UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

MÁRCIA MARIA CUNHA

DO PROBLEMA PÚBLICO À AÇÃO ESTATAL: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

FRANCA/SP
2026

C972p

Cunha, Márcia Maria
Do problema público à ação estatal: : o processo de construção da vigilância socioassistencial / Márcia Maria Cunha. -- Franca, 2026
207 f. : tabs., mapas

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca
Orientador: Agnaldo de Sousa Barbosa

1. Vigilância Socioassistencial. 2. Sistema Único de Assistência Social. 3. Problema Público. 4. Serviço Social. 5. Ação Pública. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Dados fornecidos pelo autor(a).

MÁRCIA MARIA CUNHA

DO PROBLEMA PÚBLICO À AÇÃO ESTATAL: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual Paulista – "Júlio de Mesquita Filho" – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Campus de Franca/SP, para obtenção do título de Doutora em Serviço Social.

Área de concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade.
Linha de Pesquisa: Estado, sociedade e políticas sociais.
Orientador: Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa

FRANCA/SP
2026

MÁRCIA MARIA CUNHA

DO PROBLEMA PÚBLICO À AÇÃO ESTATAL: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Tese apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", como pré-requisito para obtenção do Título de Doutora em Serviço Social. Área de Concentração: Serviço Social: trabalho e sociedade. Linha de pesquisa: Estado, sociedade e políticas sociais.

BANCA EXAMINADORA

Presidente:_____

Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa - UNESP/Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas

1° Examinadora:_____

Profa. Dra. Andreia Aparecida Reis de Carvalho Liporoni - UNESP/Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

2° Examinadora: _____

Profa. Dra. Fernanda de Oliveira Sarreta- UNESP/Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

3° Examinadora: _____

Profa. Dra. Fernanda de Castro – UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

4° Examinadora: _____

Profa. Dra. Rita de Cássia de Oliveira Mendes / UFTM – Universidade Federal do Triângulo Mineiro

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Adão e Helena, agradeço pela vida e pelo amor incondicional, que, sob muito sol, permitiram que eu chegasse até aqui, na sombra.

Ao meu companheiro, Fernando, agradeço pelo apoio que tornou possível sustentar o tempo longo e exigente do doutorado, por ser compreensivo, atencioso e por cuidar de mim quando eu estava estudando; por me incentivar a realizar meus sonhos, mesmo quando isso se traduziu em distâncias. É muita sorte ter você na minha vida. Te amo!

Aos meus familiares: Mari, Vitor, Fábio, Luana, Manu, Fernanda, Dênis, Flávia, Jennifer, Wuesley e Sônia, obrigada pelo apoio, as palavras de incentivo, e as conversas que tornaram meus dias mais acolhedores.

Ao meu orientador, agradeço pela condução cuidadosa da orientação, pelas leituras atentas e pelos questionamentos que contribuíram para o amadurecimento deste trabalho, por me apresentar autores que ampliaram e qualificaram meu olhar sobre o objeto de estudo e por todo o apoio, especialmente na etapa final deste percurso.

Às professoras Dra. Andreia Aparecida Reis de Carvalho Liporoni; Dra. Fernanda de Castro; Dra. Fernanda de Oliveira Sarreta; e Dra. Rita de Cássia de Oliveira Mendes; integrantes da minha banca de defesa de Doutorado, agradeço por aceitarem o meu convite e pelas contribuições que enriqueceram a minha tese.

À minha amiga Renata Rocha Anjos Garcia, por compartilhar as muitas dimensões da vida, sempre trazendo lucidez, e pelo tempo dedicado a me ajudar em tudo que precisei. Obrigada por ser uma inspiração como profissional que me fez gostar da Vigilância Socioassistencial ao compartilhar seu apreço por essa área. Pelas viagens a Franca, pelos congressos, pelos artigos construídos juntas e pelos novos projetos que ainda vamos realizar. Obrigada pela sinceridade e sensibilidade que marcam nossa amizade que é uma preciosidade que tive a felicidade de manter.

À Rosana, minha amiga de tantos anos, que também sempre esteve ao meu lado, dando força, conselhos, apoiando e construindo, comigo, vários projetos que tornaram nosso trabalho mais significativo e cheio de boas memórias.

À minha amiga Nathália, agradeço pela amizade, por tornar tudo mais bonito e alegre por onde passa, por ser uma inspiração como profissional na Vigilância, com quem sempre aprendo, e pela parceria nos novos projetos que temos juntas.

À Ana Flávia, pela amizade e por ser uma excelente profissional que também me inspira no trabalho com a Vigilância Socioassistencial, com quem compartilho as alegrias e os desafios que essa área apresenta e que me ensina todos os dias com sua inteligência e generosidade.

Às amigas e aos amigos da Coordenadoria de Gestão do SUAS e do CRAS Nova Esperança, que me apoiaram e me acompanharam nessa caminhada ao longo desses anos de trabalho no SUAS.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UNESP de Franca-SP pela receptividade e pelo suporte em tudo o que precisei ao longo do percurso formativo.

À Prof. Dra. Adriana Giaqueto, pela rica experiência de estágio em docência em sua disciplina Trabalho Profissional: Instrumentalidade e a Dimensão Educativa. Aprendi muito com sua forma acolhedora e atenciosa de conduzir as aulas, sendo para mim uma referência nos estudos sobre a dimensão socioeducativa do trabalho do assistente social.

Aos colegas que conheci durante o doutorado, pela companhia e pela partilha das experiências acadêmicas que tornaram esse percurso mais leve.

Aos colegas do grupo de pesquisa DeMuS, por compartilharem seus projetos e pelas discussões que ampliaram meus conhecimentos e contribuíram para o desenvolvimento das minhas discussões.

Aos trabalhadores e gestores do SUAS da região administrativa de Bauru, que participaram da pesquisa e responderam ao questionário, compartilhando suas experiências e forneceram informações que foram fundamentais para este estudo.

À DRADS de Bauru, pelo apoio na divulgação da minha pesquisa e pelas informações passadas.

Ao MDS e à Coordenadoria de Ação Social da SEDS/SP, pelas informações disponibilizadas.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo financiamento da pesquisa.

O radical, comprometido com a libertação dos homens, não se deixa prender em ‘círculos de segurança’ nos quais aprisione também a realidade. Tão mais radical quanto mais se inscreve nesta realidade para, conhecendo-a melhor, melhor poder transformá-la. Não teme enfrentar, não teme ouvir, não teme o desvelamento do mundo [...] (Freire, 1987).

CUNHA Márcia Maria. **Do problema público à ação estatal:** O processo de construção da Vigilância Socioassistencial. 2026. 207 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2026.

RESUMO

Esta tese busca compreender o processo de construção da Vigilância Socioassistencial (VSA), entendida como um objetivo da política de Assistência Social voltado à construção de conhecimento do campo socioassistencial. Como objetivos específicos, busca: situar a VSA no campo da análise de políticas públicas; apreender o processo que levou à sua institucionalização; e analisar sua implementação nos municípios da região administrativa de Bauru (SP). A pesquisa possui abordagem qualitativa e o referencial teórico-metodológico articula contribuições da análise de políticas públicas, da Sociologia da Ação Pública e da ciência reflexiva. Foram realizadas pesquisa bibliográfica, análise documental e pesquisa de campo por meio de questionários aplicados aos técnicos responsáveis pela VSA em municípios da região administrativa de Bauru, além de observação participante. O universo da pesquisa abrange 39 municípios, predominantemente de pequeno porte, dos quais seis participaram do estudo. Em relação ao primeiro objetivo, verificou-se que a VSA ainda é pouco explorada na literatura acadêmica, com maior concentração de estudos no campo do Serviço Social. Quanto ao segundo objetivo, a análise demonstra que sua construção resulta de um processo político gradual, marcado pela incorporação progressiva de instrumentos de gestão da informação. O problema público que impulsionou sua criação relaciona-se à necessidade de produção e sistematização de informações sobre vulnerabilidade, risco e padrões de oferta de serviços e benefícios, para subsidiar o planejamento e a gestão da política. Dados do Censo SUAS indicam que sua implementação tem sido lenta e, por vezes, descontinuada. Embora tenha havido aumento do número de municípios com a VSA formalmente instituída, esse percentual ainda não alcança metade dos municípios. No terceiro objetivo, a pesquisa empírica evidenciou que os resultados indicam diferentes níveis de institucionalização da VSA, marcados por fragilidades estruturais, equipes reduzidas e dificuldades na incorporação do uso estratégico das informações. Predominam ações voltadas à organização e sistematização de dados e gerenciamento de sistemas, enquanto atividades relacionadas ao monitoramento, busca ativa e notificações de violência ocorrem apenas em parte dos municípios. Apesar do avanço normativo, a implementação da VSA ainda é um desafio, ocupando um lugar paradoxal no SUAS: alcançou o patamar de objetivo da política, mas na prática, ainda demanda de recursos e legitimidade institucional. Os limites observados em sua atuação refletem problemas estruturais de longa data que atravessam toda a dinâmica da política de assistência social, envolvendo instituições preexistentes, efeitos de inércia, e limitações orçamentárias.

Palavras-chave: Vigilância Socioassistencial. Sistema Único de Assistência Social. Problema Público. Serviço Social. Ação Pública.

CUNHA, Márcia Maria. From public problem to state action: process of constructing Social Welfare Surveillance. 2026. 207 f. Thesis (Doctorate in Social Service) – Faculty of Human and Social Sciences, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2026.

ABSTRACT

This thesis seeks to understand the process of construction of Socio-assistance Surveillance (Vigilância Socioassistencial – VSA), understood as an objective of Social Assistance policy aimed at building knowledge within the socio-assistance field. Its specific objectives are: to situate VSA within the field of public policy analysis; to apprehend the process that led to its institutionalization; and to analyze its implementation in municipalities of the administrative region of Bauru, São Paulo, Brazil. The research adopts a qualitative approach, and its theoretical-methodological framework articulates contributions from public policy analysis, the Sociology of Public Action, and reflexive science. Bibliographic research, documentary analysis, and field research were conducted through questionnaires administered to professionals responsible for VSA in municipalities of the administrative region of Bauru, in addition to participant observation. The research universe comprises 39 municipalities, predominantly small-sized, of which six participated in the study. Regarding the first objective, it was found that VSA remains underexplored in academic literature, with a greater concentration of studies in the field of Social Work. Concerning the second objective, the analysis demonstrates that its construction results from a gradual political process marked by the progressive incorporation of information management tools. The public problem that drove its creation is related to the need for the production and systematization of information on vulnerability, risk, and patterns of service and benefit provision to support policy planning and management. Data from the SUAS Census indicate that its implementation has been slow and, at times, discontinuous. Although there has been an increase in the number of municipalities with formally institutionalized VSA, this percentage still does not reach half of all municipalities.
Regarding the third objective, the empirical research showed different levels of VSA institutionalization, marked by structural weaknesses, reduced teams, and difficulties in incorporating the strategic use of information. Actions focused on the organization and systematization of data and systems management predominate, while activities related to monitoring, active outreach, and violence notifications occur only in part of the municipalities. Despite normative advances, the implementation of VSA remains a challenge, occupying a paradoxical place within SUAS: it has reached the status of a policy objective, yet in practice, it still demands resources and institutional legitimacy. The limits observed in its operation reflect long-standing structural problems that permeate the dynamics of Social Assistance policy, involving preexisting institutions, inertia effects, and budgetary constraints.

Keywords: Social Welfare Surveillance. Unified Social Assistance System. Public Issue. Social Work. Public Action.

CUNHA Márcia Maria**. Do problema público à ação estatal:** O processo de construção da Vigilância Socioassistencial. 2026. 207 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2026.

Resumen

Esta tesis busca comprender el proceso de construcción de la Vigilancia Socioasistencial (VSA), entendida como un objetivo de la política de Asistencia Social orientado a la construcción de conocimiento del campo socioasistencial. Como objetivos específicos, busca: situar la VSA en el campo del análisis de políticas públicas; comprender el proceso que condujo a su institucionalización; y analizar su implementación en los municipios de la región administrativa de Bauru, estado de São Paulo, Brasil. La investigación posee un enfoque cualitativo y el marco teórico-metodológico articula aportes del análisis de políticas públicas, de la Sociología de la Acción Pública y de la ciencia reflexiva. Se realizaron investigación bibliográfica, análisis documental y trabajo de campo mediante cuestionarios aplicados a los técnicos responsables de la VSA en municipios de la región administrativa de Bauru, además de observación participante. El universo de la investigación abarca 39 municipios, predominantemente de pequeño porte, de los cuales seis participaron en el estudio. En relación con el primer objetivo, se verificó que la VSA aún es poco explorada en la literatura académica, con mayor concentración de estudios en el campo del Trabajo Social. Respecto al segundo objetivo, el análisis demuestra que su construcción resulta de un proceso político gradual, marcado por la incorporación progresiva de instrumentos de gestión de la información. El problema público que impulsó su creación se relaciona con la necesidad de producir y sistematizar información sobre vulnerabilidad, riesgo y patrones de oferta de servicios y beneficios, con el fin de subsidiar la planificación y la gestión de la política. Datos del Censo SUAS indican que su implementación ha sido lenta y, en ocasiones, discontinua. Aunque ha habido un aumento en el número de municipios con la VSA formalmente institucionalizada, este porcentaje aún no alcanza a la mitad de los municipios. En cuanto al tercer objetivo, la investigación empírica evidenció diferentes niveles de institucionalización de la VSA, marcados por fragilidades estructurales, equipos reducidos y dificultades en la incorporación del uso estratégico de la información. Predominan acciones orientadas a la organización y sistematización de datos y a la gestión de sistemas, mientras que actividades relacionadas con el monitoreo, la búsqueda activa y las notificaciones de violencia ocurren solo en parte de los municipios. A pesar del avance normativo, la implementación de la VSA sigue siendo un desafío, ocupando un lugar paradójico en el SUAS: alcanzó el estatus de objetivo de la política, pero, en la práctica, aún demanda recursos y legitimidad institucional. Los límites observados en su actuación reflejan problemas estructurales de larga data que atraviesan toda la dinámica de la política de asistencia social, involucrando instituciones preexistentes, efectos de inercia y limitaciones presupuestarias.

Palabras clave: Vigilancia Socioasistencial. Sistema Único de Asistencia Social. Problema Público. Trabajo Social. Acción Pública.

Lista de Figuras

Figura 1 - Campo de Públicas no Brasil: lócus público, subcampos e interfaces disciplinares 22
Figura 2 - Pentágono das Políticas Públicas 36
Figura 3 - Linha do tempo das normas e orientações técnicas sobre a vigilância socioassistencial 73
Figura 4 - Subdivisões administrativas do SUAS nos órgãos gestores municipais 110
Figura 5 - Evolução das formas de constituição da VSA nos municípios - de 2010 a 2024 111
Figura 6 - Mapa da região administrativa de Bauru 135
Figura 7 - Rede socioassistencial da região administrativa de Bauru/SP 136
Figura 8 - Subdivisões administrativas do SUAS nos órgãos gestores municipais da região de Bauru 137
Figura 9 - Tipo de apoio recebido 149
Figura 10 - Forma de utilização de recursos financeiros da VSA 150

Lista de quadros

Quadro 1 - Tipos de instrumento da ação pública 35
Quadro 2- Produção acadêmica sobre o tema "Vigilância Socioassistencial" 50
Quadro 3 - Modelo Teórico analítico da Tese de Doutorado 55
Quadro 4 - Atores que participam da Política de Assistência Social 58
Quadro 5 - A Vigilância Social na PNAS 73
Quadro 6 - Vigilância Socioassistencial na Lei nº 12.345 de 2011 77
Quadro 7 - Síntese do desenho da Vigilância Socioassistencial na NOB/SUAS 2012 88
Quadro 8 - Vigilância Socioassistencial na região administrativa da DRADS Bauru 137
Quadro 9 - Perfil dos e das trabalhadoras, representantes da VSA, participantes da pesquisa 140
Quadro 10 - Ano de institucionalização e instrumento de regulamentação da VSA 144
Quadro 11 - Atores envolvidos no processo de institucionalização da VSA 145
Quadro 12 - Funcionalidade do Software disponibilizado a VSA 147
Quadro 13 – Composição das equipes que compõe a VSA 149
Quadro 14 – Concepção de Vigilância Socioassistencial 151
Quadro 15 - O problema que a VSA busca enfrentar 152
Quadro 16 - Na sua opinião, o detalhamento da Vigilância Socioassistencial contido na NOB SUAS/ 2012 influenciou a implementação da Vigilância Socioassistencial? Se sim, por quê? 154
Quadro 17 - Atividades realizadas pela VSA 155
Quadro 18 – Outras atividades realizadas pela VSA 157
Quadro 19 - Objetivos das atividades realizadas pela VSA 157
Quadro 20 - Relação da VSA com as Proteções Sociais do SUAS 158
Quadro 21 - Produtos que a Vigilância Socioassistencial produz (resultado do trabalho) 160
Quadro 22 - Participação de outras equipes e instituições na execução da Vigilância Socioassistencial 161
Quadro 23 - Principais desafios da Vigilância Socioassistencial 163
Quadro 24 – Ações de avaliação do trabalho da VSA 164
Quadro 25 - Impactos que as ações/intervenções da Vigilância Socioassistencial. 165

Lista de tabelas

Tabela 1 - Serviços socioassistenciais por natureza da unidade de execução 65
Tabela 2 - Formas de constituição da VSA nos municípios - de 2010 a 2024 112
Tabela 3 - Valores autorizados para Apoio à organização, Gestão e Vigilância Socioassistencial no território, no âmbito do SUAS 114
Tabela 4 - Número de trabalhadores no órgão gestor de Assistência Social 119
Tabela 5 - Nível de escolaridade dos trabalhadores da VSA nas gestões municipais 120
Tabela 6 -Tipo de vínculo dos trabalhadores da VSA 120
Tabela 7 - Formação profissional dos trabalhadores que atuam na VSA 121
Tabela 8 - Serviços socioassistenciais do Estado de São Paulo por natureza da unidade de execução 127
Tabela 9 - Perfil dos Municípios pesquisados 140

Lista de Siglas e Abreviaturas

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAS – Conselho de Assistência Social
CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único
CEI – Centro de Educação Infantil
CEP/CONEP – Comitê de Ética em Pesquisa / Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF – Constituição Federal de 1988
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social
CRESS – Conselho Regional de Serviço Social
CIB – Comissão Intergestores Bipartite
CIT – Comissão Intergestores Tripartite
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
COEGEMAS – Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
CONDECA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CONSEAS – Conselho Estadual de Assistência Social
CP – Campo de Públicas
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DF – Distrito Federal
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRADS – Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social
EDESP – Escola de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo
FNTSUAS – Fórum Nacional de Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social
FONSEAS – Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social
FUNDASP – Fundação São Paulo
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDCRAS – Índice de Desenvolvimento dos Centros de Referência de Assistência

Social
IDCREAS – Índice de Desenvolvimento dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social
IGD – Índice de Gestão Descentralizada
IGDSUAS – Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAI – Lei de Acesso à Informação
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
NOB/RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OMS – Organização Mundial da Saúde
OSC – Organização da Sociedade Civil
PAIF – Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF – Programa Bolsa Família
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PL – Projeto de Lei
PMAS – Plano Municipal de Assistência Social
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
RMA – Registro Mensal de Atendimentos
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEDS – Secretaria de Desenvolvimento Social
SIGSUAS – Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
STF – Supremo Tribunal Federal
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
UNB – Universidade de Brasília

UNESP – Universidade Estadual Paulista

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

VSA – Vigilância Socioassistencial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 17
CAPÍTULO 1 - FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS 21
1.1 O campo das análises de Políticas Públicas 21
1.2 Metodologia de Análise de Políticas Públicas 24
1.3 Sociologia da Ação Pública 33
1.4 O Pentágono das Políticas Públicas 36
1.5 O Estudo de Caso Ampliado 37
CAPÍTULO 2 - O PROCESSO POLÍTICO DE CONSTRUÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL 40
2.1 A Vigilância Socioassistencial como objeto de estudo no campo das políticas sociais 40
2.2 A trajetória da Vigilância Socioassistencial na dinâmica da política 55
2.2.1 Os atores da Política de Assistência Social e suas representações 57
2.3 Vigilância Socioassistencial: a construção do problema público a partir dos seus processos e instituições 67
2.4. Resultados do processo de institucionalização da Vigilância Socioassistencial 109
CAPÍTULO 3 - A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL EM MOVIMENTO 126
3.1 A organização da política de Assistência Social no Estado de São Paulo 126
3.2 O retrato da Vigilância Socioassistencial na região administrativa de Bauru 134
3.2.1 Identificação dos municípios pesquisados e perfil dos técnicos responsáveis pela Vigilância Socioassistencial 139
3.2.2 Estrutura organizacional 142
3.2.3 Definição e processos de trabalho 150
3.2.4 Os desafios da Vigilância Socioassistencial 163
3.2.5 Avaliação e impactos das ações da Vigilância Socioassistencial 164
3.3 Reflexões e vivências: desafios diante da fragilidade estrutural da Política de Assistência Social 167
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 176
REFERÊNCIAS 182
APÊNDICE 202

INTRODUÇÃO

A política de Assistência Social ainda carrega marcas do conservadorismo e do caráter imediatista que a conformaram ao longo do tempo. A associação entre Assistência Social, assistencialismo e filantropia continua sendo um dos principais desafios enfrentados, pois décadas de práticas clientelistas consolidaram uma cultura tuteladora que dificulta o protagonismo e a emancipação dos usuários (Yazbek, 2004).

O legado histórico da Assistência Social no Brasil é de ações pontuais e fragmentadas, em contraste com práticas continuadas e planejadas. Essa herança não exigia a produção de conhecimento técnico, uma vez que o trabalho era pautado no discurso moral e caritativo, centrado na ajuda individual e não em dados e informações. O usuário da Assistência Social era “O pobre, trabalhador eventual e destituído [...], sendo frequentemente visto como um ‘indivíduo necessitado’, alguém passivo diante de sua condição, dependente de ajuda e destituído de cidadania” (Yazbek, 2012, p. 288).

Com a Constituição Federal de 1988 e demais normativas, a Assistência Social passou a compor a Seguridade Social e formalmente alcançou patamar de política pública. Como forma de aprimorar sua atuação, foram incorporadas ao seu escopo de trabalho uma série de ações voltadas ao planejamento, à gestão da informação, ao monitoramento e à avaliação, consolidadas como macroatividades da Vigilância Socioassistencial (VSA).

O objetivo da VSA é produzir, sistematizar e analisar informações territorializadas sobre as demandas da população em termos de vulnerabilidades e riscos sociais, e da capacidade da rede socioassistencial de atendê-las, por meio dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais (Brasil, 2012).

Inicialmente prevista como uma função da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, a VSA passou a ser considerada um dos objetivos da política com a alteração da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 2011. O detalhamento de suas ações foi regulamentado em 2012, por meio da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), que estabelece a responsabilidade compartilhada entre União, Estados e Municípios para sua estruturação, implantação e implementação.

Apesar do seu potencial para fortalecer o SUAS por “[...] apresentar um rol de atividades em que se pode vislumbrar uma nova forma de construir a Política de Assistência Social” (Cunha; Garcia; Barbosa, 2024), e de estar prevista nas normativas há mais de duas décadas, dados do Censo SUAS de 2024 revelam que apenas 38% dos municípios brasileiros formalizaram a VSA. Além disso, uma análise recente sobre a produção acadêmica de dissertações e teses na área revela que o tema ainda é pouco explorado (Cunha; Garcia; Barbosa, 2024), predominando estudos oriundos do campo do Serviço Social, o que reforça a centralidade da profissão nesse debate.

Diante desse cenário, identifica-se uma lacuna importante na efetivação da VSA, tanto no que se refere à sua institucionalização quanto à produção de conhecimento acadêmico que a aprofunde. Essa realidade aponta a VSA à margem das prioridades da política de Assistência Social, exigindo uma reflexão sobre os desafios estruturais e os limites conjunturais que dificultam sua implementação e o reconhecimento de sua importância estratégica.

A partir desses pressupostos, a presente pesquisa está situada no campo da análise de políticas públicas e busca, com base nos referenciais dessa área, responder à seguinte pergunta de pesquisa: Como se deu o processo político de construção da Vigilância Socioassistencial?

O estudo contribui para o aprofundamento do debate sobre os fatores que levaram à institucionalização da VSA e os obstáculos que ainda marcam seu cotidiano. Para alcançar esse propósito, esta pesquisa tem como objetivo geral compreender o processo político de construção da Vigilância Socioassistencial, desde a configuração do problema público que a originou até sua implementação. Parte-se do pressuposto de que a política pública está em permanente processo de construção e retroalimentação, sendo essencial compreendê-la em sua totalidade.

Os objetivos específicos definidos são: situar a Vigilância Socioassistencial como objeto de estudo no campo da análise de políticas públicas; apreender o processo de construção da VSA que levou à sua institucionalização no Brasil; analisar sua implementação nos municípios da região administrativa de Bauru/SP.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, baseada em levantamento bibliográfico (livros, teses de doutorado, dissertações de mestrado e periódicos especializados); análise documental (legislações, normas e indicadores da Política de Assistência

Social, com foco na Vigilância Socioassistencial e na gestão do SUAS); e trabalho de campo, por meio de aplicação de questionários, via plataforma Google Forms, com os técnicos responsáveis nos municípios da região administrativa de Bauru/SP, além da observação participante da pesquisadora. O projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética da Unesp de Franca/SP, Sistema CEP/CONEP, aprovado pelo parecer nº 7.239.887, em 22 de novembro de 2024.

