

# Vigilância Socioassistencial



(Texto base apresentado à CIT no processo de revisão da NOB SUAS 2005)

**Secretaria Nacional de Assistência Social**  
**Departamento de Gestão do SUAS**  
**Coordenação Geral dos Serviços de Vigilância Socioassistencial**

## ***I. BASES CONCEITUAIS DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL***

A concepção de Vigilância Socioassistencial instituída pela PNAS está ancorada em um conjunto integrado de conceitos e categorias que buscam instituir uma abordagem específica para a produção de conhecimentos aplicados ao planejamento e desenvolvimento da política de assistência social. Tal abordagem evoca a apropriação e utilização de três conceitos-chave que interrelacionados propiciam um modelo para análise das relações entre as necessidades e demandas de proteção social no âmbito da assistência social, de um lado; e as respostas desta política em termos de oferta de serviços e benefícios à população, de outro. Estes conceitos-chave a partir dos quais se busca analisar as relações entre necessidades e ofertas são: risco, vulnerabilidade e território.

O conceito de risco é utilizado em diversas áreas do conhecimento e tem aplicação distinta no âmbito de diversas políticas públicas, tais como, saúde, meio-ambiente, segurança etc. Via de regra, a operacionalização do conceito, numa perspectiva objetivista, visa identificar a probabilidade ou a iminência de um evento acontecer e, conseqüentemente, está articulado com a disposição ou capacidade de antecipar-se para preveni-lo, ou de organizar-se para minorar seus efeitos, quando não é possível evitar sua ocorrência. Sendo assim, a aplicação do conceito de risco está necessariamente associada à pré-definição de um evento (ou de certo conjunto de eventos), tendo em vista a peculiaridade de cada área.

Para a Assistência Social, portanto, a operacionalização do conceito risco exige a definição do conjunto de eventos em relação aos quais lhe compete diretamente desenvolver esforços de prevenção ou de enfrentamento para redução de seus agravos. Em relação a tais eventos é necessário desenvolver estudos que permitam algum tipo de mensuração da sua probabilidade de ocorrência ou de identificação de sua iminência, além de realizar o monitoramento de suas incidências.

Embora a noção de riscos sociais já fosse amplamente disseminada, é a partir da PNAS aprovada em 2004 que se torna mais claro qual o conjunto de riscos, ou mais especificamente, de eventos, cuja prevenção ou enfrentamento compete diretamente à Assistência Social. Desta maneira, com base na PNAS é possível definir que, no âmbito de atuação da Assistência Social, constituem situações de riscos a iminência ou ocorrência dos seguintes eventos, que devem ser prevenidos ou enfrentados:

- violações de direitos pertinentes à proteção que deve ser assegurada pela política de Assistência Social, englobando: situações de violência intrafamiliar; negligência; maus tratos; violência, abuso ou exploração sexual; trabalho infantil; discriminação por gênero, etnia etc.
- fragilização ou rompimento de vínculos familiares ou comunitários, englobando: famílias ou indivíduos em situação de rua; afastamento de crianças e adolescentes do

convívio familiar em decorrência de medidas protetivas; afastamento de adolescentes do convívio familiar em decorrência de medidas socioeducativas; privação do convívio familiar ou comunitário de idosos em instituições de acolhimento; indivíduos dependentes submetidos a privação do convívio comunitário, ainda que residindo com a própria família.

A Vigilância Socioassistencial deve, necessariamente, organizar-se para prover informações, análises e indicadores referentes aos riscos e eventos diretamente relacionados às competências da política de Assistência Social; entretanto é extremamente importante reunir informações e análises relativas aos “riscos sociais” (inclusive socioambientais) em sentido amplo, visto que estes tendem a se remeter a situações de vulnerabilidade que desencadeiam efeitos sobre a necessidade/demanda por assistência social, ainda que o enfrentamento ou prevenção das causas não esteja na esfera de competência desta política. Como exemplo disso, pode-se citar o risco (e a incidência) do desemprego; as questões de segurança pública e violência urbana; os riscos socioambientais relacionados a desabamentos e enchentes etc.

