemas informatizados					
Monitoramento e Avaliação					
Organização, estruturação e padronização de informações.		x		x	
Planejamento e organização de ações de busca ativa					
Notificações de Violências e Violações de Direitos					

Fonte: Elaboração própria, com base nos resultados da 2ª fase do estudo (2019).

*Período de Referência: agosto/setembro, 2018.

Ficou comprovado nos relatos dos entrevistados que a conjuntura vigente tem reiterado o consenso no discurso de determinados órgãos gestores de que “[...] qualquer informação a vigilância é que deve prover, validar e nos respaldar”¹⁵¹. Se em páginas recentes discutíamos os problemas de legitimidade da área, pode até parecer contraditório fazermos este tipo de afirmação. Mas não podemos ser ingênuos a ponto de não perceber que a “suposta legitimidade” nem sempre se efetiva em virtude do reconhecimento do que seja de fato objeto de trabalho e competência do setor.

Um ponto que merece reflexão é o lugar institucional de onde provêm estas demandas. Interessante notar que algumas equipes relataram múltiplas requisições do setor de Comunicação Social do órgão gestor, que necessita de respostas mais estruturadas, principalmente quando os números são favoráveis ao *marketing* da gestão e/ou até mesmo desconstruir alguma imagem negativa que tenha sido veiculada na mídia.

Sempre pedem informações e números, principalmente, sobre os atendimentos, sobretudo são demandas do Setor de Comunicação Social: quantas pessoas em situação de rua? Quantas crianças em situação de trabalho infantil? Quantas foram atendidas? Quase todos os dias nos solicitam uma informação. Temos trabalhado também no sentido de elaboração dos planos. Nós tivemos oportunidade de elaborarmos três diagnósticos importantes para referendar os

¹⁵¹ Entrevistado “Território”.

planos. No momento de definir os indicadores do órgão gestor somos nós que definimos (Entrevistado “Território”).

As demandas que mais surgem no processo de trabalho são referentes ao levantamento de informações: qual o volume de atendimento dos CRAS? Qual o volume de atendimento do SCFV? Existe uma demanda permanente de verificação de volume de atendimentos. A Comunicação Social pede reiteradamente. O gerenciamento do CADSUAS por conta da liberação de senhas; o formulário da Gestão Municipal do Censo SUAS a gente que preenche. Em termos de demanda temos aquelas que são rotina, têm as demandas que chegam pra nós que são as demandas de áreas de levantar determinado tipo de informação (Entrevistado, “Planejamento”).

Por outro lado, verificam-se outros dois tipos de demandas. A primeira diz respeito ao acompanhamento das informações prestadas e ao gerenciamento de senhas nos principais sistemas de informação do governo federal: Sistema de Cadastro Nacional do SUAS (CadSUAS), Registro Mensal de Atendimentos (RMA), Prontuário SUAS, Censo SUAS. A segunda está voltada para subsidiar as respostas dos processos encaminhados pelo conjunto dos órgãos que constituem o Sistema de Justiça, tais como informações sobre o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); quantitativo de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional; em situação de trabalho infantil; número de atendimentos às mulheres vítimas de violência, dentre outros.

Muitos processos chegam para o Jurídico, principalmente, vindos do Sistema de Garantia de Direitos. Nós sempre somos acionados para colocarmos os dados sobre os atendimentos e acompanhamentos de públicos específicos. Isso é algo que nos demanda tempo até mesmo porque sabemos como funciona a relação da Assistência Social com o Judiciário que sempre foi muito problemática. Por isso, ficamos muito atentos porque é algo de muita responsabilidade e que se não justificada de forma correta pode trazer muitos problemas para o gestor (Entrevistado “Avaliação”).

De acordo com os entrevistados, as requisições foram se alterando de acordo com os estágios de implantação do SUAS, que acarretou, também, em mudanças no próprio processo de implementação da vigilância socioassistencial. Pode até parecer óbvio este argumento, mas estas exigências se coadunam, de certa forma, às prioridades constitutivas de cada momento da gestão da esfera pública nos referidos municípios. Do mesmo modo que o exame dos relatos das entrevistas retrata dificuldades por parte de alguns órgãos gestores em compreender o que se traduz por competência da vigilância

socioassistencial, revela possibilidades de intervenção não vislumbradas em outros períodos.

Por conta da falta de clareza do nosso papel, muitas vezes se demandava um papel fiscalizatório. A gestão chegou um pouco com este entendimento e nós estamos conseguindo romper com isto gradativamente. Um papel equivocado no meu ponto de vista é o de planejamento estratégico, principalmente, por parte do corpo diretivo que gostaria de ser subsidiado em ações de planejamento estratégico, cobrando em determinados momentos demandas que não são nossas. Geralmente, pedem dados de monitoramento para fazer algum tipo de intervenção em serviço. Estudos e pesquisas pra olhar o reordenamento dos serviços ou expansão. Acho que pelo fato de a gente ser estruturado, ter conhecimento da realidade do município, há um nível de confiança no que a gente faz e no que a gente diz. Como outras áreas não conseguiram talvez um nível de confiabilidade, sempre ouvimos 'eu prefiro perguntar para vocês, porque se eu pergunto em outro lugar talvez eu não tenha a resposta'. Mas, isso também é uma perversidade da política. Acho que a gente sempre sofre os efeitos dessa leitura equivocada do papel da vigilância socioassistencial (Entrevistado "Informação").

Todas as solicitações de dados que chegam para a Secretaria são encaminhadas para a vigilância. Informações do tipo, se um CRAS atende determinada população. Recentemente recebemos uma solicitação de uma região bem periférica aqui do município onde vão construir aproximadamente 5.000 unidades habitacionais. Eles queriam saber quais as unidades da secretaria nesta região, qual a capacidade de atendimento, a distância das nossas unidades com relação a esta área. A questão dos estudos para avaliar a necessidade ou não de expansão dos serviços é um papel que é demandado (Entrevistado "Informação").

No mapeamento das demandas com maiores níveis de dificuldade de operacionalização, sobressaem-se aquelas vinculadas ao ordenamento do fluxo interno de informações dentro da estrutura de cada órgão gestor. Trata-se de uma tendência observada não somente na pesquisa, mas presente nos debates das oficinas de implementação da vigilância socioassistencial das quais participamos. Mas esse discurso foi atualizado, pois não se trata apenas daquela expressão consagrada utilizada: “[...] as proteções não se falam, os números não batem, cada área da gestão responde às solicitações de dados de forma diferenciada, assim é impossível estruturar a vigilância socioassistencial”¹⁵².

Na realidade, estes problemas ainda persistem e acabam se transmutando em outros, embora se tenha percorrido mais de uma década de implementação do SUAS. O discurso atual incorpora outras pautas, sobretudo ligadas ao monitoramento. As questões

¹⁵² Relato de um dos participantes da Oficina de Implantação da Vigilância Socioassistencial, realizada no XXVII Encontro Nacional do CONGEMAS, no período de 28 a 30 de abril de 2015 em Fortaleza, Ceará.

centrais relativas às dificuldades no processo de trabalho da vigilância socioassistencial referenciadas pelos entrevistados foram: monitoramento dos serviços prestados, especialmente, pela rede socioassistencial privada sem dispor de sistema de informação; ordenamento do fluxo de informações nas unidades de proteção social de alta complexidade, considerando a natureza, bem como a dinâmica dos serviços prestados nestes equipamentos; e dificuldade em qualificar o registro das informações com o conjunto das equipes que compõem a Secretaria e/ou Fundação. No entanto, estes impasses exigem o aprofundamento do debate acerca da estruturação de padrões de proteção social, o que requer também a definição de responsabilidades partilhadas, a despeito da produção das informações em cada município.

Paradoxalmente, ainda em relação às demandas, o tópico relativo à elaboração de diagnósticos e estudos, mesmo que sinalizado como a macroatividade da vigilância com a qual os profissionais mais se identificam, é também uma das ações com maiores dificuldades de operacionalização. Um ponto que rebate de modo singular é o desenvolvimento de diagnósticos socioterritoriais. Como já observado, retomando a trajetória das Conferências Nacionais de Assistência Social, este tipo de atividade é um dos focos medulares da vigilância socioassistencial, o que pode levar à visão errônea de que esta é uma pauta suficientemente compreendida e desenvolvida pelos gestores e trabalhadores da política de assistência social.

Na dinâmica interna dos municípios, o que está em jogo é enxergar as características que conformam as populações e territórios sem desviar-se do sentido político da assistência social. Assim, são fundamentais os esforços que ultrapassem a abordagem tecnicista, destinada ao desempenho meramente administrativo da gestão (KOGA, 2016). Os limites impostos à elaboração dos diagnósticos, na ótica dos entrevistados, podem ser resumidos nos seguintes núcleos: as dimensões territoriais das metrópoles; as disparidades existentes entre a escala institucional e a escala do cotidiano; o manuseio de diferentes metodologias e ferramentas necessárias à realização dos diagnósticos; o reduzido número de profissionais que compõem as equipes de vigilância socioassistencial e que impossibilita a realização de um processo participativo, permanente, realizado *in loco*, e a inexistência de uma equipe multidisciplinar.