A escolha pela região administrativa de Bauru, que abrange 39 cidades, justifica-se pela atuação da pesquisadora na Seccional Bauru do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS-SP), no triênio 2020-2023 na condição de diretora, quando se deparou com demandas relacionadas ao espaço ocupacional da Política de Assistência Social no que se referia à gestão da política envolvendo temas relacionados à ausência de fluxos, protocolos e padrões normativos, recursos escassos, contratos precarizados, acúmulo de funções e carência de recursos humanos.

Mesmo com as ações políticas e socioeducativas para organização e fortalecimento da categoria profissional de Serviço Social, tais demandas ultrapassavam a competência da autarquia, exigindo o aprimoramento das gestões municipais por meio de ações de planejamento, monitoramento e avaliação da política, ou seja, ações que estão intimamente relacionadas à função da Vigilância Socioassistencial.

Diante disso, a pesquisadora sentiu a necessidade de compreender como a Vigilância Socioassistencial vem sendo implementada na região, entendendo seu potencial para enfrentar desafios estruturais e fortalecer a política pública de assistência social. Tal motivação fundamenta a escolha do recorte empírico.

Compreender a Vigilância Socioassistencial exige analisá-la para além de sua dimensão técnico-operacional, reconhecendo-a como componente estratégico da política de assistência social e expressão das disputas, capacidades institucionais e concepções que atravessam o Sistema Único de Assistência Social. Nessa direção, parte-se do entendimento de que a análise de políticas sociais requer apreender sua totalidade, buscando “[...] articular tanto os determinantes estruturais que conformam a política social quanto as forças sociais e políticas que agem na sua formulação e execução (Boschetti, 2009, p. 584)”.

A abordagem teórico-metodológica apoia-se em referenciais da Metodologia de Análise de Políticas, da Sociologia da Ação Pública e da Ciência Reflexiva, operacionalizada por meio do estudo de caso ampliado. A análise qualitativa dos dados foi feita por meio da triangulação de métodos (Triviños, 1987). A técnica da triangulação foi utilizada por meio de comparações sucessivas das informações provenientes das várias fontes sobre as variáveis e as categorias de análise, como: questionários, pesquisa documental e bibliográfica, observação e pesquisa participante.

A estrutura da tese está organizada em três capítulos, além da presente introdução e das considerações finais. O Capítulo 1 apresenta os caminhos teóricos e metodológicos do estudo. O Capítulo 2 aborda o processo político de construção da VSA, situando-a no campo das políticas sociais e das disputas em torno da proteção social. Analisa os atores, instituições e processos envolvidos na formulação e implementação da VSA, destacando sua função estratégica na produção de informações sobre vulnerabilidades e riscos sociais. Também evidencia os desafios estruturais, políticos e culturais que permeiam sua institucionalização, bem como a ainda incipiente produção acadêmica sobre o tema. O Capítulo 3 descreve o cenário empírico da pesquisa, os 39 municípios da região administrativa de Bauru, e analisa como vem ocorrendo o processo de construção da VSA na região, abordando aspectos estruturais, operacionais, efeitos e desafios atuais, com ênfase nos municípios que responderam à pesquisa de campo.

Além de responder à questão proposta, esta pesquisa busca evidenciar a Vigilância Socioassistencial como dimensão estratégica para o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ao contribuir para a qualificação da gestão, o aprimoramento das decisões públicas e a efetivação de direitos.

Ao analisar seu processo de formulação e implementação, pretende-se não apenas compreender seus avanços e limites, mas também subsidiar reflexões que possam fomentar sua consolidação nos municípios. Nesse sentido, espera-se que os resultados aqui apresentados contribuam para ampliar o debate acadêmico e profissional sobre a VSA, reafirmando o seu papel na produção de conhecimento sobre a realidade social e no enfrentamento das desigualdades que marcam o campo socioassistencial no Brasil.

CAPÍTULO 1 - FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A presente tese se debruça sobre a Vigilância Socioassistencial (VSA) enquanto objeto de estudo formalmente instituído como um dos objetivos da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (Brasil, 2011), representando um novo paradigma na gestão da proteção social. Sua institucionalização no cenário brasileiro demanda uma análise aprofundada, atenta e reflexiva para captar as nuances, as contradições e os desafios de sua implementação.

Neste capítulo, apresenta-se o percurso teórico-metodológico que orienta a realização desta tese no campo de análise das políticas públicas, apresentando as metodologias que irão subsidiar as discussões. Os referenciais selecionados possuem aspectos que se complementam, visando apreender os processos políticos da construção da VSA de forma ampla e contextualizada. A combinação das abordagens se deu de forma estratégica com o intuito de analisar o processo político de sua formulação e implementação.

Para o alcance dessa análise mais abrangente, utiliza-se a Metodologia de Análises de Políticas Públicas por oferecer um conteúdo que permite uma compreensão aprofundada das etapas do ciclo das políticas públicas. De forma complementar, a Sociologia da Ação Pública busca captar a dinâmica das interações entre os diversos atores envolvidos, as ideias e os valores que moldam a construção dos problemas públicos e a dimensão microssocial da implementação. E, por fim, a Ciência Reflexiva, através do estudo de caso ampliado, que possibilitará conectar as experiências particulares da região administrativa de Bauru a discussões teóricas mais amplas, garantindo que as descobertas empíricas retroalimentem o conhecimento teórico sobre a vigilância socioassistencial.

1.1 O campo das análises de Políticas Públicas

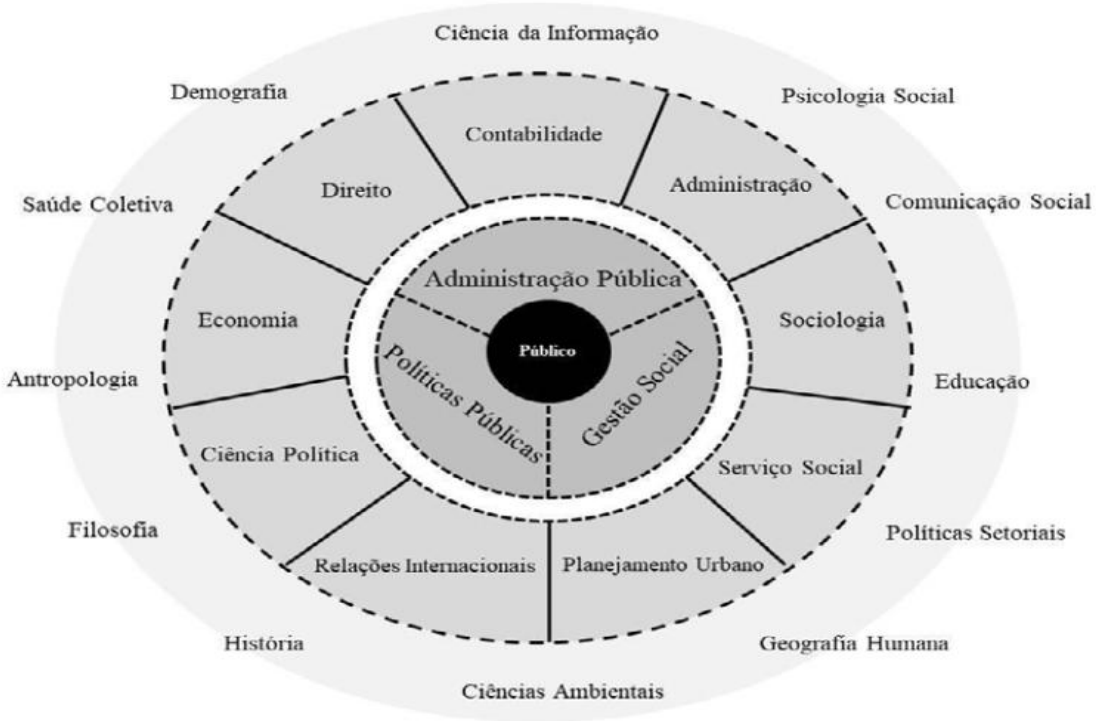
Inicialmente será contextualizado e conceituado o campo de políticas públicas e as diferentes abordagens que irão fundamentar a análise proposta nesta tese. O

chamado Campo de Públicas (CP)[1] se propõe a analisar o funcionamento das políticas públicas. Segundo Pires (2014), o CP caracteriza-se como:

> [..] campo multidisciplinar de ensino, pesquisa e fazeres tecnopolíticos, no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas e das Ciências Humanas, que se volta para assuntos, temas, problemas e questões de interesse público, de bem-estar coletivo e de políticas públicas inclusivas, em uma renovada perspectiva republicana ao encarar as ações governamentais, dos movimentos da sociedade civil organizada e das interações entre governo e sociedade, na busca do desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contexto de aprofundamento da democracia (Pires, 2014, p. 112).

Ao discutir a institucionalização do CP no Brasil, Coelho *et al* (2020) constrói uma representação visual que expressa o caráter multidisciplinar deste campo em que o foco de análise é o lócus público, abrangendo subcampos da Administração Pública, Políticas Públicas e a Gestão Social que possuem interlocução com um conjunto de disciplinas ligadas às áreas das Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas conforme figura a seguir:

Figura 1 - Campo de Públicas no Brasil: lócus público, subcampos e interfaces disciplinares



Fonte: Coelho et. al. (2020)

[1] A locução suprime os substantivos Administração, Gestão e Política e destaca o adjetivo Pública para emblemar a “unidade na diversidade” do campo (Coelho, 2020, p.9).

As disciplinas estão organizadas em camadas. A primeira, mais próxima e com maior integração, reúne áreas que fundamentam os paradigmas da gestão e das políticas públicas, como Administração, Ciência Política, Direito e Economia (Keinert, 1994, apud Coelho et al., 2020). A segunda, mais distante e com menos interação, abrange campos transversais, que dialogam com as políticas públicas tanto pelos temas em comum quanto pela formação acadêmica de parte dos docentes (Coelho et al., 2020).

Os autores pontuam que a relação entre as disciplinas citadas e o CP pode ser visualizada por meio do grande número de cursos de mestrado e doutorado em administração; gestão; e políticas públicas realizados pelos programas de Pós-Graduação (PPGs) das áreas de: Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo; Ciência Política e Relações Internacionais; e Planejamento Urbano-Regional e Demografia; e a ocorrência de alguns PPGs de “públicas” nas áreas de Economia, Interdisciplinar, Serviço Social e Sociologia (Coelho, 2020).

As áreas imbricadas neste campo ao dialogar com o conhecimento acumulado sobre o lócus público, produzem e influenciam novas perspectivas teóricas e metodológicas. Esta interlocução contribui para que o conteúdo referente ao processo de construção das políticas públicas seja analisado sob diferentes perspectivas, o que amplia o potencial de compreensão e as possibilidades de intervenção na realidade social, sendo este uma perspectiva a ser explorada neste estudo.

Um dos subcampos do CP é o estudo sobre políticas públicas que no Brasil, de acordo com Farah (2018, p. 68), “desenvolveu-se a partir dos anos 1970 e 1980 (Melo, 1999; Souza, 2006; Marques, 2013)”. Ao analisar a evolução dos estudos na área de políticas públicas, a autora considera que:

> [...] apesar da tendência à fragmentação e à dispersão, é possível identificar um núcleo identitário que envolve a discussão densa de temas e problemas públicos relevantes, a partir de abordagens teóricas contemporâneas, que resultam do diálogo com a literatura internacional (Farah, 2018, p. 75).

Como um campo específico, a análise de PPs é compreendida como a ciência do Estado em ação ou, mais precisamente, como uma metodologia de investigação social aplicada à análise da atividade concreta das autoridades públicas (Roth

DeubeL, 2006, apud Serafim; Dias, 2012). Diferente dos estudos tradicionais sobre política, esse campo tem como foco: “entender (e subsidiar) o processo de política pública” (Farah, 2018, p. 56).

A inserção da Vigilância Socioassistencial como objeto desta pesquisa no campo das análises de políticas públicas se justifica pelas contribuições teóricas e metodológicas que esse campo oferece para sua compreensão ao conceber as políticas públicas como processos dinâmicos, marcados por disputas, decisões e interações entre múltiplos atores. O Campo de Públicas possibilita analisar a VSA para além de sua dimensão normativa ou técnico-operacional. Nesse sentido, permite compreendê-la como uma construção social e política, que envolve a definição de problemas públicos, a formulação de respostas institucionais e os desafios de sua implementação nos estados e municípios. Além disso, o caráter multidisciplinar desse campo de estudo amplia as possibilidades analíticas ao articular diferentes saberes, favorecendo uma leitura mais abrangente das contradições, limites e potencialidades da VSA. Assim, as contribuições do Campo de Públicas são fundamentais para situar a Vigilância Socioassistencial como um objeto legítimo de investigação no campo da análise de políticas públicas.

Para analisar os diferentes elementos que constituem a dinâmica das políticas públicas e que ajudam a apreender o processo de construção da vigilância socioassistencial, esta tese utiliza uma combinação de metodologias que se complementam para fornecer uma compreensão ampla e detalhada, as quais serão apresentadas nas próximas seções.

1.2 Metodologia de Análise de Políticas Públicas

A Metodologia de Análise Política propõe compreender as “causas e as consequências da ação governamental” tendo como foco de análise os desafios que “fazedores de políticas” *(policy makers)* encontram nesse processo visando formas de administrá-las (Dagnino, Cavalcanti, Costa, 2016, p. 190).

Existem dois tipos de estudos de análises de políticas públicas: a descritiva e a prescritiva (Secchi, 2016). O autor aponta que a primeira delas está voltada para analisar conteúdos referentes ao processo de construção de políticas em seus diferentes estágios, imprimindo uma análise explicativa e teórica de suas dinâmicas. A segunda, se destina a auxiliar os que formulam políticas nas ações práticas,

desenvolvendo uma abordagem prescritiva ou propositiva com foco nas intervenções, oferecendo recomendações e diretrizes para o alcance dos resultados (Secchi, 2016).

As análises de políticas públicas podem ser realizadas por diferentes tipos de indivíduos. Dagnino, Cavalcanti e Costa (2016), caracteriza-os como analistas dividindo-os em três perfis:

> [...] o "técnico": interessado em pesquisa *policy-oriented,* é um acadêmico preocupado com a (ou atuando na) burocracia; o "político": interessado em Análise de Políticas na medida em que lhe permite aumentar sua influência política; o "empreendedor": interessado em usar a Análise de Políticas para influenciar a política (Dagnino, Cavalcanti e Costa, 2016, p. 193).

No estudo da presente tese, a pesquisadora é uma acadêmica atuando na burocracia como servidora pública municipal na Política de Assistência Social. Dagnino, Cavalcanti e Costa (2016), trazem apontamentos que ajudam a embasar a atuação como analistas. Uma delas é que as análises são sempre guiadas por teorias que expressam valores. Assim, é uma ilusão acreditar em neutralidade, sendo necessário um distanciamento que não torne o analista um político, que está para defender alguma ideia, sem questioná-la e problematizá-la (Dagnino, Cavalcanti e Costa, 2016).

Os autores também orientam a buscarem análises que não se limitem a melhorar a política já estabelecida, mas que contemplem todo o processo político que a desenvolveu, buscando entender também o que não foi decidido, se há outros caminhos que não foram considerados, quais as motivações disso, e o que pode ser diferente (Dagnino, Cavalcanti e Costa, 2016).

Sobre esse tema, Capella (2018) resgata as contribuições dos autores Hogwood e Gunn (1984) em que apresentam métodos e abordagens que auxiliam o analista de políticas públicas a atuar de forma mais efetiva diante das complexidades da realidade. Os autores criticam o fato de grande parte da literatura destacar a questão técnica para embasar as análises, pois consideram isso sendo suficiente, contudo, o campo das políticas públicas envolve disputas, valores e interesses políticos. Eles ressaltam ainda que:

> [...] O mundo real da política, no entanto, é muito mais complexo: a análise de políticas não fornece soluções rápidas para problemas intratáveis; a análise de políticas não pode resolver conflitos ou determinar prioridades políticas; a análise de políticas não pode tomar decisões que são, fundamentalmente, políticas; a análise de políticas nunca é neutra, sempre envolve valores; a utilização da análise tem implicações para o poder político; a análise de políticas públicas complementa as ações de caráter político, porém não pode ser isolada da política (Hogwood; Gunn, 1984, p. 263-268, *apud* Capella, 2018, p. 118).

Para aprofundar esse debate, é pertinente a discussão de Arretche (2001), a qual alerta para questões que devem ser consideradas "para superar uma concepção ingênua da avaliação de políticas públicas" (Arretche, 2001, p. 43). A autora pondera que as políticas públicas não se realizam conforme o desenho técnico idealizado porque são reinterpretadas e reconstruídas na prática pelos atores responsáveis por executá-las de modo que elas possam ser viabilizadas. Assim, tanto a análise quanto a avaliação de políticas precisam incorporar a compreensão das condições institucionais, das relações de poder e da autonomia dos agentes, sob pena de ficarem limitadas em ideias simplistas do processo político (Arretche, 2001).

Diante das diversas perspectivas existentes acerca das definições de políticas públicas, serão apresentados alguns aspectos considerados mais relevantes. Para Souza (2006):

> A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo (Souza, 2006, p. 36).

Nessa mesma linha, Dye (1984 apud Serafim; Dias, 2012, p. 124), de forma bem objetiva, define a política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer", ou seja, quais suas prioridades e o que pode ser deixado de lado. A não realização de uma política diz muito sobre as relações de poder e de influência dos atores nelas envolvidos, por isso também deve ser considerada. As escolhas, seja de ação ou omissão, se dão em uma arena de disputa "pelo poder e por recursos"

mediados pelas instituições (Souza, 2006, p. 39). Apreender essa dinâmica é essencial para analisar o complexo processo de elaborar uma política pública.

E como a política pública se expressa? A política pública é um “conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, entre muitos outros” (Secchi, 2016, p. 5).

Os instrumentos têm o poder de conduzir as políticas públicas e o papel importante das instituições nos comportamentos dos atores, conforme enfatizado pela vertente neo-institucionalista. Contudo, as instituições não atuam de forma isolada, mas permeadas por “interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, ideias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural, e a história” (Souza, 2006, p.39).

Analisar uma política pública pode ser entendido como um exercício que envolve um “conjunto de observações, de caráter descritivo, explicativo e normativo, acerca das políticas públicas, que corresponde, respectivamente, às perguntas a respeito de ‘o que/como é?’, ‘por que é assim?’ e ‘como deveria ser?” (Serafim; Dias, 2012, p. 127).

Existem muitas formas de analisar as políticas públicas e uma das mais comuns é a que as que consideram como um processo ou um ciclo. Esse modelo ajuda a entender as políticas não como algo estático, mas como uma série de atividades e decisões que se desenvolvem ao longo do tempo.

Para facilitar o entendimento desse processo, ele é analisado a partir da abordagem do “ciclo de políticas” que permite visualizar e interpretar a formação de uma política pública, a partir de etapas “sequenciais e interdependentes" (Secchi, 2014, p.33) que podem fazer parte da vida de uma política pública. Tal abordagem compreende “a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado” (Souza, 2006, p. 29).

Geralmente encontra-se na literatura que o ciclo de PPs é constituído pelas seguintes etapas: formulação, implementação e avaliação (Saraiva, 2006, p. 32). Quando observado de forma empírica, essas etapas podem ou não se concretizar, citando por exemplo àquelas que foram implementadas e não executadas, como as legislações que não são efetivamente implementadas**,** ou as políticas que nunca são avaliadas.

Embora a estrutura proposta pela abordagem processual do ciclo de políticas auxilie a compreensão do complexo funcionamento das PPs, ela não é um roteiro que acontece de forma linear, pois a realidade não é algo que está dado e sua dinâmica pode seguir outros rumos, sendo possível que etapas sejam suprimidas, invertidas, sobrepostas ou ocorrer simultaneamente, a depender das particularidades de cada experiência.

Nesse sentido, Jannuzzi (2022) pontua que “o ciclo de políticas públicas tal como descrito é, certamente, um modelo idealizado, com aderência bastante limitada ao cotidiano verificado no Brasil ou em outros países”. O autor também pontua que trata-se de um processo permeado de progressos e recuos, em que os agentes se relacionam a partir de motivações diversas que podem convergir ou se contrapor (Jannuzzi, 2022).

Ainda assim, se apropriar do conteúdo acumulado da abordagem do ciclo das políticas públicas é importante para direcionar o olhar de quem pretende analisá-las, possibilita apreender os diferentes momentos e fases de cada etapa que uma política pública pode, ou não, passar, identificar lacunas, fragilidades e dificuldades no decorrer desse processo.

Em cada etapa do ciclo existem diferentes fases a serem analisadas. De acordo com Secchi (2014, p.33) é possível caracterizá-las em sete fases principais: “identificação do problema; Formação da agenda; Formulação de alternativas; Tomada de decisão; Implementação; Avaliação; Extinção”. Para cada fase há diferentes formas de abordar a partir de distintas perspectivas e recortes analíticos.

A seguir serão apresentadas algumas definições para cada uma delas como ponto de partida para outras discussões e problematizações que se desenvolveram ao longo da tese.

A formulação pode ser entendida como uma etapa anterior à tomada de decisão que leva a formalização de uma política, envolvendo a identificação de problemas que demandam a atuação do estado (definição da agenda) e uma busca inicial por alternativas para responder tais problemas (Capella, 2018).

Todo o processo de formação de PPs inicia com a identificação de um problema público. Para Lascoumes e Le Galès (2012) um problema só se torna público quando os atores sociais entendem que algo deve ser feito para mudar uma situação. Os autores pontuam ainda que o problema só se torna político quando a solução só pode

ser dada pelo poder público e passa a ser pautado em outros espaços que não seja o ambiente em que ele foi criado.

Para Capella (2018) a estruturação de problemas públicos é um dos momentos mais críticos do processo de produção de políticas, tendo em vista que a forma como o problema é definido produz consequências sobre todas as demais etapas do processo. Assim, entender a natureza da estruturação dos problemas é fundamental para a produção de políticas públicas.

A próxima fase do ciclo de políticas públicas é a formação de agenda que ocorre quando os problemas públicos são reconhecidos como tal e passam a fazer parte dela. Assim, “a inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas” (Saraiva, 2006, p. 33). Nesta etapa, busca-se entender como os governos definem suas agendas e o que os levam a incluir determinadas questões e problemas em detrimento de outros (Souza, 2006), e quais atores participam desse processo.

Ao integrar a agenda pública, busca-se alternativas para enfrentar os problemas identificados, estabelecendo as estratégias viáveis e os objetivos a serem alcançados (Secchi, 2016). Essas alternativas são construídas a partir do diálogo entre atores governamentais e não governamentais, envolvendo elementos técnicos e políticos. Esse debate orienta o desenho da política pública, que se concretiza por meio de instrumentos capazes de transformar as propostas em ações (Capella, 2018).

A partir de uma perspectiva antidesign ou de não desenho, a formulação de políticas públicas não necessariamente vai estabelecer uma relação clara e coerente entre "problemas, intervenções e resultados" (Lima; Aguiar; Lui, 2021, p. 10-11) e, por isso, algumas políticas tendem a ser ineficazes, apresentando alto grau de ambiguidade em seus elementos, alocando recursos para atividades pouco programáticas e, consequentemente, não conseguindo lidar com problemas coletivos (Howlett, 2019, *apud* Lima, Aguiar, e Lui, 2021). Além disso, há de se pontuar as limitações inerentes às políticas de caráter populista quando estas buscam objetivos políticos sem a intenção real de enfrentar os problemas públicos; e tecnocrático ao tentarem resolver problemas sem considerar suas implicações políticas (Chindarkar, Howlett e Ramesh, 2017 *apud* Lima, Aguiar, e Lui, 2021).

A tomada de decisão acontece após a definição das possíveis alternativas, sejam elas conectadas ou não à resolução dos problemas públicos. Nesse momento,

é feita a escolha da alternativa que será formalizada como PPs, estabelecendo seus objetivos, respaldo jurídico, administrativo e financeiro (Saraiva, 2006, p. 33). Existem três tipos principais de modelos de tomada de decisão que ajudam a compreender e analisar a forma de como elas ocorrem. O modelo racional, incremental e “lata de lixo” *(garbage can)* (Wu et al., 2014).

O modelo racional é definido por escolhas baseadas no alcance máximo dos objetivos, sendo um modelo em que:

> 1a. A elucidação dos valores ou objetivos é feita de forma distinta e em geral como um pré-requisito para a análise empírica das propostas alternativas de decisão. 2a. A formulação de políticas é, portanto, abordada via análise de meios e fins: em primeiro lugar, isolam-se os fins e, depois, buscam-se os meios para atingir os fins. 3a. O teste de uma ‘boa’ política consiste em ela revelar-se o meio mais apropriado para atingir os fins. 4a. A análise é abrangente, global; todo fator de relevância maior é tomado em conta (Lindblom, 2014, p. 175).

Trata-se de uma decisão idealizada em que seria possível prever todas as repercussões das decisões tomadas e optar por aquela mais eficiente. Como isso não se aplica à realidade, esse modelo apresenta limitações, especialmente para problemas mais complexos (Wu et al., 2014).

O modelo incremental propõe uma alternativa ao modelo racional. Os tomadores de decisão alinhados a essa perspectiva buscam ações possíveis e viáveis politicamente e que sejam flexíveis, podendo sofrer revisões ao longo do processo (Wu et al., 2014). De acordo com Lindblom (1959, apud Wu et al., 2014) essa forma de decidir política busca pequenas mudanças graduais em relação ao que está posto, pois o que existe expressa maior segurança, interesses já acordados e menos resistência daqueles que a executam.

