



O Sistema de Vigilância Socioassistencial como componente prioritário do processo de gestão da assistência social: a experiência do Município de Londrina

Edsonia Jadma Marcelino de Souza (1), Gisele de Cássia Tavares (2)

(1) Doutoranda em Serviço Social e Política Social no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL), Mestre em Serviço Social e Política Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL), Assistente Social da Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina/PR, Brasil. E-mail:

edsoniamarcelino@gmail.com

(2) Mestre em Serviço Social e Política Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL), Assistente Social da Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina/PR, Brasil. E-mail:

gictavares@hotmail.com

Resumo: Este trabalho tem como objetivo promover reflexões acerca da importância da Vigilância Socioassistencial para a gestão da política pública de assistência social, compreendendo a necessidade de constante identificação, nos territórios, das manifestações de desproteção que demandam provisões desta política pública. Aponta, ainda, a importância da estruturação de um processo de vigilância a ser incorporado no cotidiano dos serviços sob o formato de um sistema, indicando a necessidade de, na esfera municipal, tal configuração se efetivar.

Palavras-chave: Vigilância; Território; Gestão; Proteção; Desproteção.

Abstract: This work aims to promote reflections about the importance of social assistance surveillance for the management of public policy on social assistance, including the need for ongoing identification, the territories, the manifestations of lack of protection that require provisions of this public policy. Also points out the importance of structuring a monitoring process to be incorporated into the routine of services under a system format, indicating a need for, at the municipal level, such a configuration is made.

Key-words: Surveillance; territory; management; protection; Defenselessness.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 institui o modelo de proteção social brasileiro, com a definição de um sistema de seguridade social composto pela saúde, previdência e assistência social.



Desde então, a assistência social seguiu uma trajetória para sua constituição no campo do direito social e responsabilidade do Estado. Em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), buscando viabilizar a implementação do modelo de proteção inaugurado constitucionalmente, estabelece que, ao adentrar no escopo de política pública, esta se formatasse tendo como concepção balizadora o reconhecimento de direitos antes não incluídos no patamar das garantias a serem asseguradas pela esfera pública de dever do Estado.

Desde então, diante da conjuntura instalada, confrontada por fortes crises econômico-financeiras vivenciadas no mundo, com rebatimento no âmbito econômico e social, a Assistência Social, assim compreendida como política pública, busca sua conformação, enfrentando o legado de ação periférica e subsidiária que marcou sua história. Entretanto, diante da lógica prevalecente na sociedade capitalista, o esforço empreendido pela política de assistência social se faz limitado, pois o Estado, atuando como instância política e econômica do capitalismo, desenvolve mecanismos que corroboram com este sistema, tornando-o cada vez mais viável e soberano, ampliando assim o processo de acumulação e domínio e, conseqüentemente torna o caminho a ser percorrido pela assistência social e demais políticas de garantias de direitos uma trajetória eivada de obstáculos.

Neste sentido, Netto, ao analisar a relação entre o Estado, o capitalismo e as políticas públicas, afirma que:

O alargamento da sua base de sustentação e legitimação sócio-política, mediante a generalização e a institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais, permite-lhe organizar um consenso que assegura o seu desempenho (NETTO, 2011, p. 27).

Nessa direção, Salvador (2010), fazendo referência a O'Connor (p. 133), avalia que o Estado capitalista busca desempenhar duas atribuições básicas de acumulação e legitimação e, nesse contexto de contradição, a assistência social submetida a tal conjuntura, se estabelece nessa relação dialética buscando seu desenvolvimento, sem conseguir alçar patamares mais sólidos de política afiançadora de direitos.

A partir de 2004, transcorridos 11 anos da promulgação da LOAS, a Política Nacional de Assistência Social, instituída pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 145/2004 e expressando a deliberação ocorrida na IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003, estabelece uma diretriz, ao materializar que a oferta pública de proteção se viabilizará por serviços e benefícios e ao definir um Sistema Público, federativo, descentralizado e participativo como modelo de gestão desta política para todo território nacional, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS.