Diante das dificuldades expressas, a tendência é a de se recorrer aos dados secundários, que, em sua maioria, equivalem a números genéricos e muitas vezes não possibilitam aferir a realidade destas metrópoles, seus principais indicadores, suas

desigualdades intraterritoriais e a compatibilidade das demandas e serviços prestados à população.

Ampliando o debate, buscamos identificar os estudos e diagnósticos produzidos pela área de vigilância socioassistencial no decorrer dos últimos anos que contemplem informações sobre as estruturas de gestão, índices e perfil das populações vulneráveis e oferta de serviços e benefícios. Em alguns casos, percebeu-se a lógica de “estudos sob demanda”, visando atender determinações específicas do órgão gestor. De uma parte, há que sublinhar que este tipo de requisição é uma das competências da vigilância socioassistencial que precisa de aprofundamentos no interior de cada município. Cabe às equipes fazerem proposições de estudos, levantamento e pesquisas para não correrem o risco de condicionar a prática profissional às “encomendas” solicitadas.

Deve-se salientar ainda que, no âmbito do processo de trabalho de alguns municípios, há indicações claras de que nem todas as demandas que chegam até as equipes são, de fato, pertinentes à vigilância socioassistencial. Esta tendência confirma que o processo de implementação é uma rede complexa que reúne múltiplos atores, propensa a definições ambíguas e, por vezes, sem consistência (LIPESKY, 1980; HIL, 2003). Pelos argumentos trazidos nas entrevistas, as equipes técnicas detêm o conhecimento da malha de mediações que devem ser acionadas quando é preciso demarcar os conteúdos e o direcionamento das atividades a serem realizadas. Afinal, conforme já dissemos, a implementação é um jogo (VIANA; BAPTISTA, 2009).

Parece-nos, assim, que o processo de trabalho, considerando as especificidades que o contorna, traz, sem dúvidas, pontos que desafiam a forma de organização das equipes para o atendimento das demandas inerentes à área. Cabe sinalizar que o reduzido número de profissionais e a ausência de equipes multidisciplinares — elementos já destacados — são alguns dos condicionantes que prejudicam a estruturação das principais frentes de trabalho da forma mais apropriada, situação observada principalmente nos municípios de Goiânia e Porto Alegre. Por sua vez, em Belém e Recife, os profissionais estão organizados por eixos de proteção social: básica, especial de média e de alta complexidade. Em São Paulo, as ações encontram-se estruturadas a partir de duas supervisões, a de pesquisa e georreferenciamento, e a de monitoramento, avaliação e gestão da informação.

Procurou-se examinar, também, as formas de articulação existentes entre a área da vigilância socioassistencial com a gestão da Proteção Social Básica, da Proteção Social

Especial e as unidades de oferta dos serviços socioassistenciais: CRAS, CREAS, Centros Pop e Unidades de Acolhimento. Percebeu-se que a articulação se realiza mais entre os profissionais que atuam na gestão, dadas a própria natureza do trabalho e a proximidade das equipes nos respectivos órgãos gestores.

Há o registro importante da experiência do município de Belém que assegura uma agenda anual permanente com os profissionais das unidades em formatos de oficinas e de encontros, para fins de discussão sobre os dados produzidos. Considerando os limites próprios da realidade de cada município, a estratégia tem sido, na maioria dos casos, de se utilizar os espaços, sobretudo das reuniões organizadas pela gestão da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial para ter acesso às equipes, abordando pautas específicas da vigilância socioassistencial.

Outro componente relacionado ao exposto acima — e que não pode ser omitido nessa dinâmica — é o incontestável fato de que o processo de implementação assume as percepções dos atores envolvidos. Nesse cenário, alguns questionamentos nos causam incômodo: será que os profissionais que atuam em outros departamentos da gestão têm conhecimento das estratégias empregadas pelo órgão gestor para implementação da vigilância socioassistencial? E os profissionais das unidades, sabem desse processo? Por vezes, o que percebemos nos relatos é que este tem sido um esforço solitário, reproduzindo “[...] a hierarquização nas relações entre aqueles que ‘planejam’ e aqueles que ‘executam’, entre o gabinete e a ponta” (KOGA, 2016, p. 3).

Lipsky (1980) discute a importância dos agentes implementadores das políticas públicas e desenvolve o conceito de burocratas do nível da rua: funcionários que desempenham suas funções em contato direto com os usuários dos serviços públicos e tem fundamental relevância no contexto da implementação. Na nossa leitura, em termos da vigilância socioassistencial, adquire centralidade a participação de dois tipos de burocratas. Primeiro, daqueles vinculados às equipes técnicas da gestão municipal, pressionados pelas demandas de diversas naturezas para produzirem resultados mais efetivos. Porém, outra classe de burocratas não pode ser desconsiderada aqui: a das equipes que atuam nas unidades de prestação dos serviços socioassistenciais. Embora, o discurso seja o da complementariedade das funções da política de assistência social, o que se verifica é uma tendência à fragmentação, e, em muitas circunstâncias, embora sejam elemento mediador do acesso ao serviço público, “[...] normalmente são colocados na qualidade de meros executores” (KOGA, 2016, p. 3).

Por fim, o último aspecto levantado nesta análise sobre o processo de trabalho diz respeito a infraestrutura e equipamentos disponíveis para operacionalização da vigilância nos municípios pesquisados. As salas tendem a ser exclusivas para a vigilância socioassistencial, e em alguns casos são compartilhadas com as demais equipes do órgão gestor. No conjunto, o que se dispõe é de computador para cada profissional, com acesso à internet, impressora, linha telefônica, sendo esses insumos considerados insuficientes pelos entrevistados, considerando as particularidades do processo de trabalho da vigilância socioassistencial.

3.5 Gestão da Informação: elemento estratégico

A concepção de vigilância socioassistencial revela-se na natureza das ações propostas, estritamente conectada ao debate da gestão da informação¹⁵³. Atribui-se, em grande medida, à área a responsabilidade pelo fomento de mecanismos que visem ao aprimoramento e padronização das informações produzidas pelos órgãos gestores e unidades prestadoras de serviços nos distintos processos de trabalho. Reconhecendo a centralidade desta temática no desenho do SUAS, é pertinente destacar que a nova dinâmica trazida pela vigilância introduziu desafios de três ordens: a necessidade de investimento no campo da infraestrutura tecnológica; a indispensabilidade de identificação de novas competências profissionais elementares à assistência social, e a superação dos limites institucionais e políticos no que tange à qualidade dos dados e informações produzidos.

A princípio, existe uma espécie de consenso na literatura de que a formulação de políticas públicas demanda integrar dados e informações a respeito do processo em que se procura gerir (PATTON, 2015; JANNUZZI, 2012; SECCHI, 2010). Se, por um lado, não restam dúvidas de que em momento da trajetória desta política se dispôs de tantas informações quanto a partir da institucionalização do SUAS, por outro, surgem distintos questionamentos: qual o tipo de informação vem sendo produzida? Em quais condições

¹⁵³ Não pretendemos, aqui, nos aprofundarmos sobre a discussão teórica sobre gestão da informação, embora reconheçamos a interface desta temática com a vigilância socioassistencial. Para fins das reflexões sobre este ponto, o entendimento de gestão da informação que adotamos baseia-se na ideia de “[...] um processo que consiste nas atividades de busca, identificação, classificação, processamento, armazenamento e disseminação de informações, independentemente do formato ou meio em que se encontrem os dados ou conteúdos trabalhados (sejam eles registrados em documentos físicos ou digitais). Tem por objetivo fazer com que as informações cheguem às pessoas que necessitam delas para tomar decisões no momento certo” (PONJUÁN, 2004, p. 35).

são elaboradas? Por quais motivos? A quem estas informações têm servido? Há uma tendência de reafirmar a importância da gestão da informação, porém numa perspectiva ainda circunscrita ao entendimento da necessidade de adoção de sistemas informatizados. A trajetória da política tem evidenciado que:

A informação como um componente do processo de gestão e controle social no SUAS gerou a necessidade de pensar os parâmetros de sua realização, visto que, nessa pauta, comparecia também a urgência de provocar o repensar das práticas e, a partir daí, auxiliar em seus processos incrementais e de amadurecimento político. Nesse sentido, construir um sistema de informação qualificado significou conhecer, de saída que, tratada e assinada, e, portanto qualificada, a informação pode tornar-se um componente para a produção do conhecimento, evitando o sombreamento que tanto já assinalou essa área, modificando o estoque dos saberes e, conseqüentemente, do alcance da política (TAPAJÓS, 2006, p. 187).

Efetivamente, no plano empírico foram expressas muitas preocupações dos profissionais que atuam na vigilância socioassistencial no que refere às informações processadas no cotidiano do trabalho no SUAS, pelos mais diversos motivos: a necessidade do aprimoramento do registro da informação e o seu uso pelos trabalhadores, destacando a dimensão ética do registro; o esforço contínuo na tentativa de elaboração de estratégias voltadas à produção, organização e padronização de registro das informações, considerando a realidade dos processos de trabalho de cada município; o direito dos usuários no acesso às informações produzidas, sobretudo no trabalho social com famílias e indivíduos, realizado nas unidades do SUAS; a indispensabilidade da construção de indicadores com base nas informações prestadas, dentre outros fatores.