E, por fim, o modelo chamado “lata de lixo” prevê decisão que envolve muitos atores e indefinição de problemas e soluções. O nome surge para associar as organizações às latas de lixo nas quais “[...] problemas e soluções são atirados pelos participantes, e as decisões resultam do encontro de correntes independentes de problemas, soluções, participantes e situações de escolha" (Choo, 2003, p. 275).

A próxima fase é a implementação, na qual se depara com o “desafio de transformar intenções gerais em ações e resultados” (Barbosa, 2016, p. 47). É o momento em que se prepara para colocar as diretrizes planejadas em prática, por meio da elaboração de diferentes instrumentos, como, por exemplo, planos,

programas e projetos (Saraiva, 2006). A atuação dos burocratas e dos instrumentos ganha maior evidência nesta etapa, pois são eles que fazem a política acontecer. Essa fase também se constitui pela execução, que é pôr em prática a decisão política (Saraiva, 2006).

Os estudos de implementação buscam analisar os motivos que algumas políticas se tornam efetivas ou não. Um exemplo de Lei que foi bem implementada no Brasil é a do controle do uso do tabaco que se tornou conhecida. Essas leis são geralmente aplicadas e respeitadas, e seus resultados reconhecidos por organizações internacionais, neste caso específico, a Organização Mundial de Saúde (OMS).

Para análise de processos de implementação existem diferentes abordagens, que se diferenciam pelo enfoque que lhe é dado. O enfoque *top-down* parte do pressuposto de que as políticas são criadas no alto escalão dos governos ou empresas e os problemas de implementação são atribuídos às divergências entre o que foi formulado e o que ocorreu na prática (Dagnino, Cavalcanti, Costa, 2016). Nessa perspectiva, as análises buscam localizar os desvios de implementação para adequá-los de forma normativa e prescritiva (Lotta, 2019, p.15). Aqui o olhar se volta para o que a política deve ser (caráter normativo e prescritivo).

No tipo *top-down* (de cima para baixo) há uma série de condições que são essenciais para que a implementação de política, programa, serviço, ou qualquer outro tipo de ação governamental aconteça efetivamente. Pode-se destacar algumas delas: a disponibilidade de recursos adequados necessários para a implementação; base teórica de causa e efeito; objetivos bem definidos e de conhecimento de todos; e tarefas detalhadas (Dagnino, Cavalcanti, Costa, 2016).

Para contrapor essa perspectiva de que os problemas estão na forma de implementar, passou-se a discutir que eles poderiam estar em outras etapas do processo. E para compreender quais podem ser os entraves da implementação o foco deveria ser de baixo para cima *(bottom up)* analisando não o que a política deveria ser, com base nas normas e decisões já tomadas, mas a política como ela é de fato, e assim entender os desafios que ela apresenta e buscar melhorias a partir dessa experiência real (Lotta, 2019). Nesse enfoque, a implementação não se dá de forma automática e nem é separada das outras etapas, ela é entendida como uma continuidade da formulação da política, que permanece sendo construída e redefinida no dia a dia durante a interação dos burocratas com os públicos alvo das políticas,

num processo complexo de tomada de novas decisões (Dagnino; Cavalcanti; Costa, 2016).

E, ao fim do ciclo, a fase da avaliação busca analisar os efeitos e impactos das ações implementadas, visando mensurar o alcance dos resultados. Essa fase é considerada “de natureza mais reflexiva para a continuidade ou não de um programa” (Jannuzzi, 2022). Apesar de estar localizada ao final do ciclo, existem “atividades de monitoramento e avaliação” (Jannuzzi, 2022) que podem e devem ser realizadas em todo o processo, ou seja, deve ser uma prática contínua que possibilite a adoção de ajustes e alterações necessárias em cada fase da política.

Também é importante considerar a extinção de uma política pública como algo que pode ocorrer. Essa extinção nem sempre se dá de forma explícita e pode ser motivada por vários fatores, tais como: a resolução do problema público; a ineficácia dos programas ou projetos; o problema deixou de constituir a agenda (Secchi, 2016). Algumas políticas públicas podem ser descontinuadas e serem substituídas por novas características que se alinhem a novos objetivos governamentais. Dois exemplos que podem ser citados aconteceram em 2021 quando o Programa Bolsa Família se transformou em Auxílio Brasil, e o Programa Minha Casa Minha Vida passou a ser intitulado de Casa Verde e Amarela. Além dos nomes, alterou-se também a perspectiva dos programas. Essas mudanças representam o quanto as políticas públicas podem ser fluídas e sofrer modificações, a depender das agendas governamentais.

As contribuições da metodologia de análise de políticas públicas possibilitam compreender o percurso por meio do qual a Vigilância Socioassistencial se constitui como um dos objetivos da Política de Assistência Social, abrangendo seus processos de formulação, implementação e avaliação, bem como identificando lacunas, limitações e avanços que marcam sua trajetória e que favorecem ou dificultam sua institucionalização.

Para aprofundar essa análise, a próxima seção apresenta as contribuições da sociologia da ação pública, que possibilitam compreender como diferentes atores, em contextos específicos, participam da sua construção e operacionalização.

1.3 Sociologia da Ação Pública

A Sociologia da Ação Pública é uma abordagem que visa superar a ideia de voluntarismo político e um Estado homogêneo e imparcial e, de outro lado, se propõe a analisar “os atores inesperados, os processos caóticos e as consequências imprevistas” ao longo da condução das ações públicas (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 50). Trata-se de uma mudança de entendimento que se opõe a concepção do Estado racional e oferece uma explicação alternativa para a ação governamental apoiada na ideia de que “as políticas públicas são influenciadas por grupos de pressão que defendem seus interesses (materiais e/ou simbólicos) diante das burocracias (por exemplo, grandes órgãos estatais, sindicatos, ministérios, agências etc.)” (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 51), e, por isso, os pontos mais importantes das análises são “as interações entre os indivíduos, os interrelacionamentos, os mecanismos de coordenação, a formação de grupos, as regras do jogo, os conflitos” (Lascoumes; Le Galès, 2012, p.48).

Inicialmente, é importante discutir os pressupostos da abordagem da ação pública no que se refere a construção dos problemas públicos, compreendido como uma etapa do ciclo de políticas públicas fundamental para compreender como esses problemas se constituem, considerando que esse é um dos primeiros aspectos a serem analisados para entender a complexidade do funcionamento das políticas públicas.

Para Capella (2018) a estruturação de problemas públicos é um dos momentos mais críticos do processo de produção de políticas, tendo em vista que a forma como o problema é definido produz consequências sobre as demais etapas. Desta forma, entender a natureza da estruturação dos problemas é fundamental para a produção de políticas públicas.

As políticas públicas existem para oferecer respostas a demandas relevantes da sociedade entendidas, coletivamente, como problemáticas. Os problemas não surgem naturalmente, eles são reconhecidos e construídos por meio dos seus diferentes interlocutores num dado contexto histórico e baseado em ideias permitem compreendê-los em uma dinâmica que envolve valores, referências e crenças. O que são considerados como problemas para alguns autores pode não ser para outros. O conteúdo para explicá-los dependerá da visão de mundo e dos interesses de cada interlocutor (Lascoumes; Le Galès, 2012).

Como os problemas não estão dados, a sua construção ocorre a partir de um movimento que envolve a busca pela sua definição em que ele deve ser nomeado, quantificado e mobilizado por seus interlocutores. A dinâmica dessa construção se dá em ambiente permeado de disputas denominado “arena pública” e neste espaço os atores interagem buscando estabelecer suas ideias e influenciar os outros atores em busca de legitimar a sua concepção (Lascoumes; Le Galès, 2012).

Para compreender o conteúdo dos problemas públicos é necessário investigar a forma como ele foi categorizado no que se refere à interpretação que foi dada sobre suas causas, os responsáveis, os atores, o formato das ações, os prejuízos, e as possíveis soluções (Lascoumes e Le Galès, 2012).

No que se refere à implementação das políticas públicas, a sociologia da ação pública busca a compreensão “da complexidade das ações públicas entremeadas” que possibilite acompanhar a relação dos agentes e analisar a instrumentação da ação pública pelos efeitos que são gerados. Lascoumes e Le Galès (2012) definem instrumentação como:

> “[...] o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. Trata-se não somente de compreender as razões que levam a se reter certo instrumento muito mais que outro, mas de considerar igualmente os efeitos produzidos por essas escolhas (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 20).

Quanto aos instrumentos, Lascoumes e Le Galès (2012) os categorizam como instrumento, técnica e ferramenta. O instrumento pode ser considerado um tipo de instituição social (censeamento, cartografia, regulamentação estatutária, tributação) que dispõe o modo em como uma política será implementada.

Os instrumentos dizem respeito às “regras do jogo”. Já a técnica é um dispositivo mais concreto que operacionaliza o instrumento (a nomenclatura estatística, o tipo de representação gráfica, tipo de lei ou decreto). Por fim, a ferramenta é um microdispositivo dentro de uma técnica (categoria estatística, escala de definição de um mapa, tipo de obrigação prevista em texto legal, presença/ausência de sanção) (Halpern, Lascoumes e Le Galès, 2021). Os tipos de instrumentos foram organizados no quadro abaixo:

Quadro 1 - Tipos de instrumento da ação pública

Tipo de Instrumento	Tipo de Relação Política	Tipo de Legitimidade
Legislativo e de regulamentação	Estado tutor do social	Imposição de interesse geral por representantes eleitos ou altos funcionários
Econômico e fiscal	Estado produtor de riqueza, Estado redistribuidor	Busca de uma utilidade coletiva, eficiência social e econômica
Convencional e de incentivo	Estado mobilizador	Busca de engajamento direto
Informativo e comunicacional	Democracia pública	Explicitação das decisões e responsabilização dos atores
Normas e padrões de "boas práticas"	Ajustes na sociedade civil, mecanismos de concorrência	Misto: científico-técnico e democraticamente negociado e/ou competitivo, pressão dos mecanismos de mercado

Fonte: Lascoumes; Le Galès, 2007, *apud* Halpern, Lascoumes e Le Galès, (2021, p. 35).

Lascoumes e Le Galès reconhecem cinco grupos de instrumentos que estruturam formas de intervenção estatal. Os instrumentos legais e regulatórios são construídos por meio de normas obrigatórias, expressando valores e orientando comportamentos (Spínola; Ollaik, 2019). Já os instrumentos de natureza econômica e fiscal utilizam recursos financeiros para induzir condutas ou redistribuir riqueza (Spínola; Ollaik, 2019). Os mecanismos baseados em acordos e incentivos envolvem a transferência de funções a outros atores, com o Estado assumindo um papel de coordenação e mobilização (Spínola; Ollaik, 2019). Os instrumentos de informação e comunicação, promovem a transparência e a prestação de contas, por meio da divulgação de dados, metas e comparações públicas. E, para finalizar, os padrões de boas práticas direcionam a ação pública a partir de referenciais técnicos e científicos, dando legitimidade a determinados modelos de atuação sem utilizar às ações coercitivas (Spínola; Ollaik, 2019).

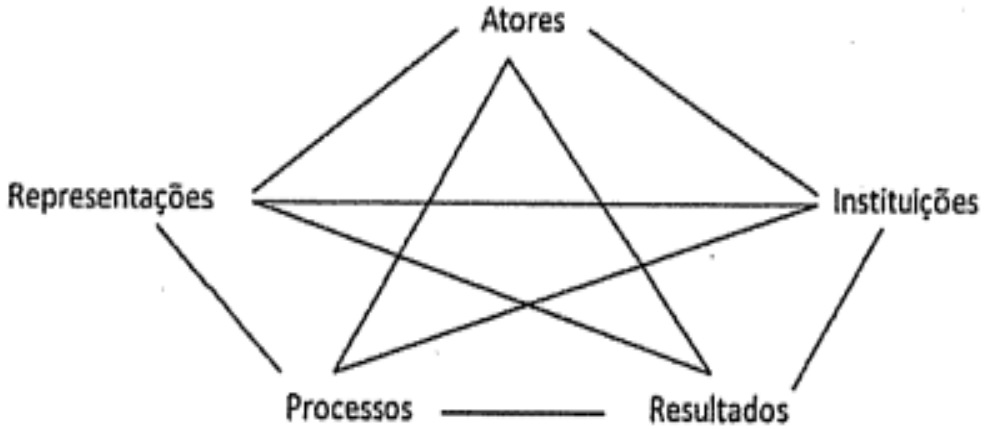
Os instrumentos produzem efeitos de poder ao favorecer certos atores e interesses, enquanto marginalizam outros, ao mesmo tempo em que impõem limites e disponibilizam recursos para a ação. Eles também orientam a forma como os problemas públicos são percebidos e interpretados. Por isso, as possibilidades de intervenção dos atores sociais e políticos podem mudar conforme os instrumentos adotados (Halpern, Lascoumes e Le Galès, 2021).

Assim, a instrumentação da ação pública estabelece um direcionamento e organiza as relações entre a sociedade política (via executivo-administrativo) e a sociedade civil (via sujeitos administrados) através de seus dispositivos, misturando componentes técnicos e sociais, podendo gerar problematizações e explicações sobre a ação em que está atuando (Lascoumes; Le Galès, 2012).

1.4 O Pentágono das Políticas Públicas

Para analisar o processo de construção da Vigilância Socioassistencial (VSA) foi adotada a abordagem do pentágono das Políticas Públicas juntamente com os estágios do ciclo de políticas. Para Lascoumes e Le Galès (2012) a análise das políticas públicas deve focar na interação entre diferentes variáveis que devem ser consideradas, sendo elas: atores (individuais e coletivos; estatais e não estatais); representações: formas de compreender a realidade (crenças, valores, e ideias), ou seja, os referenciais produzidos sobre o tema que oferecem suporte teórico para as práticas sociais; instituições: normas; leis; regras; rotinas; e procedimentos que organizam as interações; processos: estrutura cronológica das interações e atividades de mobilização dos atores; e resultados: consequências e efeitos da política pública, compondo assim Pentágono das Políticas Públicas, conforme figura a seguir:

Figura 2 - Pentágono das Políticas Públicas



Fonte: Lascoumes; Le Galès, 2012.

Tendo como objeto de estudo o processo de construção da VSA, entende-se como atores todos aqueles que integram e influenciam a construção da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (Brasil, 2004) e demais normativas que regem

a VSA, sendo eles públicos (nacionais e internacionais) ou privados, individuais ou coletivos. As representações se referem às projeções das crenças desses atores, por meio dos seus instrumentos de ação pública.

Os processos dizem respeito às interações entre os atores na dinâmica cronológica em que se formula e implementa a VSA, indo além dos espaços instituídos pelo poder público e se apropriando de outros movimentos como grupo de estudos, seminários, simpósios, congressos, conselhos de classe, etc.

As instituições são as normativas que organizam a ação dos atores no exercício da sua função regulada pelo Estado para mediar os diversos interesses, a partir das interpretações dos atores.

A VSA possui suas próprias normas, protocolos, legislação, saberes e práticas instituídas. E os seus resultados são produtos da ação dos atores, os quais buscam imprimir seus valores nas regras institucionais. Assim, a análise de sua trajetória, a partir das categorias propostas por essa abordagem da ação pública, possibilita identificar como o seu problema e objetivos foram definidos, quais os instrumentos criados e os efeitos produzidos na política de assistência social.

Para aprofundar essa compreensão, torna-se necessário adotar um desenho metodológico que permita apreender as dinâmicas que se desenvolvem no chão da política. Nesse sentido, a próxima seção apresenta a estratégia do estudo de caso ampliado, orientada por uma perspectiva de pesquisa participante, que possibilita analisar a construção da VSA a partir da vivência prática da pesquisadora, incorporando as experiências, interpretações e contradições presentes em seu cotidiano profissional.

1.5 O Estudo de Caso Ampliado

A pesquisa empírica será realizada por meio da observação participante atuando em diferentes espaços relacionados ao SUAS, conectando a vida acadêmica com as vivências profissionais a partir do método de análise da Ciência Reflexiva, desenvolvida por Michael Burawoy, sociólogo marxista e professor da Universidade de Berkeley, considerada por ele como um modelo alternativo de ciência social que propõe ampliar as coisas a partir do campo.

A ciência reflexiva é operacionalizada através do estudo de caso ampliado que busca extrair o universal do particular, mover-se do “micro” ao “macro”, conectar o presente ao passado e antecipar o futuro, baseado em uma teoria preexistente (Burawoy, 2014).

O autor, com base em sua experiência como docente e com a prática de observação participante, desenvolveu quatro princípios do estudo de caso ampliado. O primeiro se refere à “ampliação do observador dentro da comunidade a ser estudada”. Com base nisso, o observador une ritmo de vida, espaço e tempo dos participantes, mantendo-se como um observador não participante ou um observador engajado (Burawoy, 2014, p. 36).

O segundo princípio é a “ampliação das observações do tempo e no espaço”, que depende do período para entender os processos sociais que dão conexão ao campo da pesquisa. O terceiro princípio é a “ampliação dos microprocessos às macroforças”, observando como as últimas são configuradas pelas primeiras (Burawoy, 2014, p. 36).

Já o quarto princípio é a “ampliação da teoria”, constituindo o objetivo maior deste método de estudo, que parte de uma teoria que direciona nossa intencionalidade e possibilita reconhecer as forças que estão para além do próprio ambiente, tornando evidente sua insuficiência para dar conta do que se propõe a pesquisa, já que ela está à frente de suas próprias particularidades (Burawoy, 2014, p. 37).

O autor acrescenta que a ciência reflexiva se manifesta no choque entre a teoria acadêmica e as teorias populares, no momento de suas interações em locais reais. Ele também alerta sobre os efeitos do poder envolvidos na pesquisa são capazes de transformar intervenção, processo, estruturação e reconstrução em dominação, silenciamento, objetificação e normalização (Burawoy, 2014).

Para controlar esses efeitos o autor pontua sobre a capacidade do pesquisador em problematizá-los e não simplesmente evitá-los, já que isso não é possível, exercendo, desta forma, a ciência reflexiva que deve buscar a autocrítica para revelar os efeitos de poder, compreendê-los e controlá-los (Burawoy, 2014).

Apesar das possibilidades de observação que minha atuação profissional me confere por estar no contato direto com a política pública analisada, para o alcance dos objetivos propostos neste estudo se faz necessário ampliar o campo da pesquisa para adentrar no espaço constituído pelo setor da vigilância socioassistencial de outros municípios. Para tanto, foi enviado questionário aos técnicos responsáveis pela

realização do trabalho da VSA buscando aprofundar os achados nos documentos e observações realizadas, abordando os seguintes aspectos: a estrutura de funcionamento; a concepção sobre a VSA e o seu problema público; a influência dos dispositivos da NOB SUAS (2012); os processos de trabalho; e os impactos das ações; avaliação das ações da VSA; e os desafios a serem enfrentados.

Também foi realizada pesquisa bibliográfica, com o objetivo de fundamentar e embasar os conceitos e temas relevantes ao estudo, por meio de livros, artigos científicos, dissertações, teses, entre outros. Outra metodologia utilizada foi a análise documental de documentos oficiais como legislações, manuais e cadernos técnicos, atas de reuniões de conselhos, relatórios de conferências e outros registros, com o intuito de resgatar o histórico do processo político de construção da Vigilância Socioassistencial, conforme será apresentado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2 - O PROCESSO POLÍTICO DE CONSTRUÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

2.1 A Vigilância Socioassistencial como objeto de estudo no campo das políticas sociais

Pesquisas voltadas a analisar as políticas sociais vêm sendo realizadas desde a década de 1970 (Farah, 2018) e a CF de 1988 favoreceu esse campo ao instituir um sistema de Seguridade Social. Estruturar esse tipo de pesquisa exige do pesquisador uma visão alargada que consiga decompor e analisar seu processo político. Para Behring, Boschetti (2011):

> "[...] o estudo das políticas sociais deve considerar sua múltipla causalidade, as conexões internas, as relações entre suas diversas manifestações e dimensões. [...]. Estas dimensões — história, economia, política e cultura — não podem e não devem ser entendidas como partes estanques que se isolam ou se complementam, mas como elementos da totalidade, profundamente imbricados e articulados [...]" (Behring, Boschetti, 2011, p. 43).

As políticas sociais consistem em um termo empregado de forma restrita para se referir a todas as políticas que os governos desenvolvem voltadas para o bem-estar e a proteção social, sendo "formas de realização de direitos sociais e, consequentemente, da cidadania" (Sposati *et al*., 2007, p. 35).

Para entender o processo de construção da Vigilância Socioassistencial, é essencial situá-la no universo das políticas sociais no qual ela está vinculada. A VSA é um dos objetivos da política de Assistência Social, conforme demarcado pela LOAS (2011), e, para analisar as bases estruturais de seu funcionamento é fundamental compreender a história e os conceitos desse campo mais amplo de estudo. Para conceituá-la, Behring e Boschetti (2011) pontua que:

> As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento, em geral setorializadas e fragmentadas, às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (Behring, Boschetti, 2011, p.51).

As expressões da questão social estão relacionadas a um "[...] conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da construção da sociedade capitalista" (Netto, 2006, p. 17).

A lógica de acumulação do sistema capitalista, ao produzir desigualdades sociais, demanda intervenções estatais que possam manejá-las (Netto, 2006). Tais intervenções se materializam como políticas sociais, visando o atendimento às necessidades básicas e essenciais para a sobrevivência. Para operacionalizar e mediar os interesses envolvidos na execução dessas políticas, os governos utilizam "Um típico mecanismo legislativo de resolução de conflitos que funciona transferindo a resolução dos conflitos mais difíceis (ou que continuam sem solução) ao nível administrativo do poder executivo [...]" (Lipsky, 2019, p. 104).

A finalidade das políticas sociais apresenta um caráter paradoxal, pois são funcionais ao sistema capitalista, mas também representam ganhos para a classe trabalhadora. Nessa dualidade, Pereira (2013) ressalta:

> A importância de lembrarmos a natureza contraditória da política social reside no fato de que é graças a essa natureza que a referida política pode atender demandas e necessidades sociais no mesmo passo em que é capturada pelo capital para servir aos seus interesses. Além disso, importa reconhecer que a política social não é unívoca, isto é, não é idêntica em todos os tempos e lugares; e dada à possibilidade de ser, num mesmo momento e espaço geográfico, positiva e negativa para o trabalho e o capital, ela nunca poderá ser pensada como um recurso exclusivo das forças dominantes. Os dominados também podem acessá-la desde que se organizem e enfrentem com armas políticas apropriadas as forças que os oprimem (Pereira, 2013, p. 17).

Tais apontamentos são relevantes por colocar a política social em um campo de possibilidades que pode ser mobilizada e modificada pelos diferentes atores sociais. Cada país constrói seus sistemas de proteção social, por isso elas possuem características particulares e, de acordo com Pastorini (2006), se configura como um produto socialmente construído que exerce funções econômicas e políticas.

Para Boschetti (2016, p. 25), "[...] as experiências concretas são diversas porque se originam na histórica relação entre o grau de desenvolvimento das forças produtivas, papel do Estado e das classes sociais em cada país". Nesse sentido, a capacidade de cada Estado na realização de políticas públicas é moldada por essa dinâmica de desenvolvimento, sendo os instrumentos e a forma de atuação do Estado resultados desse processo (Rocha, 2005).

A Constituição Federal de 1988 ampliou os direitos sociais, trazendo novos elementos a serem considerados no desenho das políticas, na escolha dos beneficiários e dos tipos de benefícios (Cardoso Júnior; Jaccoud, 2005). A partir dela,

o país se comprometeu em garantir o acesso a bens, serviços e renda para atender as demandas básicas de sobrevivência da população, voltados para a saúde, previdência, assistência social, educação, moradia, segurança, lazer e trabalho. Trata-se de um momento em que:

> Constitucionaliza-se ali um novo pacto social, mas suas bases foram frágeis. A ordem social prevista impunha uma nova forma de Estado em uma sociedade com baixos níveis de organização social, antidemocrática em suas instituições estatais e sociais e profundamente desigual (Lobato, 2016, p. 90).

Somado a esse momento histórico, a promulgação da CF de 1988 se deparou com o "esgotamento da agenda universalista antes mesmo dela ser implantada no Brasil, em função do ciclo de reformas conservadoras em curso no cenário internacional"[2] (Brasil, 2008, p.15).

Esse contexto se torna adverso para materializar os direitos sociais constitucionais na vida das pessoas. O avanço legal se esbarra em uma série de

> [...] ajustes macroestruturais, determinados pela inserção subalterna do Brasil na economia internacional, ocasionaram os arranjos da restauração capitalista, implicando na reestruturação produtiva, nos rumos da política econômica, na reforma do Estado e, enfaticamente, nas injunções dos organismos financeiros internacionais que impuseram as contra-reformas[3] de cunho neoliberal (Mota, 2004 *apud* Mota, 2010, p. 139).