No modelo proposto pelo SUAS a Assistência Social se operacionaliza por três funções inter-relacionadas e complementares: a proteção social, defesa de direitos e vigilância socioassistencial para materialização do direito, na oferta pública de serviços e benefícios.

A Proteção Social se constitui, na assistência social, como a forma institucionalizada de garantir as seguranças de sobrevivência, acolhida e convivência familiar e comunitária e se configura a partir do reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários.

A Defesa de Direitos traduz a preocupação com a forma como a oferta dos serviços se configura para alcance de direitos socioassistenciais e também com a viabilização de espaços coletivizados de requisição desses direitos.

A Vigilância Socioassistencial, adotando a definição apresentada por Sposati (apud Brasil, 2009, p. 41) “é a capacidade de detectar, monitorar as ocorrências vulnerabilidade e fragilidade que possam causar a desproteção, além da ocorrência de riscos e vitimizações”.

2. A INCORPORAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL COMO FUNÇÃO ESTRATÉGICA DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Vigilância se realiza por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, trazendo como exigência a constante atualização dessas informações, dos instrumentos de trabalho e do processo de diagnóstico, a fim de subsidiar a tomada de decisões acerca das prioridades da política e seu planejamento.

Para Rizzotti & Silva (2013), (...) a vigilância é elemento impulsionador da necessária articulação entre a leitura socioterritorial e as funções protetivas previstas na operação da política em questão.

Nessa perspectiva, a vigilância propõe ultrapassar os limites da identificação de demandas já instaladas, avançando para uma leitura sobre seus determinantes, propondo-se também a assumir um caráter preventivo das situações de desproteção a fim estruturar ofertas públicas de resposta adequada, configurando-se num processo de gestão que se contrapõe à fragmentação e individualização das demandas.

Tendo essa concepção, a Vigilância figura na Lei Federal 12.435/2011 como um de seus objetivos fundantes, juntamente com a Proteção Social e a Defesa Social e Institucional.



De acordo com tal concepção, há a necessidade de incorporar a Vigilância nos processos de trabalho tanto no âmbito da gestão dos serviços, como da gestão da política, aprimorando também iniciativas que já estejam em andamento, na busca de adequar o desenvolvimento de tão importante função atribuída à assistência social, sob a forma de um Sistema Municipal de Vigilância Socioassistencial.

Dentre as questões que se colocam como desafios ao desenvolvimento desse Sistema, destaca-se:

- a. A constante adequação dos instrumentos de gestão para a coleta dos dados de forma sistemática, atentando para as novas demandas e especificidades dos serviços, favorecendo, cada vez mais, a leitura, a análise e a tomada de decisões;
- b. A espacialização das informações geradas, com cruzamento de informações oficiais com dados de atendimento, benefícios etc, tendo como base o território, no intuito de transformar o volume de dados disponíveis em informações que subsidiem o processo de gestão;
- c. O investimento em processos de monitoramento e a avaliação, que permita exercer a vigilância sobre os padrões de qualidade dos serviços da rede socioassistencial, sobre a oferta dos serviços/equipamentos da rede de Proteção Social instalada nos territórios; bem como sobre a ausência de serviços/programas e projetos nos territórios, a partir da análise de vulnerabilidade e riscos;
- d. A elaboração de matrizes de diagnóstico socioterritorial, indicadores socioassistenciais e de avaliação na política de assistência social;
- e. A constante atualização do diagnóstico e planejamento à luz do que é produzido coletivamente, definindo prioridades, metas e diretrizes da política municipal;
- f. A definição de protocolos e fluxos de referência e contrarreferência dos serviços da proteção social básica e da proteção social especial como forma de exercitar, no cotidiano da Proteção, a Vigilância propriamente dita.

Nessa proposta de atuação da Vigilância Socioassistencial, o território ganha novos significados, deixando de ser apenas uma unidade administrativa, mas também compreendido como espaço de reprodução da vida, do vivido, devendo ganhar centralidade na gestão das políticas públicas.