O aspecto prevaemente nos relatos dos sujeitos da pesquisa é, sem dúvidas, a imposição de um sistema informacional próprio como insumo para o reordenamento das práticas na área de vigilância socioassistencial. Chama atenção o fato de salientarem que o estágio de implementação vigente — pela complexidade das demandas que chegam — requer investimentos. Ressaltam que o registro e o armazenamento de informações sobre o tipo, volume, padrões e qualidade dos serviços e de riscos e vulnerabilidades nos distintos territórios dos municípios carece de instrumentos para além das “velhas conhecidas” planilhas de Excel elaboradas manualmente e atualizadas de acordo com as necessidades que surgem. No território nacional, de acordo com os dados do Censo

SUAS 2017, apenas 17% dos órgãos gestores dos municípios possuem sistemas¹⁵⁴ de informações próprios para o gerenciamento da política de assistência social. Desagregando os dados pelas dezessete metrópoles brasileiras, verifica-se que Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Guarulhos, Maceió, Salvador e São Paulo dispõem de sistemas próprios.

Num contexto bastante diferenciado dos demais municípios participantes do presente estudo, São Paulo é o único que possui sistemas de informações. Em verdade, são cinco sistemas no total, todos sob a responsabilidade da área de vigilância socioassistencial. De modo genérico, estes instrumentos agregam dados e informações sobre entidades da rede socioassistencial privada; execução dos serviços e atendimento aos usuários da proteção social especial de alta complexidade; dados acerca da execução do serviço especializado em abordagem social; informações relativas aos CRAS, CREAS e Centros Pop. Além disso, é importante destacar o mais recente em termos de implantação, denominado de Sistema da Vigilância da Assistência Social (SIVIAS), que tem como objetivo cobrir aquilo que ainda não está informatizado, através de uma lógica de referência e contrarreferência. Esta realidade aponta também para outras necessidades que ainda não foram possíveis de serem supridas, como, por exemplo, a de uma equipe de programação e de desenvolvimento de sistemas.

Nos demais municípios, os entrevistados relataram que os profissionais que atuam nos equipamentos de proteção social básica e proteção social especial reconhecem a necessidade e demandam recorrentemente a implantação de um sistema de informações que agregue as informações municipais, inclusive articulado a outras políticas públicas. Entretanto, ainda é possível verificar determinadas resistências quando o assunto é a proposição de metodologias que qualifiquem e padronizem as informações produzidas pelas unidades nos respectivos territórios. Desse modo, sobre o traço mais definidor percebido é que “[...] como sempre, o problema não reside na tecnologia, mas na mentalidade dos usuários das informações. Mudar mentalidades é muito mais difícil que mudar tecnologias” (PAES-SOUSA, 2008, p. 241).

Detendo-nos um pouco a este ponto, ousamos dizer que a definição de parâmetros mínimos para o ordenamento da gestão da informação em cada órgão gestor pode ser um dos primeiros passos para se caminhar numa proposta efetiva de implementação da

¹⁵⁴ Em sua maioria, estes sistemas fornecem como principais recursos: registrar execução física/atendimentos; elaborar e armazenar Prontuário Eletrônico dos usuários dos Serviços Socioassistenciais, e registrar unidades da rede socioassistencial pública (BRASIL, 2018).

vigilância socioassistencial. Contudo, isso envolve, primeiramente, a leitura da realidade institucional, sendo importante o mapeamento dos motivos e das preferências dos trabalhadores na utilização de determinados instrumentos em detrimento de outros. Essas feições intrínsecas ao processo de trabalho merecem destaque também nas atividades de capacitação e educação permanente.

Paralelamente, verificou-se que a operacionalização da vigilância socioassistencial tem se deparado com uma série de ambiguidades. Talvez dentre estas uma mereça ser ressaltada: embora havendo a repetição, por vezes, até mecânica de uma espécie de mantra da vigilância “produção, sistematização, análise e disseminação de informações, índices e indicadores territorializados”, estes estágios demandam o “desapego” dos dados e das informações que ainda acomete alguns profissionais. Persiste a cultura de que o dado “é meu”, “de determinado técnico”, “do órgão gestor” e/ou “da unidade”, produzindo uma fragmentação do olhar sobre a realidade. E mais do que isso, uma visão que compromete o planejamento, o monitoramento e a avaliação das ofertas e demandas da política pública.

[...] Aqui é um problema histórico que tentamos desconstruir sempre. Como a maioria dos dados não somos nós que produzimos, existe uma resistência grande, por parte de alguns atores, em disponibilizá-los para que façamos as análises necessárias. É comum ouvirmos coisas do tipo ‘para quê vocês precisam disso?’. A todo instante, precisamos repetir que a informação não é de ‘A’ e nem de ‘B’, mas do serviço público. Este tipo de situação dificulta muito o trabalho da vigilância. Já tivemos situações de precisar da interferência do gestor para que algumas equipes repassassem as informações que estávamos precisando (Entrevistado “Sistematização”).

Os entrevistados, a partir de diferentes perspectivas, ressaltaram a importância da Rede SUAS¹⁵⁵. De fato, para a maioria, que não possui acesso a outras ferramentas informacionais, é por meio deste recurso que são extraídas as principais informações para a produção dos diagnósticos, estudos e relatórios no interior de cada órgão gestor. Na concepção dos participantes da pesquisa — considerando que vivenciaram em grande parcela o processo de desenvolvimento do SUAS que se operou especialmente no período

¹⁵⁵ Sistema de informação do SUAS desenvolvido pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. A Rede SUAS “[...] é um instrumento de gestão diretamente vinculado ao reconhecimento das amplas possibilidades de conjugação da tecnologia da informação e da política pública na direção da realização da cidadania, da implantação do direito social e do seu reconhecimento como dever do estado” (BRASIL, 2006). Responsável pela produção, armazenamento, processamento e disseminação de dados. Ademais, é constituída pelo Cadastro Nacional do SUAS (CadSUAS), Cadastro Nacional das Entidades não governamentais de Assistência Social (CNEAS), Prontuário Eletrônico, Registro Mensal de Atendimento (RMA), Sistema de Autenticação e Autorização (SAA), entre outros.

entre 2004-2015 —, a institucionalização da Rede SUAS significa um dos maiores avanços da política de assistência social. Porém, avaliam que há necessidade de aprimoramento constante da rede, destacando que nos últimos anos, em virtude da mudança de gestão ocorrida na gestão federal, percebem-se lacunas que vêm comprometendo o desempenho dos sistemas que a constituem.

Em geral os sistemas da Rede SUAS são funcionais. Mas, nos últimos anos têm permanecido muito instáveis. Eles precisam ser aprimorados, seria importante que liberassem relatórios mais efetivos e atualizados, eles só liberam os básicos. Para vigilância ter um sistema que permita gerar vários relatórios é fundamental. Mas, acho que na atual conjuntura deste país as chances de isso acontecer são pequenas. Espero que ao menos mantenham a rede funcionando. (Entrevistado “Sistematização”).

A Rede SUAS é uma inovação. Eu acho que há uma dificuldade no sentido de um sistema que precisa dar conta de uma multidimensionalidade das realidades do país. Um dos caras, que até há pouco tempo pensava os indicadores da assistência social para este país era o Jannuzzi, uma referência teórica no Brasil e no cenário internacional para a discussão. Quando estes sistemas foram implantados havia uma equipe com profundo conhecimento da política. Infelizmente, hoje isso não é uma realidade. Precisamos considerar que o corpo técnico e de gestores do MDS também vem sendo reduzido, e que provavelmente estes quadros de reconhecida qualidade técnica não serão repostos. A lógica atual que impera, lamentavelmente, é outra. Muito triste a nossa realidade! (Entrevistado “Informação”).

Ao levantarmos as principais fontes de informação¹⁵⁶ utilizadas pelas equipes da vigilância socioassistencial sobressaem-se o Registro Mensal de Atendimentos (RMA)¹⁵⁷ e o CadÚnico¹⁵⁸. No tocante ao primeiro, alguns relatos expressam que embora este instrumento esteja no cotidiano dos profissionais desde 2011, e, mesmo que já tenham sido realizados vários investimentos para qualificá-lo, ainda permanecem problemas no que se refere ao seu adequado preenchimento. Além disso, a rotatividade dos profissionais que atuam nos CRAS, CREAS e Centros Pop, em alguns municípios, é uma das razões para que a discussão do RMA seja colocada em pauta de modo permanente.

¹⁵⁶ Além das fontes geridas pelo MDS, fizemos o levantamento de outras utilizadas com frequência pelas equipes técnicas da vigilância socioassistencial. No conjunto, identificou-se que são provenientes dos principais órgãos de pesquisa do país: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep, Departamento de Informática do SUS – DATASUS, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE.

¹⁵⁷ “É o principal instrumento de aferição da demanda assistida nos CRAS e CREAS, na medida em que a análise das suas informações permite dimensionar/ quantificar o tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. Ele se divide em 2 (dois) tipos de registros distintos – RMA- Unidade e o RMA- Família” (BRASIL, 2013, p. 34).

¹⁵⁸ “Instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público” (Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007).