O segundo conceito-chave para o arcabouço conceitual da Vigilância Socioassistencial é o de vulnerabilidade. Segundo a PNAS (2004) a vulnerabilidade se constitui em situações ou ainda em identidades que podem levar a exclusão social dos sujeitos. Estas situações se originam no processo de produção e reprodução de desigualdades sociais, nos processos discriminatórios, segregacionista engendrados nas construções sociohistóricas que privilegiam alguns pertencimentos em relação a outros.

Para compreender e analisar as vulnerabilidades sociais deve-se, antes de tudo considerar as múltiplas interações entre a pobreza, o acesso aos direitos em sentido amplo, o acesso e à rede de serviços e políticas públicas, bem como as capacidades dos sujeitos e grupos sociais acessarem e usufruírem deste conjunto de direitos, bens e serviços, exercendo a sua cidadania. As relações dos sujeitos, seja ela individual ou coletiva, com padrões de desenvolvimento geradores de desigualdade, tendem a produzir situações de fragilidades desses sujeitos, dos seus grupos de sociabilidade e dos territórios onde se encontram inseridos. Essa perspectiva possibilita reconhecer a descontinuidade ou mesmo a ausência de investimento estatal nos territórios e nos indivíduos, bem como as situações de estigma e desamparo que engendram ou reforçam condições de fragilidade. Por outro lado, possibilita também a compreensão das capacidades e potencialidades dos sujeitos para enfrentar as situações de risco e exclusão decorrentes dessas interrelações (Bilac, 2007).

A Assistência Social deve compreender o aspecto multidimensional presente no conceito de vulnerabilidade social, não restringindo esta à percepção de pobreza, tida como posse de recursos financeiros. É necessário que a vulnerabilidade seja entendida como uma conjugação de fatores, envolvendo, via de regra, características do território, fragilidades ou

carências das famílias, grupos ou indivíduos e deficiências da oferta e do acesso a políticas públicas. A análise das vulnerabilidades deve considerar, de um lado, a estrutura de oportunidades da sociedade e o grau de exposição dos sujeitos individuais ou coletivos aos riscos sociais em sentido amplo, e de outro, os “ativos” materiais, educacionais, simbólicos e relacionais, dentre outros, que afetam a capacidade de resposta dos grupos, famílias e indivíduos às situações adversas (Bronzo, 2009).

A utilização do conceito de território, tal como desenvolvido pelo geógrafo Milton Santos, permite compreender a forma como as relações sociais se materializam num dado espaço, conformando em um local específico as estruturas de oportunidade e ambientes de exposição a riscos, fazendo emergir na análise as potencialidades e vulnerabilidades próprias da dimensão territorial. O processo de produção e reprodução de desigualdades sociais manifesta-se, também, na conformação e apropriação dos territórios, portanto, se faz necessário que a política de assistência social incorpore esta dimensão no planejamento e execução de suas intervenções.

Isto significa que as potencialidades ou vulnerabilidades das famílias e indivíduos são, em certa medida, reflexo das características do território em que estão inseridos. Como consequência desta perspectiva, o território em si, também deve ser encarado como objeto de intervenção/atuação da política de Assistência Social, para além das ações desenvolvidas com as famílias e indivíduos.

Por fim, cabe explicitar que a Vigilância Socioassistencial possui, necessariamente, o compromisso com a instituição e consolidação de um modelo de atenção que, partindo do reconhecimento e identificação das necessidades da população, aja proativamente para assegurar a oferta e efetivar o acesso das famílias e indivíduos aos serviços socioassistenciais. Tal modelo implica, não apenas, o planejamento da oferta com base no diagnóstico da demanda, mas também, a instituição da busca ativa como método estratégico de efetivação do acesso, potencializando o caráter preventivo das ações, ou, no mínimo, evitando o agravamento dos danos.