Denise Colin ao abordar a Vigilância no escopo da garantia do caráter público da política de assistência social, afirma que:

A perspectiva da Vigilância Socioassistencial, com seu olhar coletizador dos riscos e vulnerabilidades e a respectiva identificação das respostas e ausências do poder público, desvela necessidades de proteção presentes nos territórios e contribuem para a compreensão dos processos geradores de desproteções. (BRASIL, 2013:12)



Nessa direção faz-se necessário o exercício permanente da análise da repercussão da proteção realizada ou sua ausência na vida das pessoas. A Vigilância, como uma das funções da Política de Assistência Social que integra a gestão, deve ser entendida como um processo participativo, no qual cada serviço tem um papel extremamente relevante, haja vista sua inserção nas dinâmicas dos territórios, o que pressupõe a leitura contínua dos riscos e vulnerabilidades expressados no respectivo território, o acompanhamento das famílias e indivíduos, seguido do devido registro, a fim de que os dados componham indicadores e possam se tornar informações úteis ao processo de gestão tanto do serviço quanto da política. Nela, não somente os resultados do que é realizado devem ser de responsabilidade dos atores da política, mas também o reconhecimento das demandas não incorporadas.

“É por isso que afirmamos que a função de Vigilância Socioassistencial não se aloca apenas num setor, mas como elemento atuante tanto na gestão e nos territórios de atuação. Trata-se de duas faces da mesma moeda; significa uma ação articulada entre a perspectiva macro e estratégica da gestão e o cotidiano de atendimentos e respostas dos serviços, programas e benefícios nos territórios de gestão.” (BRASIL, 2013:18)

Nessa direção, a proposta neste momento é desencadear a reflexão sobre tais questões e sua relação com os territórios em que os serviços da política de assistência social são prestados no Município de Londrina, a fim de que se possa construir um efetivo Sistema de Vigilância Socioassistencial que, de fato, consiga reconhecer as desproteções sociais que precisam ser alcançadas pelo Estado.

Assim, será possível identificar quais são as manifestações de vulnerabilidade e risco presentes nos territórios do nosso município que devem ser incorporadas no Sistema de Vigilância Socioassistencial; identificar vulnerabilidades e riscos presentes; o grau de adequação da oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios; e aprimorar o padrão de qualidade da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios já desenvolvidos.

Esse exercício se volta a iniciar um processo de identificação da incidência territorial das desproteções; de medição da gradualidade das ocorrências dessas desproteções; de identificação das trajetórias e circulação dos usuários da assistência social na rede socioassistencial e dos entraves e barreiras de acesso às ofertas de serviços e, com base nas discussões empreendidas, apresentar propostas para o Sistema Municipal de Vigilância Socioassistencial.

Como um momento de sistematização, socialização e ampliação da participação e tomada de decisão, para organização do Sistema Municipal de Vigilância Socioassistencial, foi realizado nos dias 03 e 04 de julho de 2014, um Encontro Municipal sobre Vigilância Socioassistencial com o objetivo refletir sobre a proteção social e as vulnerabilidades e riscos presentes na realidade socioterritorial de Londrina.



Isso porque no “atual estágio de desenvolvimento do SUAS tornam-se cada vez mais visíveis os desafios referentes ao fortalecimento da gestão e qualificação dos serviços, cujo enfrentamento pressupõe a organização e implementação efetiva da Vigilância Sociassistencial”. (BRASÍLIA, 2013)

O encontro contou com a presença de representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Simone Albuquerque, Diretora de Gestão do SUAS que abordou as concepções, os conceitos de vigilância socioassistencial e a análise das vulnerabilidades e riscos no âmbito municipal e, Luis Otávio Pires Faria, Coordenador Geral dos Serviços de Vigilância Social que debateu os dados produzidos pelo MDS sobre a realidade local no SUAS.

Na ocasião a Diretoria de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social da Secretaria de Assistência Social apresentou estudos realizados e processos em andamento no que se refere ao incremento do Sistema Municipal de Vigilância Socioassistencial, que buscam subsidiar os serviços para a viabilização da proteção social em Londrina. Esse debate procurou demonstrar o movimento desencadeado, contextualizar o processo em andamento e subsidiar a discussão dos grupos de trabalho por território, como mais uma das atividades do evento, no sentido da identificação do que ainda precisa ser objeto de aprimoramento e inserção nesse processo de trabalho para efetivação do Sistema Municipal de Vigilância Socioassistencial.