No exercício de levantamento de dados e informações, as equipes da área informaram recorrerem às bases produzidas pelos diferentes secretarias e órgãos da gestão municipal. Ressaltam a dificuldade de encontrar dados atualizados sobre a escala intraurbana, que são primordiais à elaboração dos estudos e análises desenvolvidos pela vigilância socioassistencial, considerando, sobretudo a fragmentação do espaço geográfico nas metrópoles. Outro ponto bastante peculiar apontado pelos entrevistados é o fato de que as equipes vêm buscando, por meio de universidades e demais órgãos de ensino e pesquisa, a articulação com outras áreas de saber importantes para o exercício da vigilância, principalmente o planejamento urbano, a geografia e estatística.

Mais substantivamente, ainda no tocante à gestão da informação, os relatos das experiências de cada município exprimem as dificuldades de disseminar as informações produzidas, sobretudo para as equipes técnicas que atuam nas unidades. Identifica-se, aqui, um problema clássico da política de assistência social: os profissionais são demandados a produzirem diferentes tipos de informação através do preenchimento de variados instrumentos, mas, muitas vezes, não têm o retorno dos resultados.

Contudo, não podemos desconsiderar os esforços empreendidos nessa perspectiva, como, por exemplo, a elaboração de boletins periódicos — conforme destacado pelo município de Belém. Esta última iniciativa também vem sendo desenvolvida pela equipe de Recife, que inclusive narrou que está elaborando um boletim com previsão de periodicidade bimestral, a ser lançado no segundo semestre do ano corrente. Em Goiânia, estão pesquisando a possibilidade de construção de um blog exclusivo para a vigilância socioassistencial, a fim de facilitar a comunicação com os profissionais. Por sua vez, a equipe de São Paulo divulga os estudos produzidos no site da Secretaria — estratégia que chegou a ser utilizada pelos profissionais de Porto Alegre por alguns anos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentado concebeu-se num contexto de profundas transformações do cenário político, econômico e social brasileiro. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) dava os primeiros passos, conduzindo à institucionalidade de um padrão de proteção social que o país não havia alcançado em circunstância alguma de sua história. A tematização deste cenário vem se constituindo em objeto de reflexões, por parte de distintos pesquisadores, que buscam decifrar as múltiplas faces impressas à política social brasileira. As particularidades do quadro indicado, sob condições históricas aparentemente mais “precisas” nos conduziram a uma linha investigativa que buscou explorar uma das funções da política de assistência social: a vigilância socioassistencial.

Contudo, passado o estágio revigorante, em que o país vivenciou, especialmente, do ponto de vista de consolidação das garantias protetivas, emergiu uma conjuntura desoladora, orquestrada por uma série de condicionantes, que, com êxito, vem ameaçando o paradigma de políticas públicas construído a duras penas. No primeiro capítulo da tese retratamos este panorama, trazendo as principais tendências e implicações para o campo da política de assistência social. Como já dissemos, a pesquisa foi concebida em determinada conjuntura, mas, se desenvolveu num cenário antagônico, que trouxe implicações severas para as políticas públicas.

Considerando os objetivos que fundamentaram a pesquisa, trataremos aqui de três dimensões complementares identificadas na análise do processo de implementação da vigilância socioassistencial nas cinco metrópoles que estudamos. A dimensão conceitual se constitui na primeira. É importante dizer que, a escolha de iniciarmos por este aspecto não é simplesmente em razão de seguir a ordem em que os objetivos foram dispostos. Mas, pelo fato de ter se constituído no ponto que perpassou a pesquisa na sua integralidade, seja na parte da revisão bibliográfica e da análise documental, como também no próprio trabalho de campo, sendo indicado reiteradamente pelos entrevistados.

Ora, como já dissemos, a vigilância tem se constituído de forma inconsistente, o que dificulta o seu entendimento enquanto uma função da política de assistência social, e conseqüentemente, à implementação da área e a operacionalização de suas ações. Este ponto nos remete a outras problematizações, que são inerentes ao próprio conteúdo da política, desenvolvido, sobretudo, a partir da institucionalização do arcabouço normativo.

É fato que, determinados termos e expressões não foram suficientemente tematizados e apreendidos pelo conjunto dos trabalhadores, gestores, agentes de controle social e usuários da política.

Outro destaque é quanto à concepção dos entrevistados, sobre o significado da vigilância socioassistencial. Embora haja consonância nos discursos e nas bases que os fundamentam, há uma particularidade que os diferencia. Um grupo parte do entendimento de que a vigilância socioassistencial só faz sentido, à medida que são realizadas as devidas conexões com as equipes das unidades e dos territórios dos municípios. Desse modo, uma das preocupações centrais tem sido criar estratégias que favoreçam o diálogo com as unidades. Percebemos que nesse caso, as ações propostas tendem a ser mais diversificadas. E o segundo grupo, que apresenta um olhar da vigilância socioassistencial mais direcionado aos parâmetros e insumos necessários aos processos de gestão, à produção de conhecimento voltada para o planejamento das ações e para subsídio da intervenção dos gestores. Por essa via, as ações estão voltadas para determinados aspectos: elaboração de planos e diagnósticos específicos, definição de indicadores, acompanhamento de metas.

Ainda sobre o significado da vigilância socioassistencial, os entrevistados sinalizam a dificuldade de clarificar esta função da política no âmbito institucional. Há uma tendência por parte dos demais atores de apreendê-la somente, a partir das ações que vêm sendo desenvolvidas. Por exemplo, se a área está mais voltada à produção de diagnósticos e estudos, supostamente, a vigilância socioassistencial será entendida como o “setor dos estudos”, e, via de regra, qualquer demanda desta natureza, a depender da visão de cada órgão gestor, será requisitada à equipe técnica da vigilância. Do mesmo modo, se as ações estão inclinadas à padronização do registro da informação, a área é designada como uma espécie de “departamento responsável pela elaboração de instrumentos”. Por sua vez, se a linha interventiva orienta-se mais para a produção de dados e informações, é percebida enquanto “área dos dados”. Este último viés é o mais consagrado e daí surge uma série de inconsistências, sendo que predomina a de que a área deve dispor da integralidade dos dados e informações do órgão gestor, das mais prováveis como o volume de atendimentos, até as menos prováveis como o valor do recurso utilizado pelo órgão gestor em determinado serviço.

Podemos ainda observar uma segunda dimensão analítica: o perfil das equipes técnicas que atuam na área. É de fundamental importância, ressaltar que não estamos aqui

reduzindo a análise do processo de implementação, de forma a responsabilizar os profissionais pelas lacunas existentes na área. Ao contrário, pelo que identificamos na pesquisa, ainda que pesem os limites de ordem conjuntural e institucional, são estes atores que conseguem diariamente, respeitadas as devidas conjunturas a que estão submetidos, dar concretude a esta função da política de natureza tão imprecisa.

A rotatividade dos profissionais, justificada pela tendência de baixíssimos salários, tem se traduzido num problema determinante para a área. Merece atenção, o fato de que a continuidade das ações propostas e a introdução de outras metodologias interventivas supõem a melhoria das condições de trabalho do conjunto dos profissionais que atuam no SUAS. Da mesma forma, a inexistência de uma equipe multidisciplinar, conforme identificado na realidade dos municípios, dificulta as possibilidades de intervenção técnica e a interação de diferentes áreas profissionais com conhecimentos e habilidades específicos, imprescindíveis à operacionalização da vigilância socioassistencial.

Associada a estas questões outro ponto nevrálgico tem sido o quantitativo insuficiente de profissionais para as demandas que são colocadas numa metrópole. Merece destaque a ausência de atividades de capacitação voltadas para as temáticas que mantêm interface com a vigilância socioassistencial. É preciso considerar a especificidade do processo de trabalho na área, que requer, além da capacitação, a supervisão técnica contínua, especialmente, voltada para uma série de temáticas, tais como: monitoramento e avaliação, gestão da informação, construção de indicadores.

Mesmo naqueles municípios que dispõem em sua estrutura administrativa de setor responsável pelas atividades de capacitação e educação permanente, não se percebe o investimento no sentido de aprimorar as práticas destas equipes. Isso não quer dizer que os profissionais não invistam nesse sentido. Ao contrário, por iniciativa própria têm buscado distintas formas de aprimoramento das ações, seja através da realização de cursos presenciais ou na modalidade à distância, seja participando de grupos de pesquisas em universidades, dentre outras estratégias.

Uma terceira dimensão analítica se refere ao processo de implementação propriamente dito. Dado que o processo se desenvolve em contextos e estruturas institucionais distintas, cada município, no período de realização da pesquisa, se encontrava em estágios muito diferenciados de implementação. Algumas questões nos permitem caracterizá-los: a forma de estruturação da vigilância socioassistencial no órgão

gestor; o tipo e o nível de demanda colocado para a área por parte da gestão municipal; as formas de articulação do trabalho com as áreas de proteção social básica e especial, e com as equipes que atuam nas unidades; as atividades propostas pelas equipes, independente das demandas que fazem parte da rotina, e o grau de legitimidade do trabalho desenvolvido.