## ***II. OPERACIONALIZAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL***

A Vigilância Socioassistencial é uma área vinculada à Gestão do SUAS que tem como responsabilidade precípua a produção, sistematização e análise de informações territorializadas sobre as situações de risco e vulnerabilidade que incidem sobre famílias e indivíduos, assim como, de informações relativas ao tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. Constitui-se, portanto, como uma área

essencialmente dedicada à gestão da informação, mas fortemente comprometida com o efetivo apoio às atividades de planejamento, gestão, supervisão e execução dos serviços e benefícios socioassistenciais. Deve produzir e disseminar informações e conhecimentos que contribuam para efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos.

A área de Vigilância Socioassistencial deve, preferencialmente, se constituir por meio de equipe multiprofissional e é desejável que, sempre que possível, aglutine as equipes envolvidas nas atividades de monitoramento, avaliação, desenvolvimento e gestão de sistemas de informação e gestão de cadastros. Tal recomendação visa maximizar o aproveitamento dos recursos humanos e tecnológicos envolvidos nas atividades relacionadas à gestão da informação nas Secretarias.

Embora, do ponto de vista organizacional, a área esteja vinculada à gestão do SUAS, é necessário compreender sua estreita relação com as áreas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, responsáveis diretas pela oferta dos serviços socioassistenciais à população.

As unidades de proteção básica ou especial nas quais são ofertados os serviços socioassistenciais são provedoras de informações para a Vigilância Socioassistencial sempre que registram e armazenam de forma adequada dados relativos ao tipo e volume de atendimentos que realizam, contribuindo assim para o mapeamento de situações de risco e vulnerabilidade e de eventos de violações de direitos em determinado território. Por outro lado, os serviços socioassistenciais devem ser consumidores das informações processadas ou produzidas pela área de Vigilância Socioassistencial, e esta deve, para cumprir seus objetivos, fornecer aos serviços informações estruturadas que contribuam para que estes avaliem sua própria atuação, ampliem seu conhecimento sobre as características da população e do território de forma a melhor atender às necessidades e demandas existentes, e ainda, planejem e executem ações de busca ativa que assegurem a oferta de serviços e benefícios às famílias e indivíduos mais vulneráveis, superando a atuação pautada exclusivamente pela demanda espontânea.

O planejamento e execução das ações de busca ativa constituem meio estratégico para promover a articulação da oferta de serviços e benefícios, conforme concepção do *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios* referendado pela Resolução 17/2010 do CNAS, contudo a organização destas ações requerem a produção de informações estruturadas e a definição de fluxos de informação entre a Vigilância e as unidades prestadoras dos serviços. A efetiva materialização da Vigilância Socioassistencial, no sentido que lhe atribui a PNAS, ocorre quando a gestão, o planejamento e execução dos serviços são orientados por uma perspectiva de produção e utilização de informações objetivas acerca da realidade social, que permite

qualificar tecnicamente a tomada de decisões, sem, contudo, negar a importância do conteúdo político e social das escolhas e ações realizadas pelos gestores e profissionais.

A Vigilância Socioassistencial deve analisar, de um lado, as informações relativas às demandas, às incidências de violações e às necessidades de proteção da população, no que concerne à assistência social, e, de outro lado, as características e distribuição da rede socioassistencial instalada para a oferta de serviços. A análise da adequação entre as necessidades da população e a oferta dos serviços, vistos na perspectiva do território, constitui objeto central e de permanente reflexão da área de Vigilância Socioassistencial. Esta visão de totalidade, integrando necessidades e ofertas, permite traçar melhores ações e estratégias para prevenção e para redução de agravos, contribuindo para o planejamento, gestão e execução da política e dos serviços, objetivando sempre o fortalecimento da função de proteção social do SUAS. Com base nas referências da PNAS e da NOB SUAS 2005, depreende-se que, para alcançar seus objetivos, a Vigilância socioassistencial deve se organizar a partir de dois eixos: a *Vigilância de Riscos e Vulnerabilidades*; a *Vigilância sobre os Padrões dos Serviços*.

Por ser uma área diretamente vinculada à gestão no âmbito das Secretarias de Assistência Social, a Vigilância Socioassistencial pode dispor dos recursos do IGD-SUAS para sua estruturação e manutenção em nível municipal, do Distrito Federal, estadual.