No caso da Assistência Social, ela foi a última política da Seguridade Social a ser regulamentada, em 1993, com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), como "[...] Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais,

[2] Em 1997, o Relatório Anual do Banco Mundial intitulado: *"O Estado num mundo em transformação" (Banco Mundial, 1997)*, propôs aos Estados uma atuação mais eficiente e confiável voltada a funções essenciais, como a garantia da ordem, a oferta de infraestrutura e a prestação de serviços básicos. O documento defende o fortalecimento das instituições públicas por meio da criação de mecanismos de controle, do enfrentamento da corrupção, da descentralização administrativa e do incentivo à participação comunitária, aproximando o governo da população. O Banco ressaltou que, no campo da seguridade social, os governos deveriam distinguir os programas de seguro social, voltados a toda a sociedade, daqueles de assistência, destinados especificamente aos mais pobres. Destaca ainda que o Estado não poderia sustentar sozinho o sistema de seguridade social, sendo necessário envolver diferentes atores — como empresas, sindicatos, famílias e comunidades — na construção de alternativas compartilhadas. Para executar as reformas, O BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, realizou empréstimos para executar o "Programa de Modernização do Poder Executivo Federal" (Brasil, 1998).

[3] A contrarreforma diz respeito a um conjunto de "alterações regressivas nos direitos do mundo do trabalho. As contrarreformas, em geral, alteram os marcos legais – rebaixados – já alcançados em determinado momento pela luta de classe em um dado país" (Granemann, 2004, p. 30).

realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas" (Brasil, 1993), Com a tarefa de superar a informalidade, o assistencialismo, e as práticas moralistas e religiosas que a constituíram. Sobre esse desafio, Yazbek (1995) considera que:

> A passagem da assistência social de "prática de benemerência" para uma política de Estado supõe antes de mais nada a superação de um "caldo cultural" que se constituiu historicamente sobre o assunto e a necessária reconceituação da assistência social, de seus princípios e objetivos na sociedade e a criação de novas bases para seu exercício. (Yazbek, 1995, p. 13).

A perspectiva da assistência social como um direito social ainda não se traduz na realidade de todos os cidadãos demandatários. E muitos que alcançam as ofertas da assistência social, não simbolizam um patamar de acesso a direito, mas de ações ainda em um viés caritativo, pessoalizado, paternalista, mesmo em espaços que hoje pode ser denominado de unidades públicas estatais.

Existem muitos descompassos na direção da política de assistência social e um deles é o próprio entendimento sobre o seu significado. Há uma diversidade de interpretações "até porque sua concepção como direito posta na Carta Constitucional de 1988 é, como tantas outras áreas, um vir a ser" (Brasil, 2013, p. 27) que vem sendo construído ao longo de décadas, com avanços e retrocessos, e diferentes projetos em disputa. Para Figueiredo (1997, p. 100).

> [...] o direito, apesar de constituir um importante aspecto da noção puramente formal ou procedural de justiça - ou seja, a aplicação imparcial e consistente de regras estabelecidas - pode ter seu conteúdo contestado por considerações de justiça. Dessa forma, uma distribuição que tenha por base o *direito é* indefinida, pois depende do critério utilizado para a definição dos direitos.

Apesar do avanço legal e normativo que instituiu o SUAS para estruturar a política de assistência social, ele ainda não é totalmente compreendido e incorporado no imaginário popular (Yazbek,1995; Santos, 2022), tal como SUS e o direito à saúde, por exemplo, o que dificulta o seu acesso enquanto política pública.

No Brasil, em particular, essa política teve origem na sociedade civil, geralmente ligada a diferentes entidades religiosas, que buscavam lidar com as consequências da pobreza por meio da benevolência, tratando os problemas como questões de ordem pessoal (Sposati, *et al.* 2007). Essas práticas, geralmente,

apresentavam-se desconectadas da realidade, fragmentadas e pouco participativas, reforçando a subalternidade do público atendido (Yazbek, 2012).

Montaño (2004) pontua que a partir de um contexto neoliberal de ajuste fiscal e contrarreformas, surge o Terceiro Setor como uma nova forma de resposta à questão social. Esse processo representa a re-filantropização das responsabilidades do Estado que são transferidas à "sociedade civil" por meio de parcerias, através de transferências de recursos.

Diante dessa transferência de responsabilidade e da forma como a Assistência Social continua a ser concretizada na sociedade, a dificuldade em compreender o seu conteúdo enquanto direito torna-se ainda maior. Trata-se de uma política instável, considerada secundária e com financiamento indefinido. Essas são algumas das características que a acompanham ao longo de sua existência. Sua instabilidade pode ser observada, por exemplo, na sua vinculação histórica a ministérios de outras áreas e na diversidade das ações executadas ao longo do tempo (Castro, 2018).

A política de Assistência Social, mesmo se tornando um serviço essencial durante a pandemia, ainda persiste nas disputas por fundo público no campo das despesas discricionárias, ou seja, compete com outras áreas por verbas que não são obrigatórias, já que ela não possui um mínimo constitucional. Um estudo recente do IPEA intitulado “Evolução da Participação das Emendas Parlamentares no Orçamento Federal da Assistência Social (2005-2024)” identificou em 2023 que as Emendas Parlamentares corresponderam a 45% do orçamento federal da assistência social, ou seja, quase metade dos recursos. Este contexto é preocupante por apontar a grande quantidade de recursos e a perda de autonomia do executivo em conduzir a política, deixando-a suscetível “a cortes e contingenciamentos” colocando em xeque a manutenção de seu arranjo institucional (Pinheiro; Mesquita, 2025, p.6).

Ainda nos deparamos com a política sendo gerida por primeiras-damas[4], um fenômeno presente na sociedade brasileira desde a década de 1930 que se renovou ao se profissionalizar e ganhar respaldo legal do Superior Tribunal Federal (STF)

[4] [...] a cultura do primeiro-damismo continua presente, pois compreendemos que a profissionalização pela via da formação precarizada em Serviço Social, na atualidade, legitima a atuação da primeira-dama na gestão da assistência social e, ao mesmo tempo, está se apresenta como espaço privilegiado da reprodução do favor, do paternalismo e do clientelismo, embora do ponto de vista formal legitime e defenda a assistência social como direito. Ou seja, a linguagem da garantia de direitos incorporada ao discurso da primeira-dama camufla a existência da cultura do favor. Assim, a profissionalização da assistência social, via Serviço Social, não impede a reprodução do primeiro-damismo, ao contrário, reatualiza esse fenômeno (Medeiros, 2019, p. 330).

(Medeiros, 2019). Além do personalismo presente, os recursos, por serem escassos, inviabilizam a execução dos serviços e focalizam os grupos prioritários com aporte voltado majoritariamente para programas de transferência de renda, voltando-se mais para a gestão da pobreza. Para Lobato (2016), “Isso não só compromete o sistema como reforça a noção da assistência como forma de política para pobres e, mais, para pobres de renda” (Lobato, 2016, p. 93).

Estudos têm pontuado perspectivas conservadoras, psicologizantes, familistas, sob influências religiosas e práticas moralistas na política de assistência social (Cardoso, Teixeira, 2014; Silveira Junior, 2016; Eiró, 2019; Jaccoud; Abreu, 2019).

Essas visões de mundo contribuem para reafirmar estigmas e preconceitos que marginalizam as pessoas que demandam proteção social e a submetem a relações assimétricas de dependência e tutela, distanciando-se da perspectiva do direito. Tais estigmas afetam também os profissionais que trabalham para assegurá-la (Sposati, 2013).

A assistência social, com seu legado caritativo, possui “gramáticas políticas”[5] assistencialistas e clientelistas que se naturalizaram e reatualizam na sociedade, desafiando-nos a superá-las. Desconstruir essas gramáticas é um esforço necessário para romper com essa lógica de ajuda e fortalecer as gramáticas que reafirmam a assistência social como direito e de responsabilidade pública. Essa não é uma tarefa simples, dado que os processos que a envolvem são permeados por diferentes perspectivas que disputam ao longo do tempo a hegemonia do pensamento.

As "gramáticas políticas" ditam como se organizam as relações entre instituições e sociedade (Lessa, 2003). Elas são os códigos, os valores e os princípios, nem sempre institucionais, que moldam e influenciam as interações dos cidadãos com o estado; os seus comportamentos; as regras de funcionamento das instituições; a noção de direitos e deveres.

Com base nas discussões de Teresa Sales (1993), é possível compreender como assistencialismo, clientelismo, patrimonialismo e mandonismo se insere no cotidiano. Ela traça um retrato da construção de nossa cidadania chamando-a como

[5] Nunes (1997) em seu livro “A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento Burocrático” desenvolve uma análise histórica dos governos desde a década de 1930 e identifica a coexistência de quatro padrões de relação — ou “gramáticas políticas” — entre Estado e sociedade: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. O autor evidencia a capacidade de adaptação do clientelismo diante das transformações trazidas pela democracia, pela industrialização e pela liberalização do mercado.

cidadania concedida, ou seja, aquela que é dada como favor. Essa perspectiva contribui para a análise da cultura de dependência e tutela nas relações entre Estado e sociedade. Tal dinâmica se reproduz nas práticas que envolvem a assistência social, evidenciando como a oferta de serviços e direitos pode ser moldada por lógicas que perpetuam a subordinação em vez de promover a autonomia dos cidadãos.

As bases da cidadania concedida no país iniciam com o processo de colonização baseado no sistema escravocrata. A "cidadania concedida" tem raízes profundas sendo apresentada como a origem da nossa cidadania, ou seja, é a forma como foi sendo constituída (Sales, 1993). Isso porque os primeiros direitos civis essenciais para a liberdade individual (como ir e vir, justiça, propriedade e trabalho) não foram conquistados, mas concedidos. Durante e após a escravidão, “homens livres e pobres, eram sujeitos ao favor dos senhores de terras e suas dádivas” (Sales, 1993, n.p.).

Esses senhores de terra detinham o poder econômico e o exerciam no poder local, oferecendo em forma de dádiva empregos, serviços, recursos, em troca de apoio político em favor do seu candidato.

A cultura da dádiva é fundamentada na relação de mando/subserviência, que se origina no grande domínio territorial (latifúndio) e persiste até os dias atuais, sendo a expressão política do cerne da nossa desigualdade social, uma vez que ela substitui os direitos básicos de cidadania (Sales, 1993).

Portanto, a dádiva se revela como um mecanismo de controle social e político, enraizado em uma cultura de desigualdade. Ela é um elemento central para compreender como o poder é exercido e mantido na sociedade brasileira. Essa cultura é tão forte que sobreviveu ao domínio privado das fazendas e engenhos coloniais, sobreviveu à abolição da escravatura, expressou-se de uma forma peculiar no compromisso coronelista e chegou até o momento presente (Nunes, 1997).

No cotidiano vivenciamos a cultura enraizada das relações de favor, que é contrária à cidadania e expressa uma lógica de poder e hierarquia, e não de direitos. São reações anti-igualitárias e hierárquicas que reforçam as desigualdades, impossibilitam o diálogo e evidenciam “quem está em cima e quem está embaixo”, onde o cidadão comum é considerado inferior, que deve se manter no lugar de subordinação, por isso há uma constante necessidade desse cidadão buscar se diferenciar.

Diante da complexidade cultural da dinâmica das desigualdades sociais, “a pobreza do brasileiro não é um estado que tem a ver apenas com suas condições econômicas. Ela tem a ver igualmente com sua condição de submissão política e social” (Sales, 1993).

Ao problematizar nossas gramáticas políticas nos deparamos com um cenário em que “[...] ainda persiste como desafio o legado histórico da área, marcado por ofertas pontuais, entendidas como “favor” ou “dádiva” e não como direitos de cidadania [...]” (Paiva *et al.*, 2023, p. 45). No sentido de superar esse legado e fortalecê-la enquanto uma política de estado, as normativas da política vão passar por várias alterações.

Como já pontuado no capítulo anterior, toda política pública nasce da necessidade de solucionar um problema público, ou seja, uma situação que demanda intervenção estatal para ser modificada. A estruturação dos problemas é essencial para direcionar as demais etapas do processo de formulação de qualquer política pública.

No contexto da sociedade capitalista, o acesso a bens e serviços ocorre principalmente através do mercado de trabalho. Todavia, no Brasil, este se desenvolveu de forma excludente e informal[6].

Diante das limitações e os efeitos colaterais desse modelo de consolidação do mercado de trabalho no Brasil, a Assistência Social se tornou imprescindível (Santos, 2022) para atender um rol específico de necessidades básicas, advindas das situações de desigualdade de uma parcela da classe trabalhadora, sem, contudo, alterar a estrutura de acumulação do capital.

As desigualdades, manifestadas como expressões da questão social, não são apenas materiais, mas também subjetivas e relacionais. Para atenuar parte dessas

[6] Theodoro (2005, p. 121), ao analisar o processo de consolidação do mercado de trabalho no Brasil, considera que “Apesar de alguns esforços, mais ou menos isolados, a ação estatal sobre o mercado de trabalho parece ter estado sempre marcada pela idéia do crescimento econômico como a única política de emprego relevante. O Estado assumiu, de fato, uma posição de co-responsabilidade no que se refere à manutenção das desigualdades e suas consequências: a pobreza, o desemprego, a informalidade. É a forma mesma de reprodução da sociedade ou, colocado de outro modo, a maneira como se realiza a sua regulação que parece estar no centro da questão. Se, de um lado, o Estado conseguiu forjar as bases da organização do assalariamento no país, este, por seu turno, não se universalizou. Uma parte significativa da força de trabalho manteve-se fora do assalariamento, reproduzindo assim a pobreza. A ação estatal junto aos pobres tampouco se organizou em prol do combate às desigualdades, ou em prol da mudança. Pela via da “gestão da pobreza”, assegurou-se uma “modernização sem mudança”.

necessidades humanas, a Assistência Social passa a assegurar um conjunto de seguranças sociais, materializadas na oferta de renda, acolhimento institucional, convívio social, promoção da autonomia, apoio e auxílio (Brasil, 2004).

> [...] no contexto dos direitos sociais reconhecidos constitucionalmente, a assistência social efetiva benefícios monetários não contributivos, partilhando com os benefícios previdenciários a proteção social no âmbito da renda. No campo dos serviços, compartilha com a educação e a saúde os desafios de operar sistemas nacionais de ofertas continuadas de atenções (Colin, Jaccoud, 2013, p. 53).

Nesse sentido, a Assistência Social atua assegurando os "mínimos sociais" àqueles que não conseguem obtê-los por meios próprios. Se o próprio sistema gera as desigualdades que compõem o problema público a ser enfrentado pela política de assistência social, então o ponto de partida para enfrentá-la é decodificá-la. Para tanto, é necessário buscar a “desnaturalização das múltiplas facetas que compreendem a questão social”. Quando falamos em desigualdades sociais estamos nos referindo a um fenômeno que resulta da interação de diferentes fatores e atores. No campo das políticas públicas ele pode ser tratado como um problema complexo (Rittel; Webber,1973, apud Castro, 2022). Para os autores, esses problemas possuem causas e dimensões variadas que se interrelacionam, diferem no tempo e no espaço, a partir de diferentes concepções e valores. A forma como os atores entendem o problema vai influenciar na definição do problema e das soluções.

Capella (2018, p. 27), considera que esses problemas são “mal definidos, difíceis de serem descritos, longe do alcance de soluções completas e objetivas”, apresentando os seguintes aspectos:

> a) Ausência de uma formulação definitiva: são problemas difíceis de serem definidos porque estão sempre sujeitos à contestação por diferentes grupos sociais. Muitas vezes, as soluções adotadas é que acabam por delimitar o problema. b) Impossibilidade de adoção de uma solução definitiva: problemas desse tipo não são resolvidos, geralmente desaparecem da agenda ao esgotarem-se os recursos disponíveis para enfrentá-lo. c) Inexistência de uma solução correta: ao contrário de problemas clássicos, passíveis de serem enfrentados pela ciência, as soluções para os *wicked problems* não se encaixam nas categorias “falso ou verdadeiro”, ou “certo ou errado”. Soluções são apenas “melhores” ou “piores”. d) Impossibilidade de testar soluções previamente: cada *wicked problem* é único e específico para seu contexto, o que torna inviável transpor soluções de um caso para outro. e) Interligação a diversos outros problemas: os *wicked problems* estão sempre interligados a outros problemas e cada tentativa de solução pode gerar consequências imprevistas ou novos problemas. Assim, as ações adotadas não podem ser rapidamente desfeitas, limitando a oportunidade para aprendizado por meio

> de tentativa e erro. f) São problemas instáveis, sujeitos a múltiplas definições por parte dos diferentes grupos sociais interessados que disputam sobre as interpretações em torno da natureza do problema (Capella, 2018, p. 27 e 28).

Destarte, como a assistência definiu o seu problema público complexo que ela se propõe a enfrentar? Recorremos às definições da PNAS (2004) que estabelece as situações em que a política deve atuar:

> [...] vulnerabilidade e riscos[7], tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (Brasil, 2004, p. 33).

A complexidade do problema público que cabe à assistência social fica ainda mais evidente quando nos deparamos com a diversidade de situações em que ela deve intervir, que são também resultantes de processos ainda mais amplos, abrangendo diferentes políticas públicas, o que exige capacidade de articulação intersetorial, visto que os problemas são multifatoriais, tornando os desafios ainda maiores.

As categorias vulnerabilidade e risco estruturam o problema público da política de assistência. Essa estruturação, por sua vez, determina o foco de trabalho da Vigilância Socioassistencial (VSA), que surge justamente para oferecer subsídios ao analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e a ocorrência de vulnerabilidades, ameaças, vitimizações e danos (Brasil, 2011).

A discussão sobre as categorias que estruturam o trabalho da VSA aponta o quão complexo é discutir sua formulação e implementação. Essas categorias têm sido debatidas há décadas pela comunidade acadêmica, principalmente pela área do Serviço Social, que exerceu e ainda exerce papel fundamental na construção, defesa e no aprimoramento da política de assistência social.

[7] Para definir o objeto de proteção da Assistência Social, Sposati (2009, p. 33) pontua que “Temos que considerar, aqui, as expressões de risco e vulnerabilidade social, a partir de seguranças sociais afetas à proteção social não contributiva. Muitas inseguranças e riscos estão relacionados ao trabalho, à habitação, à educação, à saúde, ao transporte, entre tantas outras áreas nas quais se setorizam as respostas às necessidades humanas. Não são todas as necessidades humanas de proteção que estão para a resolutividade da assistência social, como também não são as necessidades de proteção social dos pobres que aqui são consideradas como específicas da assistência social. Elas são comuns a várias políticas sociais e econômicas”.

Todavia, estudos voltados especificamente para a VSA ainda são incipientes. Uma pesquisa realizada na base de dados da Plataforma Sucupira sobre dissertações e teses relacionadas ao termo “Vigilância Socioassistencial” identificou 39 trabalhos, conforme quadro abaixo:

Quadro 2- Produção acadêmica sobre o tema "Vigilância Socioassistencial"

Título	Universidade	Tipo De Trabalho	Autor / Ano	Área De Conhecimento Do Programa
A atuação dos conselhos municipais de Assistência Social e seus padrões decisórios em torno do tema Vigilância Socioassistencial	UEM	Dissertação	Andrade (2023)	Ciências Sociais
Vigilância Socioassistencial e informação geográfica no Município de Londrina – PR	UEL	Dissertação	Cunha (2018)	Geografia
A Política de Assistência Social e a Vigilância Socioassistencial: uma interface necessária para o aprimoramento dos serviços	UFRB	Dissertação	Carneiro (2015)	Gestão De Políticas Públicas E Segurança Social
A correlação procedente entre a competência em informação e midiática dos agentes do Sistema Único de Assistência Social de Pederneiras/SP. e a consecução da Vigilância Socioassistencial	UNESP-BAURU	Dissertação	Pompei (2023)	Mídia E Tecnologia
Vigilância Socioassistencial Como ferramenta de mobilização para efetivação da Política de Assistência Social	UNESP-FRANCA	Dissertação	Santos (2022)	Planejamento E Análise De Políticas Públicas
O serviço de Vigilância Socioassistencial no Município de Itapipoca – Ceará	UECE	Dissertação	Sousa (2015)	Planejamento E Políticas Públicas
Análise da operacionalização da Vigilância Socioassistencial no Estado de Santa Catarina e em seus municípios de 2018 a 2022.	UDESC	Dissertação	Medeiros (2022)	Planejamento Territorial E Desenvolvimento Sócio-Ambiental
O processo de implementação da Vigilância Socioassistencial em metrópoles brasileiras.	UFF	Tese	Silva (2019)	Política Social
As ações de tecnologia e informação no processo de Vigilância Socioassistencial previsto na política de Assistência Social: aproximações e distanciamentos.	UCPEL	Tese	Silva (2018)	Política Social E Direitos Humanos

Título	Universidade	Tipo De Trabalho	Autor / Ano	Área De Conhecimento Do Programa
Desafios para a gestão municipal frente às situações de vulnerabilidade e risco social identificadas pela Vigilância Socioassistencial nos territórios.	UFRGS	Dissertação	Aragonez (2021)	Política Social E Serviço Social
Vigilância Socioassistencial na gestão do Sistema Único de Assistência Social: análise da efetivação em municípios de pequeno, médio e grande porte no estado do Piauí.	FUFPI	Dissertação	Silva (2020)	Políticas Públicas
A política pública de assistência social e a Vigilância Socioassistencial na fronteira oeste/RS.	UNIPAMPA	Dissertação	Amaral (2022)	Políticas Públicas
A Vigilância Socioassistencial e suas contribuições para o planejamento e a execução da assistência social em Teresina-PI.	FUFPI	Dissertação	Silva (2022)	Políticas Públicas
A Vigilância Socioassistencial como elemento estratégico na gestão da informação da política de Assistência Social.	UNOCHAPECÓ	Dissertação	Flor (2019)	Políticas Sociais E Dinâmicas Regionais
A pandemia de covid-19 e o atendimento às mulheres em situação de violência domicílio pelo CREAS no Brasil: dados da Vigilância Socioassistencial.	UFMG	Dissertação	Santos (2022)	Promoção De Saúde E Prevenção Da Violência
A construção da noção de perigo na psicologia e sua relação com a Vigilância Socioassistencial no Sistema único de Assistência Social.	UCDB	Dissertação	Dourado (2017)	Psicologia
Vigilância Socioassistencial: problematizando as práticas-discursivas no campo da Assistência Social.	UNESP-ASSIS	Dissertação	Santos (2020)	Psicologia
As pesquisas avaliativas de enfoque misto: ferramentas de operacionalização da Vigilância Socioassistencial.	PUC/RS	Dissertação	Lazzari (2014)	Serviço Social
Gênese, lugar e perspectivas da Vigilância Socioassistencial: estudos no campo da política de Assistência Social nos municípios de Belém e Ananindeua.	UFPA	Dissertação	Torres (2015)	Serviço Social
A construção da Vigilância Socioassistencial no estado da Paraíba.	UFPB/J.P.	Dissertação	Martins (2015)	Serviço Social

Título	Universidade	Tipo De Trabalho	Autor / Ano	Área De Conhecimento Do Programa
A Vigilância Socioassistencial como função da política de Assistência Social: um estudo da gestão municipal na microrregião de Itapecirica da serra/SP.	PUC/SP	Dissertação	Ribeiro (2015)	Serviço Social
O processo de implantação da Vigilância Socioassistencial nos municípios da alta Sorocabana/SP: trajetórias e metodologias.	PUC/SP	Tese	Oliveira (2016)	Serviço Social
Vigilância Socioassistencial como relação sociotécnica de vigilância: análise das perspectivas no campo do Serviço Social.	UFSC	Dissertação	Pezzo (2016)	Serviço Social
Vigilância Socioassistencial: instrumentos normativos legais e a implementação no processo de materialização do SUAS.	FUFSE	Dissertação	Dativo (2016)	Serviço Social
A institucionalização da função Vigilância Socioassistencial no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).	PUC/SP	Tese	Pires (2016)	Serviço Social
A Vigilância Socioassistencial na política de Assistência Social: uma análise sobre seus processos e “produtos” a partir da realidade de Florianópolis.	UFSC	Dissertação	Fritzen (2017)	Serviço Social
SUAS, instrumentalidade e Serviço Social: um estudo sobre os limites e possibilidades da Vigilância Socioassistencial no Rio de Janeiro.	UERJ	Dissertação	Zacarias (2018)	Serviço Social
Vigilância Socioassistencial no Brasil: contradições da operacionalização e repercussões no processo de democratização da política de Assistência Social.	PUC/RS	Tese	Lazzari (2018)	Serviço Social
Vigilância Socioassistencial e Gestão da informação.	PUC/RS	Dissertação	Pauletto (2019)	Serviço Social
Como a população em situação de rua está contemplada no processo de Vigilância Socioassistencial?	PUC/RS	Tese	Nunes 2019)	Serviço Social
O lugar da Vigilância Socioassistencial no controle social do SUAS.	PUC/SP	Dissertação	Beckmann (2019)	Serviço Social

Título	Universidade	Tipo De Trabalho	Autor / Ano	Área De Conhecimento Do Programa
Vigilância Socioassistencial no SUAS: estudo realizado na diretoria regional da Sedese de Uberaba-MG	UNESP-FRANCA	Dissertação	Moraes (2020)	Serviço Social
Vigilância Socioassistencial: travessia entre o texto normativo regulamentário e o contexto vivido	PUC/RS	Tese	Fiorotti (2020)	Serviço Social
A interface do trabalho do assistente social com a Vigilância Socioassistencial: um estudo sobre a atuação profissional na gestão dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de Manaus/AM.	UFAM	Dissertação	Lima (2021)	Serviço Social
Vigilância Socioassistencial para que (m)?: conformações e implicações teórico-metodológicas e técnico-operativas	PUC/SP	Dissertação	Alves (2022)	Serviço Social
Vigilância Socioassistencial e território: qual equação possível?	PUCSP	Dissertação	Leitao (2024)	Serviço Social
A implantação da Vigilância Socioassistencial na regional de Cascavel-PR: um retrato em movimento	UEL	Dissertação	Mustafa (2018)	Serviço Social E Política Social
Os desafios da Vigilância Socioassistencial para o monitoramento e avaliação da política de Assistência Social no município de Jijoca de Jericoacoara/CE na percepção dos seus principais atores	UECE	Dissertação	Dias (2019)	Serviço Social, Trabalho e Questão Social

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da Plataforma Sucupira (Brasil, 2025)

Após a análise desses estudos, verificou-se que eles foram publicados no período de 2014 a 2024, com crescimento da produção nos anos de 2019 e 2022, que registraram seis trabalhos cada. Quanto ao tipo de trabalho, foi identificado um número maior de dissertações de mestrado (31 trabalhos, equivalentes a 79%), enquanto as teses de doutorado totalizam apenas 8 produções (21%). Esse dado nos permite considerar que a temática ainda é um objeto emergente de pesquisa acadêmica.