Paradoxalmente, no conjunto das questões que perpassam o processo de implementação, a que vem sendo apresentada com uma das principais dificuldades, é a definição de estratégias que visem à sistematização, a análise e a disseminação das informações produzidas pela política de assistência social em âmbito local. Pelo observado nas metrópoles, há o predomínio de demandas, por parte das respectivas gestões municipais, apenas no sentido provimento de dados e informações. E em alguns casos, o que ocorre é a solicitação do “número pelo número”, sem que haja problematizações acerca do seu significado. Sobre essa questão, há um longo caminho a ser percorrido, no sentido de desconstruir a ideia de que a vigilância socioassistencial se resume à área que “cuida, contabiliza e que precisa dispor de todos os dados”. Ultrapassar esse tipo de visão requer compreendê-la, antes de tudo, enquanto uma função da política de assistência social a ser garantida, mas, que como área de gestão do SUAS possui uma face técnico-política.

Outro revés apontado se refere à disseminação das informações produzidas. Parece, portanto, haver uma preocupação central por parte das equipes técnicas: possibilitar um trabalho de discussão coletiva acerca do significado destas informações com os profissionais que atuam nos territórios. Apesar de todos os esforços, pela realidade do plano empírico, tudo nos leva a crer que esta tem sido uma lacuna comum a todos os municípios, principalmente, devido ao número reduzido de profissionais que constituem as equipes de vigilância socioassistencial. Há que se fazer referência ao fato de que o trabalho na política de assistência social se apresenta em dois níveis complementares: a gestão e o provimento de serviços e benefícios socioassistenciais. A vigilância socioassistencial pelas particularidades do seu processo de trabalho envolve estes dois conteúdos, não devendo permanecer de forma isolada nas estruturas dos órgãos gestores.

É importante ressaltar que a realização de um estudo em diferentes municípios, contemplando as cinco regiões brasileiras, embora o foco de análise tenha sido o campo das metrópoles, demanda o reconhecimento de que o processo investigativo é crivado por

assimetrias e descompassos de diferentes naturezas. Cada realidade institucional examinada é produto de uma conjuntura e de relações estabelecidas na e pela dinâmica social, econômica e política local que não pode ser apreendida como um todo. No entanto, há que se admitir que os achados da pesquisa indicam questões que se reiteram na operacionalização da vigilância socioassistencial nos órgãos gestores, e, que muitas encontram-se cristalizadas na trajetória ainda recente de institucionalização da política de assistência social.

Cabe sinalizar que nossas análises não foram conduzidas no sentido de aferir os estágios de implementação da vigilância socioassistencial que mais avançaram, atribuindo-lhes níveis distintos de acordo com as atividades que são desenvolvidas. Este tipo de orientação na nossa leitura seria equivocada, sobretudo, porque cada dinâmica institucional tem suas particularidades, como: capacidade técnica instaurada, arranjos institucionais estabelecidos, processos de gestão com conduções que se diferenciam, configurações territoriais distintas e demandas por proteção social variadas. Todas estas questões rebatem na forma de estruturação da política de assistência social e provavelmente no modo como o processo de trabalho da vigilância socioassistencial vem sendo desenvolvido.

Nessa perspectiva, um conjunto de desafios atravessa a implementação da vigilância socioassistencial nos municípios pesquisados, dentre os quais alguns se destacam:

- A definição mais consistente acerca do lugar político-institucional e das competências da área no processo de gestão de cada Secretaria Municipal ou Fundação;
- A garantia das condições operacionais para efetivação da vigilância socioassistencial (infraestrutura e recursos humanos);
- A criação de estratégias que visem à articulação entre a área e as equipes das unidades de prestação dos serviços socioassistenciais, assim como com outras secretarias e órgãos da gestão municipal;
- A definição de estratégias que visem à capilaridade das informações produzidas, tanto na gestão quanto no campo do provimento de serviços e benefícios;
- O investimento em atividades de capacitação e educação permanente para as equipes técnicas que atuam na vigilância socioassistencial, visando ao

desenvolvimento de habilidades e capacidades específicas para atuação profissional na área;

- O fomento ao apoio técnico por parte dos Estados para acompanhar a implementação da vigilância socioassistencial nos municípios;
- O estabelecimento de estratégias que visem à articulação da vigilância socioassistencial com os campos de monitoramento e avaliação;
- A proposição de metodologias que auxiliem a organização dos dados, indicadores, informações e análises que contribuam para efetivação do caráter preventivo e protetivo da política em âmbito local.

Apesar destes desafios, pelas questões identificadas no plano empírico, a área tem sido fundamental para a discussão de pontos determinantes da gestão do SUAS e para a organização das ofertas protetivas nestes municípios: produzindo informação e conhecimento necessários para a atuação de gestores e técnicos; colaborando com a elaboração de importantes instrumentos de gestão como os Planos Plurianuais (PPA) e os Planos Municipais de Assistência Social (PMAS); construindo indicadores para subsidiar o planejamento das ações em âmbito municipal. Ainda no que se refere às contribuições, uma tem se apresentado como um campo de novas possibilidades para área em alguns dos municípios analisados: a mensuração da demanda, da oferta e da qualidade dos serviços prestados. Isso vem contribuindo para subsidiar as análises sobre a manutenção, o reordenamento, a distribuição e/ou expansão dos equipamentos e serviços, contribuindo para que a intervenção pública faça suas escolhas baseadas em meios técnicos e científicos.

Um aspecto a ser salientado é a necessidade de aprofundamento, em estudos futuros, da reflexão acerca do formato mais adequado de institucionalização da vigilância socioassistencial. Se no momento de sua implantação, a conformação de um setor específico na estrutura da gestão do SUAS voltado para a vigilância socioassistencial – a “plaquinha na porta” – parece uma estratégia elaborada para conferir importância e robustez a uma área então inédita na trajetória da assistência social brasileira, outras estratégias de operacionalização desta função da política são necessárias.

A rigor, não tivemos a pressuposição que desvendaríamos todas as questões que fundamentaram o estudo, e isso faz parte do processo de construção de conhecimento. Associadas as demandas iniciais outras surgiram e surgirão, considerando que a realidade

está em constante mudança. Sendo a implementação um processo, são necessários estudos complementares e aprofundamentos relativos a determinados aspectos. A ideia aqui não é a de “concluir”, mas apontar tendências, pistas analíticas que possam subsidiar reflexões que contribuam para o aprimoramento do SUAS em âmbito local.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. “Os ciclos do presidencialismo de coalizão”. *Ecopolítica Ensaios*, 2014.

_____. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ALCHORNE, S. C. A. “Gestão territorial: metrópoles em foco”. In: *1º Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território*, 2014, Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.editoraletal.com.br/anais-congeo/arquivos/978-85-63800-17-6-p1368-1375.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. “Retomando a temática da sistematização da prática”. In: BRAVO, M. I.; MOTA, A. E.; TEIXEIRA, M. *Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez, 2006.

ALVARENGA, M. S.; GARCIA, M. L. T. “O processo de elaboração da Política Nacional de Assistência Social de 2004”. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 14, p. 202, 2015.

ALVARENGA, M. S. *Risco e vulnerabilidade na política de assistência social*. 2012. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

ANDERSON, P. O Brasil de Lula Novos estudos. *CEBRAP* n. 91, São Paulo, nov. 2011.

ANTUNES, R. *O continente do labor*. São Paulo: Boitempo, 2011.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. “Modelos de análise das políticas públicas. Sociologia”. *Problemas e Práticas*, v. 83, p. 11-35, 2016.

ARREGUI, C.; KOGA, D. Vigilância socioassistencial: garantia do caráter público na Política de Assistência Social. In: BRASIL. *CAPACITA SUAS*. Caderno 3. Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2013.

ARRETCHE, M. T. S. “Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online], 1999, v. 14, n. 40, p. 111-141.

_____. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2000. v. 1. 304p .

_____. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, fevereiro/2003. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15981.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

AYRES, J. R. *et al.* “O conceito de vulnerabilidade e as práticas de saúde: novas perspectivas e desafios”. In: CZERESNIA, D.; FREITAS, C. M. *Promoção da saúde: conceitos, reflexões, tendências*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003. p. 117-140.

BAPTISTA, T. W. F.; MATTOS, R. A. Sobre Política (ou o que achamos pertinente refletir para analisar políticas). In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p. 52-91. Disponível em: <www.ims.uerj.br/ccaps>. Acesso em: 10 nov. 2018.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Orgs.). *Caminhos para análise das políticas de saúde*. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2011a. p. 138-172.

BAQUERO, M. “Cultura Política Participativa e Desconsolidação Democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, São Paulo, 2001, p. 98-104.

BARBOSA, N. *Dez anos de política econômica*. 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

BARRETT, Susan. “Implementation Studies”: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, n. 82, p. 2, 2004.

BASTOS, P. P. Z. “Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o Golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia”. *Rev. Econ. Contemp.*, núm. esp., 2017, p. 1-63.

BEHRING, E. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2008.

BENEVOLO, Leonardo. *A História da Cidade*. 5 ed. Tradução de Silvia Mazza. São Paulo: Perspectiva, 2012.

BERCLAZ, M.S. “Algumas considerações sobre o princípio do interesse público no âmbito do Direito Administrativo”. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3545/algumas-consideracoes-sobre-oprincipio-do-interesse-publico-no-ambito-do-direito-administrativo>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

BOITO JÚNIOR, A. “O lulismo como bonapartismo: uma crítica às teses de André Singer”. *Revista Crítica Marxista*, v. 37, p. 171-81, Campinas, 2013.