O evento teve uma grande capilaridade de participação dos trabalhadores da política de assistência social, com representantes da rede socioassistencial governamental e não governamental. Além destes participaram também conselheiros municipais de assistência social, representantes de outros órgãos da administração pública como a secretaria municipal do idoso, Diretoria de Tecnologia da Informação, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina, da UNESP/Presidente Prudente, do município de Dracena/SP. Foram convidados representantes do Departamento de Geociências/UEL, do Núcleo de Gestão de Políticas Sociais/Departamento de Serviço Social/UEL e ainda da Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social, o que totalizou 148 participantes.

O encontro promoveu a reflexão e a mobilização dos trabalhadores da Secretaria Municipal de Assistência Social e demais participantes em torno da importância orgânica da Vigilância na gestão desta política, atentando para a compreensão da necessidade de exercício permanente da análise da proteção e da desproteção social no município de Londrina.

Um dos principais resultados da mobilização obtida por ocasião do Encontro foi a constituição de uma Comissão Permanente de Vigilância Socioassistencial que se reúne sistematicamente e conta com três grupos de trabalhos, sendo: Indicadores de



Vulnerabilidade e Avaliação, de Articulação e Integração e de Informação. Cabe salientar que a constituição desses grupos se deu a partir da sistematização das proposições apresentadas no encontro e estudadas pela Comissão de Vigilância, como demandas e providências necessárias como pré-requisito ao processo de implantação do Sistema Municipal de Vigilância Socioassistencial.

O próximo passo nessa direção é a contratação de consultoria por empresa especializada com profissional qualificado, a fim de assessorar a Secretaria de Assistência Social na consolidação desse Sistema, na discussão sobre os territórios e sua relação com a Vigilância Socioassistencial, considerando a urgência e relevância de se implantar, de fato, esse sistema em nosso município e, assim, cumprir com tão importante função da política pública de assistência social rumo ao alargamento da garantia dos direitos.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência social, diante das normativas vigentes e da configuração atual que permeia esta política, assume a responsabilidade de prover, dentro de suas competências e responsabilidades setoriais específicas, proteção social frente a determinados riscos e vulnerabilidades. Essas vulnerabilidades e riscos demandam a oferta de serviços e benefícios, o que exige constante atualização das informações quanto à manifestação das demandas por novas provisões e/ou por ampliação e adequação das já existentes.

Para que as respostas às demandas cumpram as exigências da proteção e também atendam ao pressuposto de antecipação da ocorrência da desproteção, é que faz-se necessário incorporar ao "*modus operandi*" da política de assistência social a leitura permanente da realidade, analisando as manifestações territoriais e os dados gerados no cotidiano do atendimento técnico de forma articulada com dados oficiais disponíveis.

A lógica de gestão territorial ganha relevância, no reconhecimento de peculiaridade e diversidade presente no âmbito local, integrando num todo coordenado e planejado, eixos estruturantes do processo de gestão da política de assistência social e, ainda criando canais e espaços de construção coletiva junto as demais políticas que se fazem presente no mesmo território de oferta de serviço público.

Para tanto, a Vigilância Socioassistencial emerge no cenário mais recente desta política como uma forma de assegurar a atenção permanente às manifestações instaladas e potenciais de vulnerabilidades e riscos nos diferentes territórios, ou seja, um estado de alerta constante com o que já se constitui demanda a ser alcançada pela ação pública e o que pode vir a se tornar situação prioritária caso tal alcance não se configure.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Lei 12.435**, de 06 de julho de 2011. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm. Acesso em: Abril, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica- NOB SUAS**. Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

BRASIL. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, UNESCO, 2009.

BRASIL. **Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. CapacitaSUAS Caderno 3. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2013.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; Silva, Thaís Gaspar 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.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.