Em relação à distribuição regional, verifica-se que a maioria dos estudos foram realizados nas regiões Sul e Sudeste do país. Do total de 39 trabalhos analisados, 16 (41%) estão vinculados a instituições da Região Sul. A Região Sudeste reúne 13

trabalhos (33% do total). A Região Nordeste contabiliza 7 trabalhos (18%), distribuídos entre diferentes instituições. Já a Região Norte apresenta 2 trabalhos (5%), e a Região Centro-Oeste registra apenas 1 trabalho (3%).

As três Universidades com maior número de trabalhos foram a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) – 6 trabalhos; a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS) – 5 trabalhos; e a Universidade Estadual Paulista (UNESP) – 4 trabalhos.

As pesquisas analisadas concentram-se no campo do Serviço Social (22 trabalhos), indicando centralidade dessa área na produção de conhecimento sobre a VSA. Em seguida, destacam-se os estudos vinculados à área de Políticas Públicas (7 trabalhos) de programas relacionados ao planejamento, gestão e análise de políticas públicas. Observa-se ainda a presença de pesquisas na Psicologia (2 trabalhos) e na Geografia (2 trabalhos), indicando contribuições interdisciplinares, o que é desejado para a área. As demais produções pertencem às áreas de Saúde Coletiva/Promoção da Saúde (1 trabalho), Ciências Sociais (1 trabalho) e Mídia e Tecnologia (1 trabalho), e outras áreas (3 trabalhos) demonstrando que, embora a VSA dialogue com diferentes campos do conhecimento, sua produção acadêmica permanece voltada ao Serviço Social. Esse cenário pode ser compreendido a partir da presença histórica desses profissionais na política de assistência social, que além de implementadores das políticas sociais, também passaram a desenvolver conhecimentos acerca da política social, conquistando espaço na comunidade acadêmica e se constituindo como área de conhecimento no campo das ciências sociais (Mioto; Nogueira, 2013, p. 62).

Por fim, observou-se que a maior parte dos estudos concentra-se nas discussões acerca das concepções, fundamentos e possibilidades de operacionalização da VSA. Esses e outros aspectos ainda demandam maior aprofundamento e a comunidade acadêmica, em suas diferentes áreas do conhecimento, é um ator necessário para ampliar e qualificar esse debate.

Em seu desenho institucional, a VSA estabelece caminhos para viabilizar a construção de um conhecimento específico sobre a política de assistência social, configurando um avanço normativo ao atribuir centralidade à produção, sistematização e utilização da informação. Em nenhuma outra política pública essa centralidade se manifesta de forma tão explícita a ponto de constituir um dos próprios

objetivos da política. Em razão dessas características, a VSA estabelece diálogo direto com funções essenciais da universidade, como a produção de estudos, a análise de dados e o desenvolvimento de metodologias científicas, podendo se constituir como um espaço rico para atividades de ensino, pesquisa e extensão para diferentes áreas.

2.2 A trajetória da Vigilância Socioassistencial na dinâmica da política

Nessa sessão, será apresentado o processo de construção da Vigilância Socioassistencial (VSA) a partir da análise de triangulação de métodos, tendo como marco temporal duas fases do ciclo de políticas públicas: a formulação (como a VSA foi construída) e a implementação (como ela está sendo realizada na prática). O objetivo é discutir esse percurso a partir da análise dos elementos do Pentágono das Políticas Públicas, conforme sintetizado no quadro a seguir:

Quadro 3 - Modelo Teórico analítico da Tese de Doutorado

Elementos de Análise (Pentágono)	**Conteúdo apresentado**
Atores e Representações	Identificação dos principais atores envolvidos na VSA e análise do seu papel na política de assistência social e de suas concepções, valores e referenciais que permeiam suas ações.
Instituições e Processos	Análise do processo de construção da VSA, considerando as interações entre atores ao longo do tempo e o conjunto de normas, leis, regras e rotinas (formais e informais) que estruturam o problema público que a originou e sua operacionalização.
Resultados	Análise dos efeitos da institucionalização da VSA, com base em dados do Censo SUAS, referente a formalização da VSA, recursos humanos e atividades desenvolvidas.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Lascoumes e Le Galès (2012).

A proposta dessa seção é abordar os principais marcos que possam subsidiar a compreensão do processo da institucionalização da VSA, presentes em estudos e normas. É importante ressaltar que a Sociologia da Ação Pública considera vários aspectos do processo de produção de políticas públicas, tornando sua análise mais abrangente, o que permite a desmistificação da ordem dos estágios propostos no ciclo das políticas públicas.

Nessa tese, a análise processual, será usada para facilitar a decodificação do percurso da política e não para limitar sua explicação, entendendo que as fases não são lineares, por vezes ocorrem conjuntamente, em que a formulação não se encerra na sua execução e a implementação não é apenas a realização de um plano, mas também de mudanças e adaptações que podem contribuir para revisão da política.

O presente estudo organiza a trajetória da VSA em duas fases: a primeira, compreendida entre 2004 e 2012, e a segunda, iniciada a partir de 2013. A primeira fase corrobora com as análises de Silveira (2017) que a caracteriza como um período de formulação das bases para a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) entre as quais se insere a VSA como uma função importante da política. A autora ainda afirma que nesta fase o SUAS se apresentou como política pública na agenda dos governos e da própria sociedade civil, pela ampla difusão do sistema estatal e suas regras republicanas (Silveira, 2017). Essa demarcação temporal também está alinhada ao MDS, ao afirmar que “[...] entre 2005 e 2011 foi sendo aprimorada a concepção da Vigilância e desenvolvidos os instrumentos e meios técnicos que viabilizam a sua efetiva implantação [...]” (Brasil, 2013, p. 45). A segunda fase inicia a partir de 2013, em acordo com as considerações apresentadas no Caderno de Orientações Técnicas sobre a VSA do MDS (Brasil, 2013, p. 7):

> Em decorrência dos esforços coletivos realizados ao longo dos últimos oito anos, podemos afirmar que hoje estão postas as condições objetivas para a implantação da Vigilância. Nunca antes a área de assistência social dispôs de tantas informações sobre suas estruturas de gestão sobre suas ofertas de serviços e benefícios e sobre o universo e as características da população mais vulnerável do nosso país; resta-nos, portanto, a obrigação de desenvolvermos capacidades para utilização dessas informações em prol da melhoria da gestão e da qualidade dos serviços prestados à população.

Essa fase é considerada de aprimoramento do SUAS, tendo como marco o período posterior à aprovação da NOB/SUAS em dezembro 2012, que detalha a LOAS, reformulada com a Lei nº 12.435/11, na qual a VSA aparece como objetivo e não mais como função, conforme compreendida na Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004). Resgata o planejamento como instrumento fundamental de gestão para a qualificação do SUAS (Silveira, 2017). Neste momento, a VSA recebe ação prática para superar a "insuficiente implementação" que havia até então (Silveira, 2017). A partir de 2013, segundo o setor de VSA do Governo Federal, foi incluído no

Censo SUAS as questões sobre essa área. Todavia, disponíveis para acesso público, foram localizados apenas dados a partir de 2017.

Apesar do marco temporal ser definido a partir de 2004, serão retomadas algumas questões anteriores a este período que foram consideradas relevantes nesse processo.

2.2.1 Os atores da Política de Assistência Social e suas representações

O Estado tem papel central na condução das políticas públicas. Em uma sociedade democrática de direitos as políticas públicas devem ser construídas de forma participativa, respeitando os ritos processuais que abrangem suas diferentes instâncias.

As decisões políticas representam o resultado da interação de diferentes atores de instituições da sociedade que podem envolver conflitos, interesses, pressões, negociações e parcerias, a partir de aspectos cognitivos (ideias, conhecimentos, interesses e valores) que vão influenciar a forma de pensar o mundo, a política, e de formular seus problemas públicos, desenvolver as ações e se relacionarem entre si. “As instituições não são neutras [...] e são criadas por atores que cooperam ou se afrontam na definição das regras”. As regras ditam as bases de suas relações com a sociedade (Lascoumes; Le Galès, 2012).

> [...] Mais importante, regras preexistentes de interação e distribuição de recursos agem como fontes de poder e, quando combinadas com um modelo de atores, servem como a base na qual as instituições são construídas e reproduzidas. Uma vez existentes, as instituições tanto capacitam quanto coagem os atores sociais. Atores privilegiados podem utilizar as instituições para reproduzir sua posição (Fligstein, 2007, p. 63).

Os atores que participam das políticas públicas são divididos conforme o seu nível de organização e vínculo institucional, podendo ser individuais e coletivos. Os Atores Individuais atuam isoladamente e os Coletivos, atuam representando o Poder Público (governo executivo, legislativo e judiciário), que detém o poder de decisão e legitimidade para atuar no interesse comum; e os atores Privados (como ONGs, sindicatos e grupos de interesse), com capacidade de articular estratégias, mobilizar recursos e pressionar o governo para a concepção e implementação de políticas (Lascoumes; Le Galès, 2012).

Com a LOAS (Brasil, 1993), estabeleceram-se os principais atores responsáveis por materializar as ações da política de Assistência Social. O comando único[8] das ações fica a cargo de cada esfera de governo (Federal, Estados, o Distrito Federal e Municípios), sujeito ao controle social exercido pelos Conselhos de Assistência Social, em seus respectivos âmbitos, que têm como função acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacional, estaduais, distrital e municipais (Brasil, 1993). Os Conselhos devem ser compostos por representantes paritários do Governo, dos usuários (ou suas organizações), das Entidades de assistência social e dos trabalhadores do SUAS.

Para análise dos principais atores envolvidos na institucionalização da Vigilância Socioassistencial, será apresentado aqueles que participaram do processo de consolidação da Política Nacional de Assistência Social, da qual a VSA é parte, e o papel que desempenham nesse processo, conforme sintetizado no quadro a seguir:

Quadro 4 - Atores que participam da Política de Assistência Social

Ator	Papel / função
Governo Federal (MDS)	Definir diretrizes nacionais e assegurar o cofinanciamento da política.
Estados, Municípios e Distrito Federal	Regulamentar e implementar as normas e prestar os serviços diretamente à população.
Poder legislativo	Elaborar as legislações; Analisar, discutir e aprovar projetos de lei; Fiscalizar a execução da política; Aprovar orçamento.
Conselho Nacional de Assistência Social	Aprovar Política Nacional, normatizar serviços, apreciar e aprovar a proposta de orçamento e convocar o processo de conferência.
Conferências de Assistência Social	Avaliar a política de assistência social e definir as diretrizes para o aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissões Intergestores Bipartite (CIB) do Sistema Único de Assistência Social	Instâncias de pactuação entre os entes federados visando a gestão compartilhada do SUAS em âmbito federal e em âmbito estadual.
Conjunto CFESS/CRESS	Defender os interesses da categoria de profissionais de Serviço Social e da população, participar dos conselhos de direitos das políticas públicas e acompanhar a gestão,

[8] Sobre essa forma de atuação, Paiva *et al* (2023, p. 7), com base em Jaccoud et al (2020), verificaram que em gestões estaduais a preferência em financiar ações à margem do SUAS e de suas instâncias de controle social, esvaziando e enfraquecendo o sistema.

Ator	Papel / função
	avaliando as políticas e defendendo os direitos da população.
Trabalhadores do SUAS	Formular e implementar a política de Assistência Social, como gestores e executores no cotidiano das instituições públicas, como servidores públicos (burocratas), ou como trabalhadores em entidades privadas.
Usuários dos Serviços	Cidadãos em situação de desproteção social, vulnerabilidades e riscos. Participam no controle social via Coletivos, Associações e Fóruns.
Entidades Privadas (sem fins lucrativos)	Prestação de serviços socioassistenciais, através de parceria, de forma complementarmente ao Estado, e participar das decisões, por meio de seus representantes, nas instâncias de controle social.
Acadêmicos, Pesquisadores e Consultores	Produzir conhecimento e alternativas que influenciam a formulação, implementação e avaliação da política.
Partidos Políticos	Articular e mobilizar o apoio político interno para garantir o encaminhamento e a implementação do projeto do SUAS

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Para além da descrição de suas funções será pautado como ocorreram as interações entre os atores e como elas afetam o processo de construção da VSA. O primeiro ator a ser apresentado é o que deveria receber maior atenção: o usuário, aquele para quem a política se destina. A Resolução do CNAS 99, de 4 de março de 2023 (Brasil, 2023), caracteriza o público-alvo do SUAS: Art. 2º usuários são cidadãos, grupos e segmentos populacionais que se encontram em situações de desproteção social, vulnerabilidades e riscos.

A definição do público-alvo da assistência social no Brasil foi historicamente construída alicerçada no entendimento de que quem merecia apoio estatal eram os incapazes de prover a subsistência pelo trabalho, e o atendimento seria por meio da caridade através das instituições filantrópicas.

A mudança dessa imagem é fruto de permanentes disputas e trouxe ambiguidades, a partir da PNAS (2004), quando o conceito sobre o público-alvo se tornou mais amplo, abrangendo a proteção social a todos aqueles que dela necessitarem. Todavia, na prática, as ações permaneceram restritas a um público seletivo de menor renda (Santos; Côrtes; Margarites, 2022).

Em relação à representação dos interesses dos usuários, esta ficou condicionada à sua articulação com entidades socioassistenciais ou entidades de trabalhadores que, geralmente, detinham maiores recursos (financeiros, organizacionais e informacionais) para disputar e ocupar os espaços institucionais disponíveis (Santos, 2021). Raichelis (1998), observou que entre os participantes do Conselho Nacional de Assistência Social havia um vazio de representação dos grupos populares por meio de suas próprias organizações e formas de associação.

A dificuldade na organização e mobilização dos usuários para participar das instâncias de decisão da política de assistência social tem relação com o histórico de associação entre assistência social e filantropia que não considerava o usuário como sujeito de direitos e, relação com a própria exposição desses grupos a uma série de vulnerabilidades e riscos sociais ligados à sobrevivência e à manutenção dos laços comunitários e familiares (Santos, 2021).

É importante dizer que os protagonistas históricos da política de Assistência Social incluíram os técnicos governamentais e, posteriormente, os militantes políticos e acadêmicos da área (Santos, 2021). Cabe o destaque para os profissionais Assistentes Sociais, representados por suas entidades de classe, e pesquisadores de universidades, da área de Serviço Social, que ocupam alguns cargos de gestão em diferentes localidades e foram fundamentais para influenciar o processo decisório da política, culminando na implantação do SUAS, sendo este um dos maiores resultados dessa mobilização (Gutierres, 2018), desenvolvendo um papel importante na defesa dessa política enquanto um direito. Os profissionais Assistentes Sociais podem ser considerados como “empreendedores coletivos” por apresentar três características específicas:

> Eles dispõem de competências e interesses pontuais sobre o determinado setor da ação pública em que eles são especialistas. Tais grupos pertencem a distintos meios: administrativo, econômico, universitário, midiático, político, associativo etc. Enfim, eles possuem um forte grau de engajamento em relação a determinado desafio, um papel ativo nas diferentes fases da definição do problema, das escolhas de política pública e do acompanhamento da execução (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 146 e 147).

O conjunto formado pelo Conselho Federal de Serviço Social e Conselhos Regionais de Serviço Social (CFESS/CRESS) é uma entidade de classe com personalidade jurídica e forma federativa, com o objetivo básico de disciplinar e defender o exercício da profissão de Assistente Social em todo o território nacional

(Brasil, 1993). Seus representantes permanecem participando ativamente dos espaços de decisões da política de assistência social, nos diversos níveis de governo. Na Constituinte, em 1987-1988, defendeu a inclusão da assistência social como direito e dever estatal no âmbito da Seguridade Social, contrapondo-se às correntes que a limitavam à Previdência Social. Durante a regulamentação da LOAS (1989-1993), a entidade atuou no Legislativo, apresentando emendas que ampliaram o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e incluíam mais programas e benefícios, defendeu a descentralização e a autonomia dos Conselhos de Controle Social, entre outras ações (CFESS/CRESS, 2011).

De acordo com o CFESS (2011), após a promulgação da LOAS, o Conjunto CFESS/CRESS utilizou a via judicial para exigir a criação do CNAS em 1994 e, no decorrer dos anos 2000, continuou sua influência como agente técnico e fiscalizador, participando ativamente na elaboração dos instrumentos normativos essenciais, como a PNAS, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de Recursos Humanos (NOB/RH). O Conjunto mantém assento em diversos conselhos e fóruns em diferentes níveis até os dias atuais.

Os assistentes sociais participaram também enquanto comunidade epistêmica[9] atuando nesse processo como acadêmicos, pesquisadores e consultores influenciando a construção do problema e a escolha de alternativas e soluções para a política, como a exemplo dos acadêmicos do Núcleo de Políticas Públicas da UNB, que participaram da redação do primeiro projeto de lei do SUAS; e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP que teve protagonismo na luta pela regulamentação da LOAS tanto na produção teórica quanto na direção e mobilização política da categoria de Assistentes Sociais e, consequentemente, do movimento em defesa da assistência social (Gutierres, 2018).

Em relação à categoria “Trabalhadores do SUAS”, termo utilizado a partir da NOB-RH SUAS (2006) ela é constituída tanto de servidores públicos (das três esferas de governo), quanto de trabalhadores de uma extensa rede privada de entidades, resultando em grandes variações na formação, no conhecimento teórico-prático e nos

[9] As comunidades epistêmicas podem ser conceituadas como "uma rede de profissionais que, tendo especialização técnica e competência reconhecida em determinado domínio do conhecimento científico, faz valer sua autoridade sobre as informações pertinentes para a política" (P. Haas, 1992, apud Lascoumes; Le Galès, 2012, p.147).

vínculos empregatícios (Raichelis, 2010). São profissionais de diferentes áreas de nível superior, médio e fundamental, que são responsáveis pela gestão e operacionalização de ações específicas no âmbito da Assistência Social [10].

Os servidores públicos, também chamados burocratas, são os trabalhadores que atuam no âmbito do estado e são os que executam as políticas públicas com poder discricionário e autonomia relativa. Para Davis (1971 apud Lotta; Santiago, 2017, p. 24) "um servidor público tem discricionariedade onde os limites efetivos de seu poder lhe deixam livres para fazer escolhas entre linhas possíveis de ação e inação". Ou seja, tem a liberdade de decidir dentro de um espaço permitido pelas normas e leis que regem suas ações.

Em relação aos entes públicos, o Governo Federal é o responsável por exercer o papel de formulador e co-financiador da Política de Assistência Social por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), criada em 2004, junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ao qual coube a coordenação das ações de assistência social, bem como dos programas de transferência de renda e de segurança alimentar e nutricional. Nesse período de criação, os cargos de direção da secretaria foram ocupados por membros da *policy community* reformista,[11] que promoveram mudanças institucionais de acordo com a *policy image* por eles

[10] De acordo com as Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) poderão fazer parte das equipes do SUAS: Resolução CNAS nº 17/2011 (Brasil, 2011): Artigo 1- Parágrafo Único. Compõem obrigatoriamente as equipes de referência: I – da Proteção Social Básica: Assistente Social; Psicólogo. II – da Proteção Social Especial de Média Complexidade : Assistente Social; Psicólogo; Advogado. III – da Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Assistente Social; Psicólogo. Art. 2 - §3º São categorias profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão atender as especificidades dos serviços socioassistenciais: Antropólogo; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo; Terapeuta ocupacional; e Musicoterapeuta. Art. 3º São categorias profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão compor a gestão do SUAS: Assistente Social; Psicólogo; Advogado; Administrador; Antropólogo; Contador; Economista; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo; e Terapeuta ocupacional. Resolução CNAS nº 09/2014 (Brasil, 2014): Art. 4º As ocupações profissionais com escolaridade de ensino médio, que compõem as equipes de referência do SUAS, desempenham funções de apoio ao provimento dos serviços, programas, projetos e benefícios, transferência de renda e ao CadÚnico, diretamente relacionadas às finalidades do SUAS, quais sejam: Cuidador Social; Orientador Social ou Educador Social; funções administrativas; funções de gestão financeira e orçamentária; funções de gestão da informação, monitoramento, avaliação, vigilância socioassistencial, de benefícios, transferência de renda e CadÚnico; função de limpeza; funções de lavanderia; funções de cozinha; funções de copeiragem; funções de transporte, nas seguintes modalidades; e funções de segurança.

[11] De acordo com Santos, Côrtes e Margarites (2022, p. 246). Este conceito se refere a "[...] membros que dividem os mesmos valores e a visão sobre os resultados desejáveis de política setorial". Essa comunidade foi formada na década de 1990 e que defendia ideias associadas à policy image da assistência social como dever do Estado e direito do cidadão em oposição ao grupo que congregava as entidades filantrópicas e os trabalhadores da LBA (Margarites, 2020, apud Santos; Côrtes; Margarites, 2022, p. 257).

defendida de modo a acelerar mudanças no arcabouço normativo rumo à construção de um sistema nacional na área (Côrtes, 2015, apud Santos; Côrtes; Margarites, 2022, p. 260).

A LOAS tem como uma das diretrizes a descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e o comando único das ações em cada esfera de governo (Brasil, 1993), cabendo a eles, entre outras atribuições, executar as ações de responsabilidade da Política de Assistência Social, por meio de suas secretarias e departamentos.

No que se refere à realização da Vigilância Socioassistencial o papel comum de cada esfera de governo envolve, de forma geral, promover uma gestão compartilhada da Gestão da Informação e do Conhecimento do SUAS sobre as vulnerabilidades e riscos da população e a qualidade e volume da oferta de serviços, buscando a complementaridade e a coordenação das ações entre os entes federados (Brasil, 2012).

O funcionamento da política de assistência social depende de uma rede organizada e coordenada de atores para que ela funcione. No SUAS as instâncias participativas, onde se discutem e deliberam os assuntos de interesse da política são espaços que protagonizaram conquistas importantes. Essas instâncias também serão analisadas enquanto atores coletivos. Sobre esse legado, Sposati *et al.* (2023) considera que os conteúdos do SUAS, por serem abrangentes, têm alcançado mais espaços.

> O SUAS é um modelo de gestão que poderia facilmente ser descrito como uma espécie viva, e vivente, de deliberação pública. Sua natureza de expansão e consolidação por meio da participação se apoia em conferências, conselhos, comissões tripartites e bipartites, fundos, representantes de usuários de serviços e de benefícios desde a instância de gestão local. Outras instâncias de diálogo e deliberação, como as frentes parlamentares, desde as Câmaras Municipais e aproximação de Defensoria Pública, estão inserindo em sua agenda as questões que se põem para a proteção distributiva (Sposati *et al.,* 2023, p.12).

Entre as instâncias de controle social, nesse processo de consolidação do SUAS, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) se destacou como o principal espaço participativo, deliberativo e normativo do sistema. Em virtude disso, o CNAS foi considerado pela comunidade política em defesa da assistência social, como o caminho mais curto e rápido para viabilizar mudanças, por meio de suas

resoluções, e concebido como a principal arena de disputas sobre a normatização do sistema que estava em formação (Cortês 2015).

No intuito de transformar o desenho da política pública de assistência social e incidir nos processos decisórios, os integrantes da comunidade política buscaram assegurar mandatos no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e estabelecer dinâmicas de cooperação com atores societais sobre determinados temas (Cortês, 2015).

Outra instância relevante nesse processo é a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) que tem como objetivo ser um espaço de articulação, negociação e pactuação entre os gestores federal, estaduais e municipais da Política de Assistência Social, em relação aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo (Brasil, s.d.). E, em âmbito estadual, a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) é o espaço de articulação e pactuação entre gestores estaduais e representantes dos municípios da política de assistência social.

As conferências de Assistência Social são instâncias participativas com representação de diferentes setores da sociedade para avaliar, debater, deliberar temas relevantes que devem ser considerados nos planejamentos das ações do Estado. As conferências possibilitam espaços de participação e diálogo entre a sociedade civil e o Estado, fortalecendo a construção coletiva de decisões e contribuindo para aprimorar a gestão pública e a cidadania (Lopez; Pires, 2010).

Em relação aos Partidos Políticos, destaca-se a Setorial Nacional de Assistência Social do Partido dos Trabalhadores (PT) que se organizou na década de 1990, no período de regulamentação da LOAS, e desde então tem mobilizado e articulado estratégias para defender o projeto de política pública de assistência social dentro do PT, que subsidiou o primeiro mandato do partido no executivo federal, em relação à implantação do SUAS (Gutierres, 2015).