BORGES NETO, J. M. “Da Campanha ao Governo Lula - Uma Análise das Mudanças no Programa Econômico do PT”. In: DE PAULA, João Antônio (Org.). *A Economia Política da Mudança*. 1 ed. v. 1. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2003. p. 177-201.

_____. “Um governo contraditório”. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 7-27, 2003.

BOURDIEU, P. *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo, SP: Editora UNESP, 2004.

BRAVO, R. S. *Técnicas de investigação social: Teoria e exercícios*. 7. ed. Madrid: Paraninfo, 1991.

BRAZ, M. “O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário”. *Serviço Social & Sociedade*, v. 1, p. 85-103, 2017.

CAMPOS, Edval Bernardino. *O Social em Questão*, ano XVII, n. 30, 2013.

CARMO, M. E.; GUIZARDI, F. L. “O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social”. *Cad. Saúde Pública*, 2018.

CARNEIRO, R. A. *A Política de Assistência Social e a Vigilância Socioassistencial: uma interface necessária para o aprimoramento dos serviços*. 2015. Dissertação (Mestrado) —Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2015.

CASTEL, R. “As armadilhas da exclusão”. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M.C. (Orgs.). *Desigualdade e a questão social*. 2. ed. São Paulo: EUC, 2000. p. 17-49.

CELLARD, A. “A análise documental”. In: POUPART, J. *et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, Vozes, 2008.

CLEMENTINO, M. do L. M.; ALMEIDA, L. de S. B. Construção técnico-política da governança metropolitana. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 201-224, 2015.

COHN, A. “O estudo das políticas de saúde: implicações e fatos”. In: CAMPOS, G. W. S. *et al. (Orgs.). Tratado de saúde coletiva*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p. 219-246.

COHN, A.; DRAIBE, S.; KARSCH, Ú. *Desafios atuais para a assistência social: a busca de alternativas*. São Paulo: FUNDAP, 1995. (Mimeo)

COUTO, B. R. *O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da Assistência Social*. Brasília: ENAP, 2007.

COUTO, B.; YAZBEK, M.; RAICHELIS, R. “A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos”. In: COUTO, B.; YASBEK, M. C.; SILVA, M. O. S.; RAICHELIS, R. (Orgs.). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 36.

CUNHA, C. C. Vigilância Socioassistencial e Informação Geográfica no município de Londrina - PR. 2018. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Centro de Ciências Exatas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Londrina, 2018.

CURADO, M.; NASCIMENTO, G. M. “O Governo Dilma: da euforia ao desencanto”. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, v. 36, n. 128, p. 33-48, jan./jun. 2015.

DATIVO, S. B. *Vigilância Socioassistencial: instrumentos normativos legais e a implementação no processo de materialização do SUAS*. 2016. Dissertação (Mestrado em Serviço Social, Universidade Federal de Sergipe, 2016.

DAVIDOVICH, F. Regiões Metropolitanas no Brasil: referências para debate. In: Encontro Nacional da ANPUR, 10, 2003, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: UFMG, 2003.

DEMO, P. *Avaliação qualitativa*. 8ª edição. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

DIAS, A. F. L. “A democracia como vítima do golpe tragicômico de 2016 no Brasil”. *Argumentos*, ano 10, n. 19, Fortaleza, jan./jun. 2018.

DRUCK, G; FILGUEIRAS, L. “Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula”. *Rev. Katál*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007.

DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 13.ed. New York: Longman, 2008.

EASTON, David. *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FAGNANI, E. “A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica”. *SER Social*, Brasília, DF, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/5621>. Acesso em: 14 dez. 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. “Ideias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.

FERREIRA, S. A construção do lugar dos trabalhadores do sistema único de assistência social: uma análise da NOB-RH. 2010. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

FREITAS-FIRKOWSKI, O. L. C. de; BALISKI, P. “Os sentidos da metrópole: balanço conceitual desde as publicações nos Cadernos Metrópole”. *Cadernos Metrópole*, v. 43, p. 625-647, 2018.

FREY, K. “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FRITZEN, J. P. *Vigilância Socioassistencial na Política de Assistência Social: uma análise sobre seus processos e “produtos” a partir da realidade de Florianópolis*. 2017. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Programa de Pós- Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, 2017.

GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrolado: o que a globalização está fazendo de nós*. 3 ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES, P. C. C. *A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.

GROSTEIN, Marta Dora. “Metrópole e Expansão Urbana: a persistência de processos insustentáveis”. *Metrópole Transformações Urbanas Revista Fundação Seade*, São Paulo, v. 15, 2001.

GURGEL, Ana Paula Campos. *As metrópoles do interior e o interior das metrópoles uma perspectiva comparada da configuração espacial das regiões metropolitanas do interior do Nordeste*. 2016. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, 2016.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

HILL, H. “Understanding Implementation: street-level bureaucrats' resources for reform”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 13, p. 265-282, 2003.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2007.

IMMERGUT, Ellen M. “As Regras do Jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 30, p. 139-165, 1996.

JACCOUD, L. “Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes”. In. MDS; UNESCO. *Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil*. Brasília: MDS; UNESCO, 2009. p. 13-55.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. “Theories of the policy cycle”. *Handbook of public policy analysis: Theory, politics and methods*, p. 43-62, 2007.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Editora Alinea, 2012.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternativas and public policies*. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

KOGA, D. H. U. “Artigo Diagnóstico Socioterritorial entre o chão e a gestão”. *Cadernos IHU Ideias* (UNISINOS), v. 14, p. 1-15, 2016.

_____. “Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais”. *Serviço Social em Revista* [Online], v. 16, p. 30-42, 2013.

_____. “Diagnóstico Socioterritorial: entre o chão e a gestão”. *Cadernos IHU Ideias*, ano 14, n. 243, v. 14, 2016.

_____. “Vulnerabilidade e Proteção Social Básica na agenda do CRAS”. *São Paulo Capacita CRAS*, vol. 1, São Paulo Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, 2009.

LABRA, Maria Eliana. “Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão”. *Physis* [online], 1999, v. 9, n. 2, pp. 131-166. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v9n2/08.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2018.

LANGMUIR, A. D. “The surveillance of communicable diseases of national importances”. *N Engl J Med*, n. 268, v. 4, p. 182-192, 1963.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Tradução de Heloisa Monteiro e Francisco Settinieri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LAZZARI, E. *As pesquisas avaliativas de enfoque misto: bases teórico- metodológicas para a operacionalização da vigilância socioassistencial*. 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2014.

_____. *Vigilância Socioassistencial no Brasil: contradições da operacionalização e repercussões no processo de Democratização da Política de Assistência Social*. 2018. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2018.

LINDBLOM, C. E. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: UNB, 1981.

LINDO, P. V. de F. *Geografia e Política de Assistência Social: territórios, escalas e representações cartográficas para as políticas públicas*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russel Sage Foundation, 2010.

LOBATO, L. V. C. “Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas”. *Revista de Administração Pública* (Impresso), Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 30-48, 1997.

LOPES, M. C. H; RIZZOTTI, M. L. A. *Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Organização de José Ferreira da Crus *et al.* 1ª ed. Brasília: MDS, 2013. p. 248.

LOTTA, G. S. *Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. 2010. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2010.

MARICATO, E.; ARANTES, O.; VAINER, C. *A cidade do pensamento único*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. v. 1. 192p .

MARQUES, R. M.; MENDES, A. “O Social no Governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal”. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 1, p. 101, 2006.

_____. “Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula”. *Revista Katálysis*, v. 10, n. 1, Florianópolis, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a03.pdf>> . Acesso em: 08 nov. 2018.

MARTINS, J. S. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.

MARTINS, P. C. S. *A Construção da Vigilância Socioassistencial no Estado da Paraíba*. 2015. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Programa de Pós- Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, 2015.

MATTEI, L.; MAGALHÃES, L. P. “A política econômica durante o governo Lula (2003-2010): cenários, resultados e perspectivas”. In: Marilene de Paula. (Org.). “*Nunca antes na história desse país*”? um balanço das políticas do Governo Lula. Rio de Janeiro: Fundação Henrich Böll, 2011.

MATTOSO, J. “Dez anos depois”. In: SADER, Emir (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 111-122.

MAURIEL, A. P. O. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. 2008. 351f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

MAURIEL, A. P. O. *et al.* Assistência Social e combate à pobreza no Estado do Rio de Janeiro. In: XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 2010, Rio de Janeiro. Crise do Capital e produção de conhecimento na realidade brasileira: pesquisa para quê, para quem e como?. Brasília: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, 2010. v. 1.

_____. Liberalismo(s) e Política Social. In: 5º Encontro Nacional de Política Social - Desigualdade e Mercantilização da Proteção Social na América Latina, Vitória, ES, 2010.

MENDOSA, D. *Gênese da política de assistência social do governo Lula*. 2012. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo, 2012.

MESTRINER, M. L. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, M. C. de S. *O desafio do conhecimento*. 10. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MONTEIRO, S. R. P. “O marco conceitual da vulnerabilidade social”. *Sociedade em Debate*, Pelotas, n. 17, v. 2, p. 29-40, jul./dez. 2011.

MOTA, Ana E. *et al.* *O Mito da Assistência Social - ensaios sobre política e sociedade*. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008. v. 1. 320p.