Do ponto de vista operacional, as principais atividades inerentes às competências e responsabilidades da Vigilância Socioassistencial são:

- a) elaborar e atualizar periodicamente o diagnóstico socioterritorial (do município, do estado ou do país) que deve conter informações especializadas dos riscos e vulnerabilidades e da consequente demanda de serviços de proteção social básica e de proteção social especial, bem como informações igualmente especializadas referentes ao tipo e volume de serviços efetivamente disponíveis e ofertados à população.
- b) contribuir com as áreas de gestão e de proteção social básica e especial, na elaboração planos e diagnósticos, tais como, planos para enfrentamento do trabalho infantil e da exploração sexual de crianças e adolescentes, bem como na elaboração dos diagnósticos circunscritos aos territórios de abrangência de cada CRAS.
- c) colaborar com a gestão no planejamento das atividades pertinentes ao cadastramento e atualização cadastral do CadÚnico em âmbito municipal
- d) utilizar a base de dados do Cadastro Único de Programas Sociais – CadÚnico – como ferramenta para construção de mapas de vulnerabilidade social dos territórios, para traçar o perfil de populações vulneráveis e para estimar a demanda potencial dos serviços de Proteção Social Básica e sua distribuição no território.

- e) fornecer sistematicamente às unidades da rede socioassistencial, especialmente aos CRAS e CREAS, informações e indicadores territorializados – produzidos a partir de dados do CadÚnico e de outras fontes – objetivando auxiliar as ações de busca ativa e subsidiar as atividades de planejamento e avaliação dos próprios serviços.
- f) utilizar os cadastros, bases de dados e sistemas de informações e dos programas de transferência de renda e dos benefícios assistenciais como instrumentos permanentes 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.
- g) fornecer sistematicamente aos CRAS e CREAS listagens territorializadas das famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família com bloqueio ou suspensão do benefício, e monitorar a realização da busca ativa destas famílias pelas referidas unidades.
- h) organizar, normatizar e gerir, no âmbito da Política de Assistência Social, o sistema de notificações para eventos de violação de direitos, estabelecendo instrumentos e fluxos necessários à sua implementação e funcionamento. Tal sistema deve contemplar, no mínimo, o registro e notificação de violações de direitos que envolvam eventos de violência intrafamiliar, de abuso ou exploração sexual de crianças e adolescentes e de trabalho infantil.
- i) orientar quanto aos procedimentos de registro das informações referentes aos atendimentos realizados pelas unidades da rede socioassistencial, zelando pela padronização e qualidade dos mesmos, uma vez que tais informações são de fundamental relevância para a caracterização da oferta de serviços e para a notificação dos eventos de violação de direitos.
- j) coordenar e acompanhar a alimentação dos sistemas de informação que provêm dados sobre a rede socioassistencial e sobre os atendimentos por ela realizados, mantendo permanente diálogo 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.
- k) realizar a gestão do cadastro de unidades da rede socioassistencial pública no CadSUAS.
- l) realizar a gestão do cadastro de unidades da rede socioassistencial privada no CadSUAS, quando não houver na estrutura do órgão gestor, área administrativa específica responsável pela relação com a rede socioassistencial privada.

- m) 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.
- n) analisar periodicamente os dados dos sistemas de informação anteriormente referidos, utilizando-os como base para produção de estudos e de indicadores.
- o) Coordenar, em âmbito nacional, estadual e municipal, o processo de realização anual do Censo SUAS, zelando pela qualidade das informações coletadas.
- p) 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.
- q) coordenar em nível municipal e do DF, de forma articulada com as áreas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial da Secretaria, as atividades de monitoramento da rede socioassistencial pública e privada, de forma a avaliar periodicamente a observância dos padrões de referência relativos à qualidade dos serviços ofertados.
- r) estabelecer articulações intersetoriais de forma a ampliar o conhecimento sobre os riscos e vulnerabilidades que afetam as famílias e indivíduos num dado território, colaborando para o aprimoramento das intervenções realizadas.