Referente às Entidades Privadas estas possuem, historicamente, um grande envolvimento na execução dos serviços de assistência social. Elas já existiam antes da CF de 1988 e permanecem exercendo um papel importante na materialização da política. Conforme consta na LOAS (Brasil, 1993), em seu Art. 3º:

> as entidades e organizações de assistência social são aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos (Brasil, 2011).

Os dados do observatório do Censo SUAS de 2023 mostram que a execução dos serviços socioassistenciais no país pode ser realizada pelas organizações governamentais e as organizações não governamentais (ONGs) Nesse cenário, observa-se predominância da participação das entidades não governamentais, responsáveis pela execução de 61,03% das unidades de serviços socioassistenciais, conforme apresentado na tabela abaixo:

Tabela 1 - Serviços socioassistenciais por natureza da unidade de execução

Serviço	Gov.	% Gov.	Não Gov.	% Não Gov.	Total	% do Total
SCFV	3.498	44,00%	4.462	56,00%	7.960	46,16%
Centro Dia	146	7,40%	1.832	92,60%	1.978	11,47%
Família Acolhedora	579	93,40%	41	6,60%	620	3,60%
Instituições de Acolhimento	2.497	37,30%	4.190	62,70%	6.687	38,78%
Total	6.720	38,97%	10.525	61,03%	17.245	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora a partir do observatório do Censo SUAS de 2023 (Brasil, 2025)

Analisando os dados por tipo de serviço socioassistencial, o Centro-Dia e as Instituições de Acolhimento apresentam maior índice de execução pelas ONGs. O Serviço de Família Acolhedora foi o único em que o poder público executa de forma direta, em percentual significativo, alcançando a maioria das unidades (93,40%). Observa-se a relação entre serviços mais complexos, que exigem estrutura física adaptável, oferta de cuidados em tempo prolongado e equipes multiprofissionais, e a maior terceirização para as ONGs, que historicamente têm executado esse trabalho com maior flexibilidade na gestão de recursos. Já o Serviço de Família Acolhedora, que demanda acompanhamento técnico voltado a ações de supervisão e articulação, tende a ser mais facilmente executado pelo poder público.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) apresenta percentual mais equilibrado de execução, o que pode estar relacionado ao fato de se tratar de um serviço com metodologias mais abertas, que podem ser adaptadas à realidade de cada município, bem como à flexibilidade dos horários das atividades, o que torna sua execução pelo poder público mais exequível.

Um estudo realizado por Lopes (2018) sobre o perfil das Organizações da Sociedade Civil (OSC) demonstrou que a região Sudeste abriga 40% das OSCs, e concentra quase 60% das pessoas ocupadas em OSCs. Essa região abriga as organizações com o maior número de vínculos de emprego. Em relação ao Estado de São Paulo, o maior da região Sudeste, é também o maior empregador, correspondendo a quase um terço (1/3) das OSCs que mantêm vínculos formais de trabalho no Brasil. Além disso, possui mais de 35% do total de pessoas empregadas em OSCs no país.

Para todas as regiões, nas áreas de saúde e assistência social as mulheres são maioria trabalhadoras. A área de Assistência Social possui a menor remuneração média entre todas as áreas analisadas, com um salário médio de apenas 1,9 salários mínimos, enquanto que a média geral foi de 3,2 SMs, e a área da Saúde 3,8 SMs e Educação 3,7 SMs. Com base nesse estudo, pode-se considerar que o estado de São Paulo se destaca com maior presença de OSC e de trabalhadores e a área da assistência social se mostra como área predominantemente feminina e com salários precários.

Esses dados de gênero e, obviamente também de classe, destacam importante característica de uma política, historicamente marcada pela subalternidade seja no comparativo com as demais políticas de Seguridade Social, Saúde e Previdência Social, no que concerne ao seu financiamento seja no reflexo do público alvo: assim como suas trabalhadoras, majoritariamente feminino, com parcos ou nenhum recurso para a manutenção da sobrevivência.

Ao se apresentarem os atores e os papéis que exercem na condução da política, por intermédio de suas respectivas instituições, torna-se possível identificar determinadas representações, compreendidas como conjuntos de crenças, valores e ideias, que conferem sustentação às suas ações (ou omissões).

O momento histórico em que o processo político é analisado situa-se em 2004, com a publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), durante o primeiro mandato de um governo de orientação progressista no país. Esse contexto político criou uma janela de oportunidades para inserir um novo projeto de Assistência Social na agenda pública, rompendo com o seu caráter fragmentado e assistencialista.

Alguns estudos que analisam a política pública de Assistência Social a partir da formulação do SUAS vêm demonstrando que as mudanças institucionais

> e normativas ocorridas em 2003/2004 foram fortemente influenciadas pelos resultados eleitorais de 2002, quando foi possível uma nova composição dos atores no cenário governamental e em espaços do processo decisório da agenda pública e da formulação de políticas (Paiva; Lobato, 2019, p. 1067).

Lascoumes e Le Galès (2012) chamam a atenção para outras questões envolvidas em situações como está em que a PNAS (2004) foi aprovada. Eles pontuam que existe uma relação entre elites políticas e tecnocratas e que a viabilidade política é facilitada quando a estrutura administrativa já possui um projeto a ser apresentado. No caso da PNAS que criou o SUAS, a viabilidade política foi uma variável que permitiu esse processo, a qual, combinada a outros fatores, contribuiu para o avanço normativo da política: havia profissionais da área que tinham condições de implementar projetos, acumulando experiência como gestores e acadêmicos; e estes estavam organizados e articulados ao poder político daquele momento.

Diante dessa dinâmica, os autores defendem que a análise das políticas públicas deve olhar a sua estrutura governamental e analisar as normas e os instrumentos que permitem que o conteúdo especializado dos burocratas possa ser articulado às decisões políticas (Lascoumes; Lê Galès, 2012).

2.3 Vigilância Socioassistencial: a construção do problema público a partir dos seus processos e instituições

Nesta seção serão apresentados os achados realizados em documentos oficiais e estudos sobre a Política de Assistência Social com foco na Vigilância Socioassistencial que ajudem a compreender a construção do problema público que a originou, visto que é a partir do seu significado atribuído às formas de ver e conceber o problema que é possível analisar as alternativas e as possíveis soluções que deram base para a sua estrutura, seus objetivos e diretrizes. Tal análise se dará a partir de suas instituições (normas, regras, leis) e dos seus processos (interações e mobilização dos atores).

Para analisar a fase de formulação da VSA, adotou-se a descrição cronológica dos processos, conforme previsto pelo método do Pentágono das Políticas Públicas. A perspectiva da Sociologia da Ação Pública compreende que os problemas são socialmente construídos e resultam da interação de atores que buscam afirmar suas concepções sobre um desafio e as formas de intervenção a ele relacionados, partindo

de sua própria visão de mundo e disputando a legitimidade de suas ideias com outros atores.

Essa perspectiva permite compreender que a consolidação do SUAS e a inserção da VSA, como um de seus objetivos, não devem ser analisadas apenas a partir de suas normativas, mas também pelas disputas de sentidos em torno dela, disputas acerca de quais demandas devem ser atendidas, quais seguranças devem ser garantidas, quais informações precisam ser produzidas e de que forma serão utilizadas.

Na fase de formulação da política, o primeiro elemento a ser analisado, e onde todo o processo deve se iniciar, é a construção do problema público. Buscou-se, a partir de pesquisa documental, identificar elementos que expliquem como ele é definido, categorizado e mobilizado (Lascoumes; Le Galês, 2012).

É importante dizer que "vigilância" é um termo que vem da área da saúde e existe desde o período colonial. A pesquisa documental realizada por Torres (2016), através da análise de legislações, normativas, relatórios de conferências, eventos, e outros documentos, identificou os principais registros em que o tema da VSA foi abordado.

Torres (2016) demonstrou como o debate sobre a VSA foi sendo aprofundado ao longo das Conferências Nacionais de Assistência Social, a partir de 1995, e que sua institucionalização passou por diferentes definições até chegar no detalhamento de ações em 2012, com a NOB/SUAS.

A trajetória de constituição da VSA no Brasil nos permite analisar como o problema público foi gradativamente construído, na medida em que a política de Assistência Social foi aperfeiçoando suas bases conceituais e técnicas, sendo, inicialmente, pautada como uma dificuldade relacionada à ausência de dados e informações sistematizadas e, posteriormente, incorporada à legislação como um dos objetivos da política.

Para Lascoumes e Le Galês (2012), a construção de problemas públicos passa por um processo em que um desafio se transforma em uma questão de interesse público e este se torna uma responsabilidade do Estado, portanto uma questão política. Assim, a análise de um problema público exige um olhar atento para os conteúdos apresentados nos espaços em que sua definição é debatida/disputada/formulada, visto que "poucos problemas, se houver algum, são

capazes de uma definição completamente verificável ou não discutível; eles não estão ‘por aí’ em algum lugar esperando para serem descobertos e delineados [...]” (Hogwood; Gunn, 1984, *apud*, Capella, 2018, p. 125).

A escolha por incluir a análise dos registros das Conferências Nacionais de Assistência Social com foco neste tema, se deu por reconhecer que este é um espaço legítimo de debate da política, interação e de mobilização de atores, considerado, por sua natureza institucional, uma arena pública.

> As arenas públicas são o palco em que se defrontam atores estatais, privados e redes de interesses, onde as interações acontecem com mais vigor na interpretação e na problematização de determinado desafio. Os debates travados pela multiplicidade de atores são marcados por forte força argumentativa, retórica e dialética, componente essencial para a construção do problema político e pelo fortalecimento da democracia (Lascoumes, Le Galês, 2012, p. 25).

Antes da PNAS de 2004, os debates nas conferências da área já evidenciavam a dificuldade, sentida por gestores e pela comunidade acadêmica, relacionada à carência de sistemas de informações para a assistência social.

Diante desse problema, surgiram alternativas como "Vigilância de Garantias Básicas" ou "Vigilância de Exclusão", criação de mapas e diagnósticos – para suprir a necessidade de produzir dados e informações confiáveis. Tais iniciativas visavam desenvolver um recurso básico e indispensável à gestão da política. Este cenário persiste até os dias atuais em muitos municípios, que ainda enfrentam dificuldades na estruturação dessa área.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) não estabeleceu um conceito formal ao termo "Vigilância". Contudo, ela indicou a necessidade de se realizar estudos e pesquisas como responsabilidade do Governo Federal, o que seria um ponto inicial que foi sendo incorporado pela VSA. Na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 1998 foi proposto um sistema de informações que seria gerido pelo Governo Federal e coordenado por cada ente federado (Amaral, 2014).

O termo Vigilância Social foi mencionado pela primeira vez na II Conferência, em 1997, pela Profa. Dra. Aldaíza Sposati da PUC/SP, sendo este um conceito desenvolvido desde 1995, pelo grupo de pesquisa coordenado por ela, Núcleo de Seguridade e Assistência Social (NEPSAS), (Sposati, 2005) e teve sua primeira

implementação oficial no Plano Municipal de Assistência Social de São Paulo[12], durante a gestão municipal de 2002 a 2004, na qual Sposati foi Secretária. A outra experiência citada foi a de Belo Horizonte (1996) e o Índice de Vulnerabilidade Social e o Mapa da Exclusão Social (precedente da experiência do Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo, em 1994) (Pires, 2016).

De forma geral, essas experiências[13] já buscavam resolver problemas relacionados à ausência da sistematização e análise de dados e informações sobre as situações de desproteção social. As alternativas encontradas nestas experiências foram: desenvolver ações de mapeamento (medição e localização) e criação de sistemas.

Ao ser levado para a Conferência Nacional de Assistência Social, a ausência da sistematização e análise de dados e informações necessárias para a política deixa de ser problema de um grupo de pesquisa e de alguns gestores municipais, que já estavam realizando ações nessa área, e passa a ser discutido em um espaço de maior alcance, já que havia pessoas de todo o país participando.

Ao mencionar "Vigilância das exclusões sociais e dos riscos sociais" e “prevenção do risco” na experiência de São Paulo, o termo vigilância vai além da gestão de dados e informações, apontando para perspectivas relacionadas ao seu foco de análise e objetivo. Indica o que deve ser “vigiado” e com qual finalidade. Tais referências foram necessárias para construir a base do conteúdo político, visto que se tratava de uma área pouca regulamentada, na qual gestores municipais quase não intervinham na execução dos serviços que eram realizados pelas entidades filantrópicas (Côrtes, 2015, p. 141).

Durante o processo de transição do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) para o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), ativistas em defesa da assistência social, formados por profissionais da área, construíram documentos que foram endereçados à campanha do PT, à Comissão do Governo de

[12] Ver: https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/arquivos/secretarias/assistencia_social/comas/plassp/PLASsp.pdf

[13] Pires (2016) relacionou outras atividades correlatas à VSA realizadas na década de 1990, a saber: A identificação da extrema pobreza pelo governo de Itamar Franco (1992-1994), por meio do ‘Mapa da Fome’; e a localização de trabalho infantil, com a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998), que utilizou incentivos financeiros para a retirada de crianças do trabalho.

Transição, em 2002, e diretamente apresentado ao Congresso, com as principais propostas de estruturação do que, mais tarde, seria denominado SUAS em 2004 (Gutierres, 2017). Essas interações vão influenciar o processo de reformulação da política e de suas funções, incluindo a VSA.

De acordo com o estudo de Amaral (2014), que entrevistou técnicos e especialistas[14] envolvidos na formulação da PNAS de 2004, o conteúdo da VSA é visto como um aperfeiçoamento da PNAS de 1998. O desenho das funções da VSA se baseou em experiências municipais já citadas. Além disso, houve inspiração no Sistema Único de Saúde (SUS) referente à Vigilância em Saúde, especialmente nas ações preventivas e de planejamento, guardada as particularidades da VSA no campo socioassistencial, que integra em seu escopo de trabalho a avaliação e o monitoramento.

A partir de 2004, a política de assistência social brasileira passou por uma mudança de paradigma, mesmo com a base já estabelecida pela LOAS e seus princípios. A nova perspectiva da política criada pela PNAS (2004) e a NOB-SUAS (2005) buscou superar as ações pontuais e limitadas que existiam.

> Estas duas normativas foram cruciais para elevar a assistência social a um novo patamar, de política pública de Estado, o que implica enraizamento institucional de permanência, continuidade e consolidação deste novo modelo de gestão. Buscou-se implementar um sistema público de proteção social que instituísse um modo de gestão compartilhada, cofinanciado, de cooperação técnica entre os entes federativos, hierarquizando as ações, uniformizando conceitos no sentido de classificação dos serviços específicos de assistência social, estabelecendo, assim, o lugar próprio da rede socioassistencial (Brasil, 2016, p. 7).

Todavia, há críticas sobre os efeitos reais dessas mudanças. Para Sitcovsky (2010), o SUAS, ao normatizar a relação entre Estado e sociedade, fundamenta-se em princípios como a solidariedade e o voluntarismo. Ele argumenta que as ações do Terceiro Setor são incorporadas sob "novas" bases, mas que, na prática, o que ocorre é uma mudança na forma de organizar, racionalizar e regulamentar a relação entre o público e o privado. Essa reorganização, segundo a lógica gerencial que visa a

[14] As entrevistas foram realizadas com especialistas da área de Vigilância Socioassistencial: Prof. Dra. Dirce Koga; a ex-Secretária Nacional de Assistência Social, Ana Lígia Gomes; e o Coordenador Geral da Vigilância Socioassistencial na época, Luís Otávio Farias (Amaral, 2015).

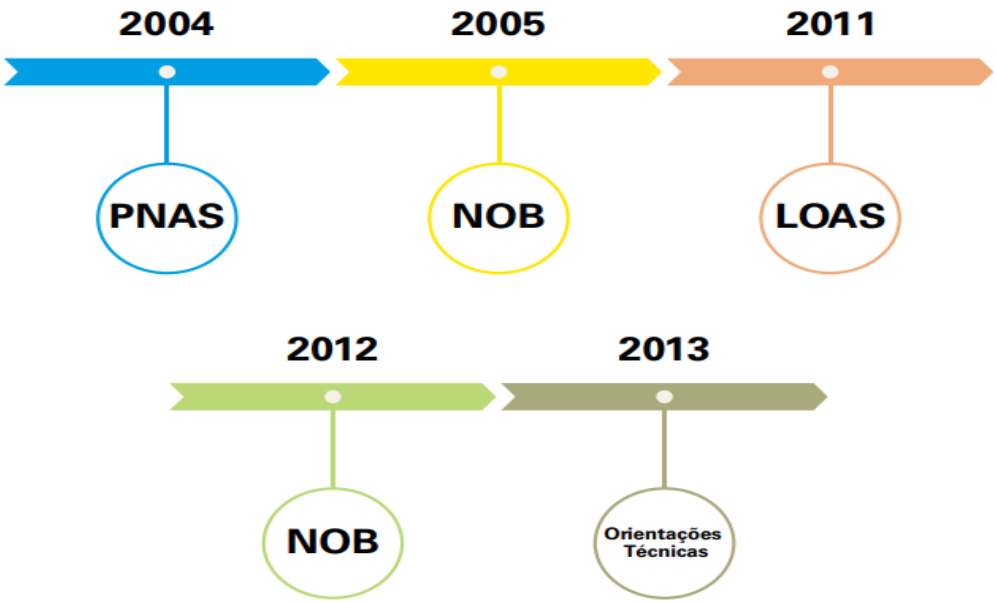
otimização dos recursos e a eliminação de ações duplicadas. O autor ainda critica esse modelo por pontuar que o "novo repõe o velho", identificando uma continuidade de práticas já observadas em períodos anteriores, como na Era Vargas, de apoio à iniciativa privada para desenvolver as ações da política.

Essas discussões teóricas apontam para os desafios da materialização da política. As mudanças institucionais, como as que estão no desenho do SUAS, constituem avanços possíveis que se constroem a partir dos acúmulos existentes de aprendizado institucional daquele período, vindo da área da saúde e das experiências de outras localidades, e do contexto político com seus limites. A consolidação de uma política de Estado é um processo lento, desenvolvido por etapas, e o SUAS, mesmo com a lógica gerencial advinda da Reforma do Estado de 1995[15], estabeleceu um patamar de direitos com novas concepções conceituais que a afirmaram seu campo de intervenção como uma política pública e não como benesse, fazendo um "[...] contraponto a esse legado, ao criar e padronizar ofertas públicas, bem como ao instituir um marco regulatório da ação de organizações da sociedade civil subvencionadas pelo Estado" (Paiva et al, 2023, p.7).

O Desenvolvimento da concepção da Vigilância Socioassistencial está ligado à evolução das regras e diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), conforme sintetizado na figura abaixo:

[15] [...] A reforma envolve: a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo uma distinção entre as atividades exclusivas, que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas, que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado; c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas; d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução; e) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de agências executivas; f) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado Presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em)organizações sociais, isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado — como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus, etc.; g) assegurar a responsabilização (accountability) por meio da administração por objetivos, da criação de quase-mercados e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno — os controles clássicos da administração pública burocrática —que devem ter um peso menor (Pereira, 1999, p. 6 -7).

Figura 3 - Linha do tempo das normas e orientações técnicas sobre a vigilância socioassistencial



Fonte: Unicef (2024)

A PNAS de 2004 ao incorporar o termo "Vigilância Social" construído pelo NEPSAS, estabelece as referências sob as quais a política deve ser organizada definindo o objetivo, foco e escopo de trabalho da VSA, conforme quadro abaixo:

Quadro 5 - A Vigilância Social na PNAS

Categoria	Texto da política
Objetivo	Produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados.
Foco de análise	1. Situações de vulnerabilidade, risco pessoal e social e violações de direitos (que incidem sobre famílias/pessoas). 2. Padrões de serviços de assistência social.
Escopo	1. Pessoas e Situações de Risco: famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social (que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência). 2. Serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da PNAS (Brasil, 2004).

Definiu-se também que seria a função do CRAS manter “um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios” (PNAS, 2004, p. 39) sinalizando a necessidade de ser capilarizada e próxima das famílias.

Ao comparar o conteúdo da PNAS (2004) com o previsto no plano municipal de Assistência Social de São Paulo de 2002 - 2004, observamos algumas similaridades. No plano estava previsto que era de responsabilidade do município um “sistema de vigilância das exclusões sociais e dos riscos sociais de pessoas e segmentos fragilizados e sem acesso a bens e serviços produzidos pela sociedade” (São Paulo, 2002, p. 4). Isso reforça a importância dos chamados “atores invisíveis” que podem ser servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores - na elaboração de respostas para os problemas públicos (Capella, 2018, p. 46) e do conhecimento produzido pelas instituições.

Alvarenga (2015) ao resgatar o processo de elaboração da PNAS de 2004, identificou três atores centrais: o MDS, responsável pela reestruturação e redação; a comunidade acadêmica, especialmente o grupo NEPSAS da PUC-SP (liderado por Aldaíza Sposati), cujas concepções (Assistência Social como política setorial e o conceito de "seguranças afiançadas") e membros foram centrais na formulação do texto[16]; e Gestores Municipais, que contribuíram com práticas locais para a construção de um modelo nacional (SUAS). A autora também identificou atores que apresentaram resistência à aprovação do novo texto: Sociedade Civil mais à esquerda, que considerava o debate insuficiente, e as Entidades (setor com viés conservador), que preferiam manter a Assistência Social no âmbito da filantropia e do clientelismo. Uma das entrevistadas neste estudo pontua que para não perder o tempo político não foi possível promover a participação mais ampla da sociedade:

> **Foi a construção possível, ainda que dentro dela tenha algumas questões complicadas. Toda lei é uma construção possível num momento político** [...] O documento é jurídico, mas é político também [...] Então, nunca é um documento linear, ele reflete o que uma conjunção de

[16] A essência do texto da PNAS (2004) resultou da colaboração de diversos especialistas e pesquisadores. A Professora Aldaíza Sposati (PUC-SP) é destacada como a "grande propulsora", cujas produção acadêmica na área foi incorporada pelo documento. O trabalho foi dividido em áreas temáticas, com acadêmicos e gestores responsáveis pelas respectivas seções: Maria Carmelita Yazbek escreveu sobre proteção social, Dirce Koga sobre territórios, Gisele Tavares sobre financiamento e Márcia Pinheiro sobre a relação público-privado (controle social) (Alvarenga, 2015).

> forças políticas deu conta naquele momento [...] ele [o texto da PNAS] padeceu da pressa, da ausência de tempo político, padeceu de não ter tido o debate que se julgava necessário e de ter sido construído a várias mãos (Trecho de entrevista com Ana Lígia Gomes, grifo nosso) (Alvarenga, 2015, p. 211).

Também foi pontuado por outra pessoa entrevistada, Ana Lígia Gomes, a necessidade de revisão da PNAS de 2004 e a discussão dos seus conceitos. Este estudo revela que a sua construção se deu a partir da convergência entre comunidade acadêmica e gestores (MDS) em condições de pressão do tempo e também de algumas resistências.

O que fica evidente é que a dinâmica em que as políticas públicas são elaboradas é marcada por limites e indefinições, inclusive sobre a compreensão da própria realidade, uma vez que "[…] é em si mesma um processo de negociações e barganhas, cujo desenho final não será necessariamente o mais adequado, mas, sim, aquele em torno do qual foi possível obter algum grau de acordo ao longo do processo decisório" (Arretche, 2001, p. 50).

Em 2004, também foi criada a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), ligada ao MDS, que constituiu um núcleo estratégico no desenvolvimento de base de dados e informações, produção de estudos e indicadores sobre as políticas de proteção social não contributiva, sendo referência tanto no âmbito estatal quanto acadêmico, a partir de parcerias com universidades, instituições de pesquisa e outras áreas do próprio ministério (Brasil, 2007). Essa estrutura favoreceu o aperfeiçoamento das políticas sociais em processo de institucionalização. Paralelamente, no campo da gestão da política de assistência social, a VSA se firmou como um eixo central na coordenação de atividades de monitoramento e avaliação (M&A) de serviços e benefícios no âmbito federal (IPEA, 2023).

Com a NOB/SUAS[17] (Brasil, 2005) a VSA é definida como função da Assistência Social de responsabilidade da gestão do SUAS, com o objetivo de "conhecer as formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é

[17] "A NOB/SUAS disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos." (Brasil, 2005, p. 14).

responsável” (Brasil, 2005, p. 14) pelas informações das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social, que incidem sobre famílias / pessoas, e sobre os padrões de serviços de Assistência Social.

Ao reconhecer que se trata de função da política com diferentes ações percebemos que o problema que ela busca enfrentar passa a ser mais amplo, por isso deve ser de responsabilidade da gestão e não mais apenas o espaço das unidades de CRAS.

O Conselho Nacional de Assistência Social é uma das principais arenas políticas em que a assistência social foi sendo disputada e decidida. Cortês (2015) pesquisou o papel da comunidade política defensora da assistência na consolidação do SUAS. Ela analisou as decisões tomadas pelo CNAS no final da década de 2000. Em uma das entrevistas com profissionais que participaram desse processo foi relatado que o SUAS foi construído por resoluções, antes de se tornar uma lei, devido a necessidade de tornar as mudanças céleres. A autora identificou que nesse período havia três grupos de influência nos debates do CNAS: um era formado por gestores federais que defendiam maior participação do Estado na regulação do SUAS; e outro grupo incluía representantes das entidades religiosas e o terceiro os prestadores de serviços, se colocando contrários ao excesso de intervenção e controle governamental na assistência social. Havia ainda resistência de gestores municipais diante das novas atribuições para tecnificar a política e superar o assistencialismo (Cortês, 2015).