MUSTAFA, S.M. *A implantação da vigilância socioassistencial na regional de Cascavel-PR: um retrato em movimento*. 2018. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, 2018.

NETO, A. “Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa”. In: NICOLAU, J. Nicolau; POWER, T. (Eds.). *Instituições representativas no Brasil, balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. “A crise política brasileira de 2015-2016. Diagnóstico, sequelas e profilaxia”. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 52, dez. 2016.

NETTO, G. F. *et al.* “Vigilância em Saúde brasileira: reflexões e contribuição ao debate da 1ª Conferência Nacional de Vigilância em Saúde”. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, p. 3137-3148, 2017.

NETTO, J. P. A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 79, ano 25, edição especial, 2004.

OLIVEIRA, C. M; CRUZ, M. M. “Sistema de Vigilância em Saúde no Brasil: avanços e desafios”. *SAÚDE DEBATE*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 104, p. 255-267, JAN-MAR 2011.

OLIVEIRA, J. A. *O processo de implantação da Vigilância Socioassistencial nos municípios da Alta Sorocabana/SP: trajetórias e metodologias*. 2016. Tese (Doutorado) — Programa de Pós- Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016.

PAES-SOUSA, R. “Plano Brasil Sem Miséria: incremento e mudança na Política de Proteção e Promoção Social no Brasil”. *Working Paper*, n. 113, ago. 2013.

PAES-SOUSA, R. “Tecnologias e indicadores de monitoramento do trabalho social”. In: ARREGUI, Carola Carbajal; BLANES, Denise Neri (Orgs.). *Metodologias de trabalho social*. 1ed. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2008, v. 1, p. 236-247.

PAIVA, A. R.; LOBATO, L. V. C. “O papel do MDS na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social”. *Ser Social*, v. 13, p. 157-183, 2011.

PAIVA, A. R.; SENNA, M. C. M.; SILVA, V.P. “Vigilância socioassistencial: vigiar o que e para quê?” In: SOUZA, Fátima Valéria Ferreira (Org.). *A UFRJ no CAPACITASUAS: uma proposta de qualificação de técnicos, docentes e estudantes*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018. v. 1. p. 244-254.

PATTON, M. Q. *Qualitative evaluation and research methods*. Fourth edition. SAGE Publications, inc, 2015.

PAULA, A. P. P. “Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social”. *RAE*, v. 45, n. 1, 2005.

PAULA, J. A. de. *Adeus ao desenvolvimentismo: a opção do Governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

PAULA, R. F. S. *O Sistema Único de Assistência Social no contexto da gestão pública brasileira: fundamentos da gestão*. São Paulo: Livrus Negócios Editoriais, 2014. 256p.

PEREIRA, M. F. *O combate à pobreza do Programa Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: a pobreza institucionalizada na prática de técnicos e gestores públicos*. 2016. Tese (Doutorado) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2016.

_____. *Porque continuo contra as políticas sociais focalizadas*. Réplica à recente matéria sobre o Programa Bolsa Família veiculada pelas organizações Globo. 2012. Disponível em: Disponível em: < <http://www.nepos.unb.br/images/publicacoes/pereira-potyara-porque-continuo.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2018.

PEREIRA, P. A. P. “Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil”. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

PEZZO, T. M. C. *Vigilância Socioassistencial como relação sociotécnica de vigilância: análise das perspectivas no campo do Serviço Social*. 2016. Dissertação (Mestrado) — Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, 2016.

PINTO, E. C. *et al.* *A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise. Texto para Discussão*, n. 4, 2016.

PIRES, F. C. P. G. *A Institucionalização da Função Vigilância Socioassistencial no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. 2016. Tese (Doutorado) — Programa de

Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016.

PONJUÁN DANTE, G. *Gestión de información: dimensiones e implementación para el éxito organizacional*. Rosário, Argentina: Nuevo Paradigma, 2004.

RAEDER, Savio. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-146, jan/jun 2014. Disponível em: <<http://revista.uemg.br/index.php/rvistappp/article>>. Acesso em: 08 out. 2018.

RIBEIRO, A. C. T. Territórios da sociedade, impulsos globais e pensamento analítico: Por uma Cartografia da Ação. *Rev. Tamoios*, São Gonçalo (RJ), ano 8, n. 1, p. 03-12, jan/jun. 2012. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/tamoios/article/view/3295/>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

RIBEIRO, K. S. *A vigilância socioassistencial como função da Política de Assistência Social: um estudo da gestão municipal na microrregião de Itapecerica da Serra/SP*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2014.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. “As grandes cidades e a questão social brasileira: reflexões sobre o Estado de exceção nas metrópoles brasileiras”. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. (Org.). *Inclusão, colaboração e governança urbana? Perspectivas Brasileiras*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010. p. 47-64.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 2007.

RIZZOTTI, Maria L. Amaral; SILVA, Thaís G. Mendes da. “A Vigilância social na política de assistência social: uma aproximação conceitual”. *Serviço Social em revista*. Londrina, v. 15, n.2, p. 130-151, jan./jun. 2013.

ROSANVALLON, P. *A nova questão social: repensando o Estado Providência*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SANTOS, B. S. S. “Reinventar a Democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo”. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, M. C. (Orgs.). *Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2005.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. ; GUINDANI, J. F. “Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas”. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 1, p. 1-15, 2009.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

- SELLTIZ, C. *et al.* *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. São Paulo: EPU, 1965.
- SENNA, M. C. M. *et al.* “Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?” *Revista Katálysis*, v. 10, p. 86-94, 2007.
- SENNA, M. C. M.; SILVA, V. P. “Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): tendências e perspectivas da agenda governamental contemporânea”. *Sociedade em Debate*, v. 23, p. 82-109, 2017.
- SERAFIM, M., DIAS, R. “Análise de política: uma revisão da literatura”. *Cadernos Gestão Social*, Salvador, v. 3, n. 1, maio 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/view/213>>. Acesso em: 05 abr. 2019.
- SILVA, R. R. *Descentralização, Contrarreforma do Estado e Política de Assistência Social no Brasil*. 2014. Tese (Doutorado em Serviço Social) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- SILVA, R. E. S. *As ações de tecnologia e informação no processo de vigilância socioassistencial previsto na política de assistência social: aproximações e distanciamentos*. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos, Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2018.
- SILVA, T. G. M. de. *A Vigilância Social na Política de Assistência Social: análise dos aspectos conceituais e operacionais no âmbito municipal*. 2012. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) — Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, Universidade Estadual de Londrina, 2012.
- SILVEIRA, J. I. “Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas”. In: BATTINI, O. (Org.). *SUAS: Sistema Único de Assistência Social em Debate*. 1ª ed. São Paulo; Curitiba: Veras; CIPEC, 2007. v. 1. p. 7-190.
- SILVEIRA, Maria Laura. “Metropolização, território e circuito superior marginal”. In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. (Orgs.). *O espaço e a metropolização: cotidiano e ação*. Rio de Janeiro: Consequência, 2017. p. 333-353.
- SINGER, A. “O Lulismo nas cordas: depois de uma década virtuosa, marcha rooseveltiana perde o rumo e chega ao final de 2015 perto do colapso”. *Revista Piauí*, n. 111, p. 31-35, dez. 2015.
- _____. “Raízes sociais e ideológicas do Lulismo”. *Novos estudos CEBRAP*, n. 85, 2009.
- _____. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. 1a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- _____. *Os sentidos do lulismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUSA, O. S. *O Serviço de Vigilância Socioassistencial no município de Itapipoca - Ceará*. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) — Universidade Estadual do Ceará, 2015.

SOUZA, C. “Governos e Sociedades Locais em Contextos de Desigualdades e de Descentralização”. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

_____. “Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa”, *Caderno CRH 39*., p. 11-24, 2003.

_____. “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, 2006, p. 20-45.

SOUZA, Joseane de; TERRA, Denise Cunha Tavares. “Rio de Janeiro: rumo a uma nova região metropolitana?”. *Cadernos Metrópole* (PUC-SP), v. 19, p. 817-840, 2017.

SPOSATI, A. *A menina Loas: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. “Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro”. *Saúde em Debate*, v. 40, p. 87-97, 2016.

_____. “Transitoriedade da Felicidade da Criança Brasileira”. *Serviço Social & Sociedade*, v. 1, p. 526-546, 2017.

_____. “Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social/SUAS”. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano XXV, n. 78, 2004, p. 171-187.

_____. “Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil”. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano XXII, n. 68, 2001, p. 54-82.

_____. “Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS”. *Revista Katalysis*, v. 18, p. 50-61, 2015.

_____. “Territorialização e desafios à gestão pública inclusiva: o caso da assistência social no Brasil”. *XIII Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado e de la Administración Pública*, Buenos Aires: 4-7 nov. 2008.

TAPAJÓS, L. M. S. “Gestão da informação no SUAS”. *Serviço Social & Sociedade*, v. 87, p. 179-200, 2006.

_____. A gestão da informação em assistência social. In: Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome, UNESCO. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, 2009.

TEIXEIRA, C.; PAIM, J. S.; VILLASBÔAS, A. L. (Orgs.) *Promoção e Vigilância da Saúde*. Salvador: ISC, 2000.