Essas disputas mostram como a concepção de política de assistência social que estava sendo proposta divergia de alguns atores, especialmente, de grupos tradicionais da política. Nesse período, a operação Fariseu, que investigava casos de suborno envolvendo alguns conselheiros, acabou enfraquecendo os grupos de oposição, o que contribuiu para a comunidade política aprovar seus projetos (Cortês, 2015).

A próxima etapa em que houve uma mudança significativa para a VSA foi a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), com a redação dada em 2011, na lei 12.345, a Vigilância Socioassistencial é alçada pela primeira vez no âmbito legal juntamente com a proteção social e a defesa de direitos como um objetivo, diferente do que os textos anteriores do SUAS e da Política Nacional de

Assistência Social (PNAS) a denominavam, uma função, aparecendo em três momento, conforme quadro abaixo:

Quadro 6 - Vigilância Socioassistencial na Lei nº 12.345 de 2011

Artigo da LOAS	Texto da Lei
Art. 2º, II	"A assistência social tem por **objetivos**: [...] a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos."
Art. 6º, VII	"A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes **objetivos**: [...] **afiançar** a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos."
Art. 6º-A, Parágrafo único	"A vigilância socioassistencial é um dos **instrumentos** das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território."

Fonte: Elaborado pela autora a partir da LOAS (Brasil, 2011)

Em pesquisas nos dicionários, encontramos que o sinônimo de objetivo é o que se quer obter, alcançar, realizar, enquanto que função está associado a incumbência, obrigação, serventia. A alteração de nomenclatura modifica o significado da Vigilância Socioassistencial, pois seu *status* se eleva, tornando-se um dos pilares para efetivar a política: é finalidade e também um dos instrumentos de proteção.

É importante olharmos para as interações que permeiam a aprovação do Projeto de Lei nº 3.077, de 2008 que altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social (Brasil, 2008) ou PL SUAS, que atualizou a LOAS, para entender como se deram as mudanças na lei que constituíram o novo status de atuação da VSA. Seu processo de formulação teve início em 2008, mas só foi se consolidar em 2011. O PL SUAS foi elaborado por técnicos e diretores do MDS que buscavam segurança jurídica para os entes federados darem sequência nas ações do SUAS (Paiva; Lobato, 2019). Uma questão importante durante a tramitação foi em relação ao seu financiamento, nomeado como “calcanhar de Aquiles das políticas sociais” (Paiva; Lobato, 2019). Havia a imposição do Ministério do Planejamento para que a lei não gerasse novas despesas e formalizasse as normativas já existentes, o que foi acatado pelo MDS, visando a celeridade da sua tramitação e aprovação. No entanto, a mobilização de atores como membros do

CNAS[18] e alguns deputados e senadores durante o andamento do PL, conseguiram incluir, por meio de nota[19] de apoio e emendas, propostas que ampliassem o financiamento da política, como o cofinanciamento tripartite e o repasse automático fundo a fundo. Também houve movimentos contrários a essas propostas que retiraram a obrigatoriedade do cofinanciamento federal e limitaram o percentual de apoio técnico, assegurando que a institucionalização legal do SUAS fosse atrelada à política de diminuição de gastos, sem grandes avanços no financiamento da política, mantendo a flexibilidade e discricionariedade para o governo decidir sobre esse tema (Paiva; Lobato, 2019). Em todos os espaços em que o PL SUAS passou percebeu-se como "[...] A coerência, a coordenação e a regulação intersetoriais fazem da ordem orçamentária um dos atores mais eficazes da ordem pública [...] (Siné, 2006, *apud* Lascoumes; Le Galês, 2012, p.178).

Apesar dos avanços normativos, a restrição orçamentária da política não acompanhou as exigências da Lei do SUAS, fragilizando a execução de suas novas atribuições. No caso da VSA, as ações previstas se apresentaram ambiciosas, demandando, justamente, investimentos para estruturá-la.

A instabilidade do financiamento do SUAS é uma ameaça constante, causada principalmente pela não obrigatoriedade dos repasses da União, que variam na quantidade e no período das transferências, especialmente sob pressão econômica. Para enfrentar essa imprevisibilidade, os gestores e técnicos defendem a vinculação legal desses fundos, exigindo que se tornem despesas fixas com valores mínimos (UNICEF, 2023). Desde 2017, tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 383 (Brasil, 2017) de autoria do então deputado Danilo Cabral - PSB/PE com o objetivo de garantir recursos mínimos e contínuos para a política de assistência social ao prever a vinculação mínima de 1% da Receita

[18] O CNAS emitiu nota de apoio ao PL SUAS com propostas para complementar o projeto. A nota foi aprovada com 9 votos, 3 conselheiros se abstiveram (Representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; *Segmento de Entidades e Organizações de Assistência Social*- Representante da Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços - ACM; *Segmento de Usuários e Organizações de Usuários da Assistência Social* - Representante da Federação Nacional das Associações para Valorização de Pessoas com Deficiência - FENAVAPE; 2 Conselheiros votaram contra: *Segmento de Trabalhadores da área de Assistência Social*- Representante da Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas - FENATIBREF; *Segmento de Entidades e Organizações de Assistência Social*- Representante da Federação Espírita Brasileira.

[19] Ver: https://www.ceas.pr.gov.br/sites/ceas/arquivos_restritos/files/migrados/File/CEAS/20081107/notacnas.pdf

Corrente Líquida da União e das demais esferas federativas ao SUAS. A PEC possui parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça e em comissão especial e aguarda votação em plenário. No dia 26/11/25, foi realizado uma audiência pública para debater a PEC a pedido do deputado Ruy Carneiro (Pode-PB), presidente da Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, com a presença de representantes de entidades do SUAS que foram convidados a compor a mesa: Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS); Colegiado Estadual de Assistência Social (COEGEMAS-SC) e do Colegiado Estadual de Assistência Social (COEGEMAS-PB) (Brasil, 2025).

Ao analisar a efetividade das políticas públicas, diferentes abordagens consideram que “as regras jurídicas e as políticas são injunções sancionadoras que funcionam mais como instrumentos de pressão que como vetores de recursos” (Lascoumes e Le Galês, 2012, p. 173). Ou seja, estar previsto na lei não garante, por si só, as condições necessárias para a VSA ser colocada em prática, mas atribui a ela legitimidade para ser mobilizada e reivindicada como um instrumento de luta.

Outra questão a ser pontuada é a mudança lenta nas políticas públicas e essa caminhada de acordos e negociações para obter algum tipo de avanço. Lindblom (1959, *apud* Iizuka, 2008, p. 55), em sua teoria do Incrementalismo, considera que a política pública é um processo dinâmico e inacabado, visto que "uma política pública não é feita de uma só vez e para todos; ela é feita e refeita de maneira interminável". Nesse sentido, a política segue através de um processo de constantes aproximações, isto é, pequenos ajustes, mudanças possíveis, em busca de alcançar os objetivos desejados, que, por sua vez, também se alteram com novas avaliações (Iizuka, 2008).

Também foi analisado o trâmite PL SUAS (Brasil, 2008) para compreender como a Vigilância foi sendo concebida. Durante o período em que ele passou pela Comissão de Seguridade Social e Família foram apresentadas dezoito emendas e foi estabelecido debate com a sociedade[20] incluindo variados atores, em diferentes instâncias de participação.

[20][...] 1 – Reuniões com Conselhos Estaduais de Assistência Social; 2 - Reuniões com Conselhos Municipais de Assistência Social; 3 – Reuniões com Associações representativas de Universidades; 4 – Reuniões com Colegiados de Gestores Municipais de Assistência Social; 5 – Audiências Públicas em 48 municípios do Estado de Mato Grosso, coordenadas pela Secretaria Adjunta de Assistência Social, com a participação das Câmaras de Vereadores, gestores, conselheiros, usuários e trabalhadores da

Como já mencionado, o PL SUAS foi elaborado pelos técnicos do MDS, contendo um parágrafo único sobre a VSA em que complementa o artigo que estabelece os tipos de proteção da assistência social:

> "Art. 6 o -A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção: I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; e II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. Parágrafo único. A vigilância social é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território (Brasil, 2011, p.63).

Após passar pela Comissão de Seguridade Social e Família, o relator analisou e emitiu um parecer incluindo o 1º Substituto ao Projeto de Lei em que a VSA passa a ser um dos novos objetivos da assistência social: "II – a vigilância social, que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos".

O PL tramitou ainda na Comissão de Finanças e Tributação e, segundo o relator, nesse período buscou-se dialogar com entidades da área, participando em fóruns, Seminários nas cidades de Natal – RN, Cuiabá – MT, Votuporanga – SP e São Paulo – SP, que contribuíram com a construção do Substitutivo que abarcou questões relevantes dos debates. O relator emitiu um parecer, no qual propunha, entre outras coisas, a adoção do termo vigilância socioassistencial como um dos objetivos da assistência social com a seguinte redação: "II – a vigilância socioassistencial, que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos" (Brasil, p. 125). Foi incluído também um novo inciso ao Artigo 6º da Lei, o qual estabelece a organização da gestão das ações na área de assistência social no Sistema Único de Assistência Social

assistência social, saúde, educação e sociedade civil organizada; 6 – Disponibilização do Portal do CNAS para coleta de apoio ao PL 3077/08, com 127 assinaturas de manifestação de apoio ao PL/SUAS oriundas dos mais diversos estados brasileiros; 7 – Recepção de abaixo assinados de diferentes estados, municípios e organizações sociais, com destaque para o Estado do Paraná que mobilizou suas universidades, seus órgãos gestores e conselhos municipais e Encontros Macro Regionais de Avaliação e Implementação do SUAS e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, coletando 889 (oitocentas e oitenta e nove) assinaturas declarando apoio à aprovação deste Projeto de Lei.

(SUAS), sendo ele: "VII – afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos". Além disso, o parágrafo único permanece no texto com o termo “vigilância social [...]” alterado para “vigilância socioassistencial [...]”. A posição da Vigilância Socioassistencial (VSA) nas discussões foi se modificando até alcançar o nível que constitui a sua própria finalidade. Essa dinâmica faz parte do processo em que está se construindo e caracterizando um problema público.

> As múltiplas interações que se desenvolvem nas arenas públicas tendem a produzir a problematização do desafio. Ao mesmo tempo a delimitação, análise de suas dimensões, imputações de responsabilidade e vias de transformações. Produz também legitimação da causa, efetuando uma abstração que desparticulariza o fato social colocando-o sobre a abrangência de desafios considerados -axiologicamente superiores (valores e princípios) (Lascoumes e Le Galês, 2012, p. 152).

A finalidade da VSA de “analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias [...]” ainda não havia aparecido nos outros documentos oficiais. Se a política de assistência social busca com a VSA uma nova forma de gestão baseada em dados e informações, este caminho deveria ter a referência na família, seguindo um dos eixos estruturantes do SUAS: a matricialidade familiar. Todavia, para Rizzotti e Silva (2013, p. 148-149):

> Ao discutir capacidade protetiva da família descolada da responsabilidade do Estado, pode-se incidir e reforçar resquícios de velhos paradigmas, historicamente, construídos na assistência social, que ganharam força com as políticas de cunho neoliberal.

Entre 2010 e 2011, foi desenvolvido um projeto de consultoria para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), sob a coordenação de Aldaíza Sposati, tem como base uma pesquisa com famílias de São Paulo, beneficiárias de programas de transferência de renda. Este trabalho propôs uma metodologia para realizar o Diagnóstico Socioterritorial utilizando sete elementos[21] com o propósito de analisar a relação entre as condições de vida dessas famílias, seus respectivos territórios e a

[21] A decomposição do conceito de capacidade protetiva da família realizada ao longo do estudo permitiu caracterizar sete elementos que compõem a Matriz Analítica da Capacidade Protetiva das Famílias: a relação provedor/dependente; a relação quanti/qualitativa entre a condição de provisão face à intensidade das desproteções da família; a segurança do trabalho face à renda familiar; o alcance do desenvolvimento da escolaridade; a segurança de habitação e a qualidade de habitabilidade; segurança ambiental e integração urbana; qualidade de vida.

efetividade das respostas de proteção social. Nesse estudo, desenvolveu-se o seguinte entendimento:

> "[...] a capacidade protetiva da família é o resultado de um conjunto de elementos que permitam avaliar as condições e as possibilidades da família, como sujeito e como participante de um coletivo, em alcançar respostas qualificadas para enfrentar as dificuldades da vida, desde seu cotidiano e a partir do território onde vive" (MDS, 2011, p.49).

Essa definição traz uma maneira de enxergar a capacidade protetiva de forma mais ampla, incorporando diferentes aspectos da realidade e as condições da do território, e não somente os recursos internos das famílias. No entanto, o texto da lei não detalha esses aspectos, deixando-o ambíguo e vago para ser preenchido em outras regulamentações e na atividade prática dos burocratas que vão operacionaliza-la.

Nesse contexto, essa indeterminação reforça o fato de que "[...] No interior dos procedimentos e da legislação que embalam a ação pública, há uma grande margem de atuação do poder discricionário", conforme pontua Lascoumes e Le Galês, 2012, p. 83. "Ao contrário do senso comum, não existe subversão da ordem jurídica, mas um espaço de atuação relativamente livre deixado pela lei à disposição dos atores" (Lascoumes e Le Galês, 2012, p. 83). Nesta mesma linha, para Lipsky (2019, p. 103) "[...] Quanto mais claros os objetivos e mais bem desenvolvidas as medidas de desempenho, melhor a orientação. Quanto menos claros os objetivos e menos preciso o *feedback*, mais os indivíduos de uma organização atuarão por conta própria".

Diante dessa margem para diferentes interpretações, os instrumentos, como as legislações, são usados a partir da visão de mundo daqueles que a implementam. E qual a perspectiva o SUAS pretende para a VSA? Rizzotti e Silva (2013), ao analisarem as bases conceituais da VSA, consideram que o objetivo da VSA, a partir da lógica do direito, deveria ser voltado para a [...] análise territorial da capacidade protetiva do Estado em relação às famílias dos territórios [...]" (Rizzotti; Silva, 2013, p. 148), visto que é uma responsabilidade estatal identificar os que precisam de proteção social e promovê-las no volume e na qualidade necessária.

Geralmente é comum os objetivos de serviços públicos que lidam com questões complexas apresentarem ambiguidades em decorrência de negligência ou inércia, ou também para atender as contradições da própria instituição e da sociedade que não pretendem abster-se delas (Lipsky, 2019).

> [...] Os objetivos do serviço público também tendem a ter uma dimensão idealizada, na medida em que são difíceis de alcançar e sua abordagem tende a ser confusa e complicada. Objetivos como promover qualidade de vida, justiça igualitária e educação pública, são, de fato, como Martin Landau observou, “mais horizontes distantes do que metas fixas” (Lipsky, 2019, p. 104).

Em processos participativos, onde ocorre a construção dos desenhos das políticas públicas que envolvem uma diversidade de atores, como é o caso do PL do SUAS,

> [...] As ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem a esse processo competitivo de seleção, assim como aquelas que representam valores compartilhados, contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. (Capela, 2018, p. 97).

Para operacionalizar os objetivos das políticas públicas os formuladores se valem de diferentes instrumentos de ação pública definidos por Lascoumes e Le Galès (2012, p. 21) como “[...] um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador”.

Como instrumentos de gestão do SUAS, a LOAS (Brasil, 2011) exige a realização do Plano de Assistência Social e do Fundo de Assistência para o recebimento de recursos. O plano prevê normas, diretrizes, prioridades e metas, a partir de dados, informações, e diagnósticos, portanto exerce ao mesmo tempo relação de regulamentação e de comunicação. Já o fundo organiza o financiamento da assistência social, viabiliza o cofinanciamento e induz comportamentos com base nas regras, exercendo função econômica e fiscal. A articulação desses instrumentos vai estruturar as condições dos entes locais implementar a política. Ambos instrumentos devem nortear as ações da política e por isso devem ser utilizados pela VSA em sua rotina.

No caso da VSA, podemos citar os instrumentos como o Cadastro Nacional do SUAS (CadSuas)[22], o Censo SUAS[23], o Prontuário Eletrônico do SUAS[24] e o Registro Mensal de Atendimento (RMA)[25], Sistema de Consulta e Extração de Dados do Cadastro Único (CECAD)[26]. Para Colin e Pereira (2013), estes instrumentos viabilizam a realização de diagnósticos a partir de informações do SUAS e do Cadastro Único e análises de necessidades e capacidade de atendimento que devem direcionar as ações de planejamento e gestão.

Com base nas análises de Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021), os instrumentos da VSA podem ser considerados como um instrumento informacional com efeitos normativos na medida em que busca a produção, padronização e a disseminação de conhecimento sobre a implementação da política de assistência social. Para além da coleta e sistematização de dados, eles são dispositivos de

[22] O CadSUAS (Brasil, 2008) é um sistema nacional de preenchimento obrigatório da Rede SUAS destinado a coletar e gerir informações sobre toda a rede socioassistencial — incluindo entidades, unidades públicas, órgãos governamentais, conselhos, fundos e trabalhadores — e seus dados são públicos. Ele é dividido em quatro módulos: Cadastro de Entidades e Organizações de Assistência Social; Cadastro de Unidades Públicas de Assistência Social; Cadastro de órgãos governamentais, conselhos e fundos; Cadastro dos Trabalhadores do SUAS.

[23] O Censo SUAS (Brasil, 2010) é realizado desde 2007, sob risco de suspensão de recursos, com a finalidade de reunir informações referentes aos serviços, programas e projetos de assistência social executados pelas unidades públicas e pelas entidades e organizações, e sobre atuação dos Conselhos de Assistência Social visando subsidiar a elaboração e a atualização de indicadores voltados ao monitoramento, à avaliação e à gestão integrada do SUAS. Existem questionários sobre CRAS, Centros de Convivência, CREAS, Centro POP, Centro DIA e similares, Acolhimento, Família Acolhedora, Postos Cadastro Único, Gestão Municipal , Gestão Estadual, Conselhos, Fundo Municipal e Fundo Estadual. O Censo SUAS é o instrumento mais importante da VSA por permitir a verificação dos padrões dos serviços ofertados no âmbito do SUAS e a elaboração de diagnósticos socioassistenciais. A VSA é a responsável por garantir a qualidade das informações inseridas no Censo, orientar sobre o preenchimento, acompanhar o processo, analisar os dados produzidos e utilizá-los para subsidiar o planejamento e as decisões de gestão no SUAS.

[24] O Prontuário Eletrônico do SUAS (Brasil, 2017) tem como finalidade apoiar o registro, a sistematização e o aprimoramento das informações produzidas ou utilizadas na execução do trabalho social com famílias e indivíduos no âmbito da Política de Assistência Social. O sistema passou por recentes modificações, sendo, uma delas, a integração dos dados provenientes do Cadastro Único. Sua nova versão foi realizada em parceria com o Dataprev e encontra-se em fase de testes. Inicialmente, sua disponibilização ocorrerá nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

[25] O RMA (Brasil 2013), é um sistema para registrar informações referentes aos serviços prestados e à quantidade de atendimentos realizados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e nos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP). Seu objetivo é padronizar e produzir dados qualificados para o monitoramento, o planejamento e o aprimoramento do SUAS.

[26] A ferramenta CECAD (Brasil, 2013) possibilita identificar o perfil socioeconômico das famílias e pessoas inseridas no Cadastro Único (domicílio, faixa etária, trabalho, renda, beneficiárias do Bolsa Família, e em outros programas sociais). Essas informações permitem conhecer as vulnerabilidades da população em determinado território (ao nível de bairro, município ou estado), sendo um instrumento essencial para fundamentar o trabalho da Vigilância Socioassistencial em relação aos diagnósticos socioassistenciais e as atividades de busca ativa.

referências que estabelecem categorias, critérios e parâmetros que devem ser seguidos.

> Cada instrumento é uma forma condensada de saber sobre o poder social e os modos de o exercer; cada instrumento tem uma história, e as suas propriedades são indissociáveis das finalidades que lhe são atribuídas. São portadores de valores, alimentados por uma interpretação das concepções sociais e precisas do modo de regulação previsto. Também produzem uma representação específica da questão com que lidam e induzem uma problematização particular da questão, na medida em que hierarquizam variáveis e podem até envolver um sistema explicativo. Nesse sentido, a criação de instrumentos de ação pública pode servir de indicador de transformações profundas, por vezes invisíveis, da ação pública, do seu significado, do seu enquadramento cognitivo e normativo e dos seus resultados (Halpern, Lascoumes e Le Galès, 2021, p. 36 e 37).

O Censo SUAS e o RMA formulam questões a partir de outras normativas direcionando a leitura das formas de como os serviços socioassistenciais devem funcionar, quais suas ações, qual público deve acessar. Trata-se de instrumentos que "têm contribuído para o monitoramento e ajudado a definir e compartilhar conceitos e entendimentos essenciais e para viabilizar a padronização de informações [...]" (Brasil, 2023, p. 15). Ou seja, possui o poder de regulação e controle. Portanto, eles não podem ser considerados neutros (Lascoumes; Le Galès, 2012), mas carregados de efeitos políticos.

O Governo Federal também instituiu instrumentos financeiros de coordenação que passaram a ser organizados como incentivos para induzir o desenvolvimento da Assistência Social através da adesão dos municípios e estados às diretrizes do SUAS (Mesquita, Paiva e Jaccoud (2018).

Após 2004, foram estabelecidos os pisos com objetivos definidos, visando manter os serviços já existentes e ampliar os novos serviços que foram padronizados pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009). Depois, os pisos passaram a ser organizados por nível de proteção visando maior flexibilidade, conforme a necessidade de cada ente federado. Alguns instrumentos foram criados a partir de desempenho como o Índice de Gestão Descentralizada IGD-PBF [27], que

[27] O IGD-PBF é um indicador que avalia o desempenho da gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único a partir de 4 fatores (Taxas de atualização cadastral e de acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação; Requisitos Sistema Único de Assistência Social – SUAS (possuir conselho, plano e fundo de assistência social); Prestação de contas pelo fundo de assistência social; e Aprovação pelo conselho das contas do uso dos recursos) que constituem a base de cálculo que define os recursos financeiros a serem repassados aos estados e municípios que são direcionadas

induz a melhoria da gestão do Programa Bolsa Família; e o IGD-SUAS[28], que estimula a qualificação da gestão do sistema como um todo, sendo o único recurso do cofinanciamento federal que pode ser destinado à implantação e custeio da VSA (Brasil, 2025).

No Caderno de Orientações sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGD-SUAS (Brasil, 2012) são apresentados os materiais, equipamentos e/ou serviços que podem ser custeados com esse recurso destinados à Implementação da VSA, Monitoramento e Gestão da informação do SUAS[29].

O cálculo do IGD-SUAS considera dois componentes: o ID CRAS Médio, que avalia o grau de desenvolvimento e funcionamento dos Centros de Referência de Assistência Social e a execução financeira ajustada, que mede a proporção dos recursos do Fundo de Assistência Social efetivamente executados. Dessa forma, o IGD-SUAS funciona como um mecanismo de indução de prioridades, direcionando investimentos e esforços de gestão para o fortalecimento dos CRAS, deixando claro a centralidade deste equipamento para a política. Os serviços socioassistenciais de alta complexidade, como as instituições de acolhimento, sempre existiram, mas os

ao fortalecimento e à qualificação das ações relacionadas à gestão e à execução descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Brasil, 2024).

[28] O Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - IGD-SUAS - foi instituído pela Lei nº 12.435/2011, que alterou a Lei nº 8.742/1993 (Brasil, 1993), e regulamentado pelo Decreto nº 7.636/2011 (Brasil, 2011). O IGDSUAS consiste em um instrumento destinado a medir os resultados da gestão descentralizada do SUAS e, ao mesmo tempo, incentivar o alcance de patamares de qualidade do Sistema, por meio do incentivo financeiro. O repasse dos recursos do IGDSUAS é operacionalizado nos termos da Portaria nº 7, de 30 de janeiro de 2012, do MDS, sob as seguintes modalidades: Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios - IGDSUAS-M a ser aplicado aos municípios e ao Distrito Federal; e Índice de Gestão Descentralizada dos Estados - IGDSUAS-E a ser aplicado aos Estados.

[29][...] • Aquisição de softwares, especialmente aqueles destinados ao processamento de dados, tais como programas para análise estatística e georeferenciamento; • Contratação temporária de Pessoas Físicas ou Jurídicas para o desenvolvimento de sistemas de informação pertinentes à Vigilância Socioassistencial e monitoramento; • Contratação temporária de estatísticos e sociólogos para atuarem como consultores na implantação da vigilância socioassistencial; • Contratação temporária de Pessoas Físicas ou Jurídicas para mapear ocorrências de situações de vulnerabilidade e risco, bem como potencialidades presentes no território; • Contratação temporária de Pessoas Físicas ou Jurídicas para realizar estudos voltados à definição e descrição de fluxos e processos de gestão pertinentes ao registro e armazenamento de informações, notificação de situações de violência e violações de direitos, referência e contra-referência no âmbito do SUAS, encaminhamento intersetorial (entre o SUAS e as demais políticas públicas), realização da busca ativa, dentre outros. • Contratação temporária de Pessoas Físicas ou Jurídicas para desenvolvimento de demais estudos, diagnósticos e pesquisas de interesse da Vigilância Socioassistencial (Brasil, 2012, p. 30 e 31).

serviços de proteção social básica, especialmente os executados pelo CRAS, possuem uma perspectiva inovadora e um potencial para superar o legado de atendimento a situações de risco instaladas e atuar preventiva e proativamente.