TOMAZINI, C. G; LEITE, C. K. S. “Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?” *Rev. Sociol. Polit.*, v. 24, n. 58, p. 13-30, jun. 2016.

TORRES, A. L. *Gênese, lugar e perspectivas da Vigilância Socioassistencial: estudos no campo da Política de assistência social nos municípios de Belém e Ananindeua*. 2015. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Pará, 2015.

VIANA, L. A.; BAPTISTA, T. W. F. “Análise de políticas de Saúde”. In: GIOVANELLA, L. (Org.). *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2009. p. 65-10.

VIANNA, M. L T .W. “A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica?” *Praia Vermelha*, n. 18, p. 120-144, 2008.

WALDMAN, E. A; ROSA. T. E. C. *Vigilância em saúde pública*. Saúde e Cidadania, São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, v.7, 1998. Disponível em:

WORM, N. *Política Nacional de Enfrentamento às Drogas no Brasil: novas estratégias a partir da análise dos pontos de desarticulação do Programa Crack, É Possível Vencer*. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2016.

YASBEK, M. C. “O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 12, n. 2, p. 104-112.

_____. “As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS”. *Revista Serviço Social & Sociedade*, ano XXV, n. 77, p. 11-29, mar. 2004.

YIN, R. *Pesquisa qualitativa do início ao fim*. 1ª ed. Porto Alegre: Editora Penso, 2016.

ZACARIAS, E. C. P. *Sistema Único de Assistência Social - SUAS, instrumentalidade e Serviço Social: um estudo sobre limites e possibilidades da vigilância socioassistencial no estado do Rio de Janeiro*. 2018. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

ZIMMERMANN, C. R. “Os Programas Sociais sob a ótica dos Direitos Humanos: o caso do Bolsa Família do Governo Lula no Brasil”. *Revista internacional de Direitos Humanos*. 2006, v .3, n. 4, pp. 144-159. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sur/v3n4/08.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2018.

FONTES DOCUMENTAIS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução n.º 33*, de 12 de dezembro de 2012. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB SUAS. Brasília, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução n.º 145*, de 15 de outubro de 2004. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília, 2004.

_____. *Lei n.º 12.435*, de 06 de julho de 2011. Altera a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993 que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Texto base apresentado à CIT no processo de revisão da NOB SUAS 2005*, Brasília.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução n.º 130*, de 15 de julho de 2005. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB SUAS. Brasília, 2005.

_____. *Censo SUAS 2017 – Resultados Nacionais*, Secretarias Municipais de Assistência Social. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social. Maio de 2018. (Mimeo)

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do SUAS. Coordenação-Geral de Serviços de Vigilância Social. *Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial*. Brasília, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS n.º 04*, de 13 de março de 2013. Aprova a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS – PNEP/SUAS. Brasília, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *CapacitaSUAS Caderno*. Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013. 124 p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Rede SUAS: gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social*. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *O Brasil sem miséria*. Brasília: MDS, 2014.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução n.º 18*, de 15 de julho de 2016. Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT, Brasília, 2013.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Sociais. *Políticas Sociais* – acompanhamento e análise, 2003.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Sociais. *Políticas Sociais* – acompanhamento e análise, 2010.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Sociais. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, 2011.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Sociais. *Políticas Sociais* – acompanhamento e análise, 2014.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Sociais. *Políticas Sociais* – acompanhamento e análise, 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução CNAS n.º 33*, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS, Brasília.

_____. *Censo SUAS 2017* – Resultados Nacionais, Secretarias Municipais de Assistência Social. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social. Maio de 2018. (Mimeo)

_____. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Organização de Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto. Brasília: Ipea, 2010. 2 v. 344p.

_____. *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Organização de Adriana Veiga Aranha. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v.2, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações Técnicas: “O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais”*. 1. ed. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012. 84p.

_____. *Orientações Técnicas: Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF: Trabalho Social com Famílias*. Volume 2. 1. ed. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012. 112 p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do SUAS. Coordenação-Geral

de Serviços de Vigilância Social. *Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial*. Brasília, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. *Trabalho social com famílias indígenas na proteção social básica*. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. *Orientações Técnicas: Recomendações para fazer avançar o BPC na Escola*. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. *Orientações Técnicas: Benefícios Eventuais no SUAS: orientações técnicas*. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Texto base apresentado à CIT no processo de revisão da NOB SUAS 2005*, Brasília.

_____. *Resolução do CNAS n.º 30*, de 20 de fevereiro de 2004. Publica as Deliberações aprovadas na IV Conferência Nacional de Assistência Social.

_____. *Resolução do CNAS n.º 130*, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB-SUAS/2005.

_____. *Resolução do CNAS n.º 40*, de 16 de fevereiro de 2006. Publica as deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social.

_____. *Resolução do CNAS n.º 210*, de 22 de novembro de 2007. Aprova as Metas Nacionais do I Plano Decenal de Assistência Social.

_____. *Resolução do CNAS n.º 42*, de 10 de março de 2008. Publica as deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência Social.

_____. *Resolução do CNAS n.º 109*, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

_____. *Resolução do CNAS n.º 105*, de 3 de dezembro de 2009. Publica as deliberações da VII Conferência Nacional de Assistência Social.

_____. *Lei n.º 12.435*, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

_____. *Resolução CIT n.º 4*, de 24 de maio de 2011. Institui parâmetros nacionais para o registro das informações relativas aos serviços ofertados nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e Centros de Referência Especializados da Assistência Social - CREAS.

_____. *Resolução CNAS n.º 1*, de 4 de fevereiro de 2014. Publica as deliberações da IX Conferência Nacional de Assistência Social.

_____. *Resolução CNAS n.º 33*, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS-2012.

_____. *Resolução CNAS n.º 18*, de 15 de julho de 2013. Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite - CIT.

_____. *Resolução CNAS n.º 32*, de 31 de outubro de 2013. Dispõe sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, estabelece a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão estadual e do Distrito Federal e os compromissos do governo federal, estabelecidos na Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, e dá outras providências.

_____. *Resolução CNAS n.º 1*, de 4 de fevereiro de 2014. Publica as deliberações da IX Conferência Nacional de Assistência Social.

_____. *Resolução CNAS n.º 1*, de 3 de março de 2016. Publica as deliberações da X Conferência Nacional de Assistência Social.

_____. *Resolução CNAS n.º 7*, de 18 de maio de 2016. Aprova o II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026).

_____. *Resolução CNAS n.º 2*, de 16 de março de 2017. Aprova as prioridades e metas para os estados e o Distrito Federal no âmbito do Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social para o quadriênio de 2016 a 2019.

_____. *Resolução CNAS n.º 21*, de 18 de dezembro de 2017. Publica as deliberações da XI Conferência Nacional de Assistência Social.

_____. *Portaria SNAS n.º 37*, de 16 de março de 2018. Institui os Indicadores Nacionais de Monitoramento e Desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social, sob a responsabilidade da Vigilância Socioassistencial em âmbito federal.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de gestão 2007*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de gestão 2008*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de gestão 2009*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de gestão 2010*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de gestão 2011*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de gestão 2012*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de gestão 2013*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de gestão 2014*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de gestão 2015*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de gestão 2016*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de gestão 2017*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2018.

_____. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Vigilância em Saúde. Conselho Nacional de Secretários de Saúde; Brasília: CONASS, 2007.

_____. Projeto VIGISUS BRASIL. *Estruturação do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde, 1998. 203p.

_____. Organização Pan-Americana da Saúde. *Módulos de Princípios de Epidemiologia para o Controle de Enfermidades*. Módulo 4: vigilância em saúde pública. Organização Pan-Americana da Saúde. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde; Ministério da Saúde, 2010.

_____. Organização Pan-Americana da Saúde. *Módulos de Princípios de Epidemiologia para o Controle de Enfermidades*. Módulo 3: medida das condições de saúde e doença na população / Organização Pan-Americana da Saúde. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde; Ministério da Saúde, 2010.

_____. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Vigilância em Saúde/Conselho Nacional de Secretários de Saúde; Brasília: CONASS, 2007.

BRASIL. Lei nº. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 1990.

_____. Projeto VIGISUS BRASIL. *Estruturação do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde, 1998, 203p.

_____. Ministério da Saúde. *Decreto n.º 4.726*, de 09 de junho de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Saúde, e dá outras providências.

_____. Ministério da Saúde. *Portaria n.º 1.172*, de 15 de junho de 2004. Regulamenta a NOB SUS 01/96 no que se refere às competências da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, na área de Vigilância em Saúde, define a sistemática de financiamento e dá outras providências.

_____. Ministério da Saúde. *Portaria GM/MS 399/Anexo III – Pacto de Gestão*, de 22 de fevereiro de 2006. Divulga o Pacto pela Saúde 2006 – Consolidação do SUS e aprova as Diretrizes Operacionais do Referido Pacto.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Departamento de Apoio à Descentralização. Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada. *Diretrizes operacionais dos pactos da vida, em defesa do SUS e de gestão*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. 76p. (Série A: Normas e Manuais Técnicos)

_____. *Portaria GM/MS n.º 1.172*, de 15 de junho de 2004. Regulamenta a NOB SUS/96 no que se refere às competências da União, estados, municípios e Distrito Federal, na área de Vigilância em Saúde, define a sistemática de financiamento e dá outras providências.