Seguindo a cronologia dos marcos da VSA, destaca-se a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), aprovada pela Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012, que vai detalhar seu funcionamento, dando um nível de materialidade para preencher lacunas e ambiguidades da Lei do SUAS, sendo resultado de um processo participativo que se inicia em 2010, visando o aprimoramento do SUAS diante da sua rápida expansão no território brasileiro (Brasil, 2012).

Não se pode deixar de reconhecer o desafio que é regulamentar a dinâmica do cotidiano do SUAS. Racionalizar o “primo pobre” (Yazbek, 2015) da Seguridade Social, permeado de ambiguidades, conflitos, contradições, falta de recursos, histórico de improvisos e de benesses e pouco institucionalizado, não é uma tarefa fácil.

Ao consultar as atas das reuniões do CNAS durante o ano de 2012 (CNAS, 2012), verifica-se que o processo que levou à aprovação da NOB/SUAS de 2012 passou por algumas instâncias participativas entre agosto e dezembro de 2012. Em agosto, do referido ano, durante a 203ª Reunião do CNAS, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) informou sobre a revisão da NOB/SUAS. Naquele momento, a minuta passava por ajustes técnicos finais dentro da própria SNAS e seria enviada à Comissão Intergestores Tripartite (CIT) para a necessária pactuação entre os entes federativos. Foi registrado que, nesse estágio, entidades importantes como o Fórum Nacional de Secretários(as) Estaduais de Assistência Social (FONSEAS) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) já haviam contribuído com a fase preliminar do texto.

Em setembro de 2012 (antes da 205ª Reunião do CNAS), a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDS) encaminhou a minuta da NOB/SUAS à CIT para pactuação. Em outubro de 2012 (durante a 205ª Reunião), a CIT apresentou ao CNAS a versão consolidada. A partir desse momento, o CNAS iniciou seu processo interno de análise e deliberação, sendo que os diversos capítulos da norma foram distribuídos entre as suas comissões para estudo detalhado antes da aprovação final, que ocorreu em dezembro de 2012.

No que se refere à VSA esse foi o tema mais debatido nas Comissão de Política, segundo fala do Conselheiro José da Cruz ao apresentar o relatório, conforme consta na ata da 206ª reunião ordinária do CNAS, realizada de forma descentralizada no Estado do Espírito Santo.

> [...] na minha avaliação, foi o capítulo mais discutido, mais debatido, porque ele inova, é uma área nova, desafiadora, e é uma área que ainda requer muito de nós, estudo, compreensão da Vigilância Socioassistencial, e aí, nós nos sentimos na Comissão, Sra. Presidente, a necessidade de aprofundar mais o debate sobre a Vigilância Socioassistencial, então a Comissão está convidando para o mês de dezembro o Coordenador Geral da Vigilância Socioassistencial, Luís Otávio Pires de Farias para aprofundar o debate sobre a Vigilância [...] (CNAS, 2012, p. 22).

Como foi pontuado o conteúdo da VSA não foi de fácil compreensão, exigindo mais tempo que os demais temas e a presença de especialistas para esclarecimentos. Esse fato indica que se trata de uma área ainda pouco conhecida, cujos conceitos contrastam com práticas historicamente estabelecidas no interior da política, gerando certo estranhamento entre os conselheiros. Apesar das dúvidas, houve consenso para a aprovação do texto referente à VSA sem alterações. Para analisar o conteúdo aprovado da NOB/SUAS, recorremos aos elementos que compõem o desenho da política pública, o qual se organiza a partir de uma estrutura lógica formada por problemas, objetivos, instrumentos, grupos afetados e resultados (Lima, Aguiar, Lui, 2021). Esses elementos precisam estar articulados entre si para assegurar o funcionamento efetivo da política.

Quadro 7 - Síntese do desenho da Vigilância Socioassistencial na NOB/SUAS 2012

Elementos	**Descrição**	**Artigos NOB/SUAS 2012**
1. Problema público	Falta de informações sobre: a) As situações de vulnerabilidade, risco e violação de direitos nos territórios; e b) O tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados, dificultando a adequação da oferta à demanda real e a ação proativa.	Art. 87, I e II; Art. 89, I e II; Art. 88, §2º, III (superar atuação pautada exclusivamente pela demanda espontânea).
2. Objetivos	Subsidiar e aperfeiçoar a gestão: a) Produzir, sistematizar, analisar e disseminar informações territorializadas que deem um caráter técnico à tomada de decisão, planejamento, monitoramento e avaliação; b) Contribuir para que a política seja preventiva e proativa; e c) Proporcionar o planejamento e a execução de ações de busca ativa.	Art. 87; Art. 88, §2º, I, II, III; Art. 90, Parágrafo único, I e II.

3. Instrumentos	Ferramentas de Gestão da Informação: a) Diagnósticos Socioterritoriais; b) Cadastro Único (para mapas de vulnerabilidade e busca ativa); c) Sistemas de Informação do SUAS (Rede SUAS, Censo SUAS); d) Sistema de Notificação Compulsória de violações; e) Estabelecimento de Padrões de Referência e Indicadores de qualidade.	Art. 91, I, III, IV, V, XII, XIII, XIV; Art. 97.
4. Beneficiários	Público-Alvo e Instituições: a) Famílias e Indivíduos em situação de risco/vulnerabilidade e com direitos violados (beneficiários finais); b) Órgãos Gestores (União, Estados, Municípios) e Equipes dos Serviços (CRAS/CREAS) que utilizam os dados para o planejamento e aprimoramento da atuação; e c) Instâncias de Controle Social.	Art. 87, I; Art. 88, §2º; Art. 90, Parágrafo único, I.
5. Resultados	Fortalecer o SUAS: a) Maior efetividade e abrangência da Proteção Social; b) Tomada de decisão qualificada e técnica; c) Melhoria da qualidade dos serviços ofertados, por meio de monitoramento e avaliação de padrões.	Art. 88, §2º, III; Art. 90, Parágrafo único, I e II; Art. 91, XIV.

Fonte: Elaborada pela autora, a partir da NOB/SUAS de 2012.

O capítulo que pertence à VSA possui 22 artigos (87 a 108) distribuídos em 4 seções: Seção I - Operacionalização da Vigilância Socioassistencial; Seção II - Informação; Seção III - Monitoramento; e Seção IV - Avaliação.

Ao analisarmos os elementos que compõem o desenho da política é possível afirmar que os termos possuem coerência entre eles, visto que os objetivos estão ligados à resolução dos problemas; os instrumentos tornam as finalidades operacionais; e os resultados estão alinhados ao desenho proposto. Contudo, alguns deles carecem de problematização, como, por exemplo: vulnerabilidade, risco, território, padrões de qualidade. Estes conceitos podem ser compreendidos a partir de diferentes perspectivas teóricas, sendo, portanto, ambíguos, polissêmicos, e, por isso, suscetíveis a diferentes interpretações. Um dos especialistas em VSA entrevistados para o estudo de Amaral (2014) descreve essa questão em seu cotidiano afirmando: "[...] tudo (e o tempo todo) nessa área é uma luta por sentidos, o sentido dos termos… em qualquer conversa se começa falando que assistência social não é assistencialismo, quase sempre é preciso falar 'eu estou falando disso e não daquilo (Amaral, 2014, p. 94)."

Se a Vigilância Socioassistencial tem a atribuição de organizar e mediar a construção um conhecimento coletivo, os dados e as informações por ela analisadas precisam adquirir sentido e indicar caminhos. Por mais que existam algumas definições estabelecidas, não é possível normatizar todas as nuances da realidade.

Assim, os significados dependem da forma como os conceitos são definidos, reinterpretados e incorporados na prática. Assim, a VSA configura-se como um espaço de disputas acerca do que deve ser considerado referência para a produção desse conhecimento e para qual intencionalidade.

Diversos autores vêm há um tempo discutindo e analisando criticamente alguns dos referenciais relacionados à VSA, como, a exemplo de Rizzotti e Silva (2013, p. 133), que consideram os termos vulnerabilidade, risco e território a "[...] base conceitual da Vigilância Social", visto que estão diretamente ligados a ela. As pesquisadoras ainda destacam que o aperfeiçoamento da PNAS depende do seu aprofundamento.

No Caderno de Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2012), o conceito de vulnerabilidade é discutido com a finalidade de aprofundar a reflexão acerca da concepção adotada pela PNAS/2004, a partir de diferentes referências teóricas. A primeira refere-se a Kaztman, por meio da abordagem dos "ativos–vulnerabilidades", adotada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que compreende a vulnerabilidade como resultante da relação entre a estrutura de oportunidades oferecida pelo mercado, pela sociedade e pelo Estado e as capacidades dos territórios, as quais condicionam o acesso à moradia, aos serviços, à infraestrutura e à informação.

Outra referência são os estudos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), em parceria com a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), que entendem a vulnerabilidade como uma zona intermediária instável, caracterizada pela precariedade do trabalho, pela fragilidade dos vínculos sociais e pela insuficiência de proteção social, cuja ampliação, em contextos de crise, pode conduzir a processos de desfiliação social. A terceira referência apresenta o debate de Marandola Jr. e Hogan, que inserem o conceito no debate contemporâneo sobre a pobreza, relacionando-o ao cerceamento dos direitos de cidadania, seja em função da redução da renda, seja pela perda de capital social, reforçando a compreensão de que a vulnerabilidade expressa desigualdades estruturais e limitações no acesso a direitos. Com base nessas contribuições teóricas, considerou-se que:

> A partir desse breve percurso sobre a concepção de vulnerabilidade, pode-se afirmar que a abordagem adotada pela PNAS, ao dialogar com as análises mencionadas, possibilita à assistência social uma visão menos determinista e mais complexa das situações de pobreza, pois dá um sentido dinâmico para o estudo das desigualdades, a partir da identificação de zonas de vulnerabilidades, possibilitando um maior poder explicativo de uma realidade social, composta por uma heterogeneidade de situações de desproteção social. Nessa direção, pode-se afirmar: a) A vulnerabilidade não é sinônimo de pobreza. A pobreza é uma condição que agrava a vulnerabilidade vivenciada pelas famílias; b) A vulnerabilidade não é um estado, uma condição dada, mas uma zona instável que as famílias podem atravessar, nela recair ou nela permanecer ao longo de sua história; c) A vulnerabilidade é um fenômeno complexo e multifacetado, não se manifestando da mesma forma, o que exige uma análise especializada para sua apreensão e respostas intersetoriais para seu enfrentamento; d) A vulnerabilidade, se não compreendida e enfrentada, tende a gerar ciclos intergeracionais de reprodução das situações de vulnerabilidade vivenciadas; e) As situações de vulnerabilidade social não prevenidas ou enfrentadas tendem a tornar-se uma situação de risco (Brasil, 2012, p. 13).

Iamamoto (2024), ressalta que as categorias vulnerabilidade e risco são de inspiração liberal e tendem a responsabilizar os indivíduos pela pobreza. Nesse contexto, o Estado deve apenas atender os mais pobres, a fim de corrigir as lacunas deixadas pelo mercado.

Embora os termos vulnerabilidade e risco tenham sido adotados pela PNAS (Brasil, 2004) para abarcar as diferentes desigualdades sociais vivenciadas pelos usuários, para além da pobreza monetária, eles não parecem dar conta da complexidade desse processo e acabam contribuindo para esconder as históricas relações de colonialidade que sustentam as formas de opressão no país, marcadas pelas relações de dominação, exploração e opressão de classe, raça e gênero (Brambilla et al., 2018).

Em contraponto às críticas dessas autoras, Carmo e Guizardi (2018), mesmo reconhecendo as contradições e os riscos de sua utilização, consideram que, embora a categoria vulnerabilidade na política de assistência social carregue imprecisões conceituais, ela trouxe um aprimoramento teórico para a área, na medida em que ampliou sua definição para além da renda, incluiu a necessidade de atuações intersetoriais entre as políticas públicas.

Contudo, essa ampliação conceitual apontada por Carmo e Guizardi (2018) não parece, na prática, alterar substancialmente o público atendido pela política. Na análise de Alvarenga (2022), os usuários que acessam a política permanecem sendo os mais pobres em termos de renda, diante da grande demanda e do alcance limitado

da assistência social. Para ela, esse contexto reforça a necessidade de redefinir a perspectiva do usuário, reconhecendo-o enquanto classe trabalhadora e sujeito coletivo, compreendendo as situações de vulnerabilidade e risco “como componentes da questão social, isto é, como desigualdades produzidas e reproduzidas pelo modo de produção capitalista (Behring, 2010; Couto; Yazbek; Raichelis, 2010; Iamamoto, 2013, *apud* Alvarenga, 2022, p. 287)”. Ou seja, ela aponta para um processo de politização da desigualdade social.

Outra discussão necessária refere-se aos padrões de qualidade no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Embora existam a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (TNSS) e a NOB/SUAS, que estabelecem parâmetros mínimos de funcionamento, bem como os cadernos técnicos e documentos orientadores do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que cumprem o papel de nivelar concepções básicas sobre os serviços socioassistenciais, é preciso reconhecer que “[...] Os serviços são pouco padronizáveis, altamente dependentes de recursos humanos e condições locais de implementação e adaptação” (Bichir; Simoni Jr.; Pereira, 2019, p. 229), cuja efetivação depende da disponibilidade de financiamento público adequado.

O já precário financiamento foi agravado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o teto de gastos. Posteriormente, essa medida foi substituída pelo Novo Arcabouço Fiscal (NAF), convertido na Lei Complementar (LCP) nº 200/2023[30], que embora seja mais “[...] flexível no ajuste fiscal quando comparado à EC 95, segue a política de austeridade, ao impor entraves permanentes para o crescimento dos gastos públicos sociais no âmbito da União [...]” (Salvador, 2024, p. 16). Além disso, a captação dos recursos por meio das emendas parlamentares, vem comprometendo a continuidade e a qualidade das ofertas socioassistenciais. Como falar em padrões de qualidade nesse cenário? É uma área que também está na disputa política pelo fundo público.

Como é possível observar, a NOB/SUAS (2012) estabelece uma responsabilidade de alto grau de complexidade aos entes federados que precisam

[30] Segundo Salvador (2024) a Lei Complementar nº 200/2023 impõe limites à expansão dos gastos públicos, especialmente os sociais, ao estabelecer que as despesas primárias cresçam abaixo do ritmo das receitas, definindo que esses gastos fiquem restritos a até 70% da arrecadação e que seu crescimento real não ultrapasse 2,5% ao ano acima da inflação. Essas regras estão vinculadas ao cumprimento das metas de superávit primário, o que reforça o controle fiscal e restringe a ampliação do orçamento com os gastos sociais (Salvador, 2024).

trabalhar com conteúdo de difícil definição, exigindo o desenvolvimento de uma série de condições de diferentes áreas para materializar a VSA. Pires e Gomide (2018), têm discutido o conceito de capacidade estatal que pode auxiliar na reflexão acerca das condições necessárias para implementação da VSA. Para eles, o entendimento ampliado de capacidades estatais abrange duas esferas:

> [...] i) **técnico-administrativa,** que envolve as capacidades derivadas da existência e do funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; ii) **político-relacional**, associadas às habilidades e aos procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e a coalizões de suporte aos planos, aos programas e aos projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada às ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos (Faria; Gomide, 2016, p. 127, grifo nosso).

Trata-se de áreas que se complementam e não se limitam a questões operacionais e investimentos financeiros, embora sem elas pouco ou nada possa ser realizado. Elas demandam alinhamento de entendimentos e cooperação entre os atores que participam da política. Segundo Bichir e Canato (2019):

> Processos de implementação englobam interpretação, negociação, resolução de conflitos, exercício de poder discricionário de diferentes atores, relações e fluxos diversos. Especialmente no caso de políticas intersetoriais, envolvendo arranjos de governança complexos e com grande diversidade de atores governamentais e não governamentais, a dimensão cognitiva é central: sem o compartilhamento de valores e ideias sobre problemas e soluções, fica de fato muito difícil avançar (Bichir; Canato, 2019, p. 262 -263).

Durante a fase de formulação da VSA, a análise do processo que define o problema público que lhe dá origem permite afirmar que sua categorização, responsável por atribuir significados à situação-problema, foi sendo construída nas diferentes interações entre os atores envolvidos e ainda não está finalizada. Trata-se de uma construção em permanente transformação, pois, como observa Capella (2018, p. 125), “[...] As definições de problemas, como apontam os autores, são, no máximo, “provisoriamente aceitáveis”, daí estarem sempre abertas a processos de redefinição em função de mudanças políticas e sociais”.

A NOB/SUAS de 2012 consolida essa perspectiva ao propor que a VSA funcione como elo entre diagnóstico socioterritorial e a gestão da oferta, produzindo

conhecimento para planejar, prevenir e qualificar as ações da política de assistência social. Assim, a VSA se torna um espaço estratégico de mediação entre o conhecimento técnico e a ação política, em um processo de construção e reconstrução de sentidos sobre o que é o “problema público” a ser enfrentado.

Essa tarefa de alinhar e aprofundar conceitos e referenciais da NOB/SUAS de 2012- ficou a cargo de instrumentos informacionais publicados em 2013 como o Caderno 3 – Vigilância Socioassistencial: garantia do caráter Público da política de Assistência Social, produzida pelo Programa CapacitaSUAS, e o Caderno de Orientações Técnicas sobre Vigilância Socioassistencial, do MDS**,** publicado em 2013, que marcou o início da fase de implementação da VSA, apresentando em sua introdução “uma sistematização da base conceitual e normativa da VSA, assim como informações e orientações práticas para a implantação ou organização dessa área técnica em suas respectivas Secretarias” (Brasil, 2013, p.7).

A partir de 2013, delimitado pelo MDS como o início da fase de implementação da VSA, após o seu detalhamento das ações na NOB/SUAS de 2012, observa-se que houve o desenvolvimento de ações coordenadas buscando o avanço dessa área.

Foi neste ano que se iniciou a coleta de informações no censo SUAS sobre a VSA e também houve inclusão de metas, prioridades e compromissos associados à implantação da VSA no Pacto de Aprimoramento do SUAS, que foi estabelecido pela NOB/SUAS (Brasil, 2012) como instrumento que materializa as metas e prioridades nacionais da política de assistência social, constituindo-se como mecanismo de indução ao aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

No Pacto de Aprimoramento dos Estados e Distrito Federal (DF) para o quadriênio 2014-2017, previsto na Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013, que trata da revisão do que foi firmado em 2010, pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT, foi identificado duas metas voltadas a VSA: Instituir, em 100% dos Estados, área específica de Vigilância Socioassistencial na estrutura do órgão gestor da assistência social; e implantar sistemática estadual de informação, monitoramento, avaliação e Vigilância Socioassistencial, com unificação dos sistemas em consonância com o âmbito nacional e realização de diagnóstico socioterritorial sobre riscos, vulnerabilidades e violações de direitos, em parceria com o MDS e os municípios. Como compromissos do Governo Federal vinculados à VSA, foi estipulado o

Desenvolvimento e aperfeiçoamento do sistema nacional de informação, monitoramento, avaliação e vigilância para ser utilizado entre os entes federados; e dos mecanismos de acesso e extração de dados e relatórios gerenciais dos sistemas e bancos de dados federais (Brasil, 2013).

Também foi estipulada, na pactuação de metas para a gestão municipal do SUAS, por meio da Resolução CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013, a instituição formal, na estrutura das secretarias municipais de assistência social, da área de Gestão do SUAS com competência de Vigilância Socioassistencial (Brasil, 2013).

Com a nova pactuação para os estados e DF, por meio de resolução CIT nº 1, de 22/2/2017, a meta de estruturar a VSA foi reiterada, porém sem a definição de um número específico, acrescentando-se a orientação para sua consolidação, em conformidade com as normativas e orientações técnicas do MDS, bem como para a realização de diagnósticos socioterritoriais no âmbito estadual.

É importante ponderar que no pacto publicado em 2013 foi estipulado um número específico para as metas voltadas à universalização da VSA nos estados, já para os municípios não foram estabelecidas metas quantitativas quanto à sua implementação. Considerando que uma das atribuições dos estados é prestar apoio técnico aos municípios na organização do trabalho da VSA, é fundamental que os estados se estruturem para exercer adequadamente essa responsabilidade. Todavia, como já pontuado, essa realidade ainda não se concretizou em sua totalidade.

Para Leandro (2020), os pactos de aprimoramento do SUAS foram utilizados como estratégia de indução voltada com mais densidade ao nível estadual. Isso se deu a partir das dificuldades de integrá-los ao sistema. O autor afirma que as reiteradas metas que não se realizam com o tempo, demonstram as limitações nesse processo em que diferentes fatores podem ter colaborado, como a ausência de incentivos financeiros e a retirada de mecanismos de sanção sob controle do gestor federal em casos de descumprimento das metas pactuadas.

Outro momento importante para a discussão sobre a VSA foi quando ela foi um dos assuntos centrais na IX Conferência Nacional de Assistência Social com o tema “A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS”, realizada no período de 16 a 19 de dezembro de 2013, tendo um eixo específico Eixo 2 – Gestão do SUAS: vigilância socioassistencial, processo de planejamento, monitoramento e avaliação

(Brasil, 2014). A mesa temática que iria discutir e deliberar sobre esse eixo teve como objetivos específicos:

> Avaliar e compreender a concepção da vigilância socioassistencial, processos de planejamento, monitoramento e avaliação, para o aprimoramento da gestão do SUAS, tomando como premissa o exercício do controle social; discutir e analisar a operacionalização da vigilância socioassistencial, enfocando a utilização de todos os sistemas de informação, da organização do diagnóstico socioterritorial e do mapeamento de vulnerabilidades (Brasil, 2014, p. 20).

Os objetivos apontavam para a fase inicial de institucionalização e implementação da VSA no âmbito do SUAS de “avaliar e compreender a concepção”, isto é, compreender o seu papel, conceitos e processo de trabalho. E para a área da operacionalização, por meio de sistemas de informação, diagnóstico socioterritorial e mapeamento de vulnerabilidades. Era um momento de tentar traduzir os artigos da NOB/SUAS.

Para Rizzotti, Vieira e Conserva (2021), a fase de implementação e aprimoramento da VSA têm imposto aos entes federados uma nova forma de se relacionar com a compreensão das desigualdades territoriais e a violação de direitos. As autoras apontam como efeito da necessidade de registro, de padronização ou aprofundamento de conceitos fundantes para o SUAS. Além disso, também existe a necessidade da construção de sistemas informatizados que respondam à grande complexidade desta política pública.

Na mesa temática sobre a VSA houve uma fala da palestrante como Consultora Pública, Dirce Koga, em que pontuou a VSA sendo ao mesmo tempo processo, produto e função, sendo de responsabilidade de todos (Brasil, 2014).

Pezzo (2016) ao analisar as definições sobre a VSA, identificou essa diversidade de características que ele atribui como geradora de confusões na sua própria definição. Para o autor, em acordo com as considerações de Lazzari (2014), a VSA é uma atividade meio que pode subsidiar a intervenção direta, uma vez que sua principal atividade é produzir, sistematizar e difundir dados e diagnósticos, servindo como a base informacional para o trabalho socioassistencial realizado nas unidades de atendimento. A dificuldade em defini-la reside, em parte, na variedade de termos usados nas normas como função, instrumento, objetivo e sistema. Isso exige

um esforço maior para a sua elucidação. Para auxiliar esse processo, Pezzo (2016) considera:

> De sua feição estrutural, a vigilância socioassistencial é área ou setor específico, situada no âmbito da gestão em cada ente federado. Deve possuir equipe, saberes e práticas particulares, porque reunidos em torno de uma operação específica, qual seja, a produção, sistematização e divulgação de informações (BRASIL; SNAS, 2013). De sua feição transversal à política de Assistência Social, a vigilância socioassistencial é um dos objetivos axiais, junto à Proteção Social e à Defesa de Direitos (BRASIL, 2015b), referências para a organização dos serviços socioassistenciais com relação ao SUAS (SILVA, 2012). Desta compreensão decorre sua significação em termos de instrumento, porque funcional aos resultados esperados pelo SUAS (BRASIL, 2015b). E como sistema, porque resulta numa trama informacional compartilhada entre profissionais, setores, instituições e entes federados. Essa rede se expande ao que se vinculam os sistemas de informações de outras políticas públicas, como a Educação e a Saúde, ou outras instituições públicas e privadas, como o Censo e as universidades. [...] (Pezzo, 2016, p. 30).

Retomando as ponderações de Koga (Brasil, 2014), ela ainda alertou para um risco de “elitizar esse processo de construção, onde uns poucos iluminados que entendem de tecnologia virarem o símbolo da Vigilância”. Para ela, esse processo deveria ser coletivo, participativo e dialógico. Para tanto, destacou a necessidade de superar três principais desafios persistentes até os dias de hoje: 1- o descompasso de tempos institucionais, onde as exigências legais não estão coerentes com a escassez de recursos técnicos e humanos dos pequenos municípios; 2- o distanciamento do texto da NOB/SUAS com o contexto, que leva cada ente federado a entender e aplicar os conceitos da VSA à sua maneira, gerando confusão; 3- e a necessidade de uma ruptura com informações homogeneizadas, que exige abandonar a visão de dados genéricos e desterritorializados para adotar uma linguagem voltada ao lócus de vivência das famílias, garantindo que a informação tenha qualidade e relevância (Brasil, 2014).

Outra discussão importante ocorreu na mesa temática “O mundo do trabalho e o trabalho no SUAS” em que a palestrante Jucimeri Silveira defendeu a relevância e necessidade da atuação dos profissionais “também na gestão, para monitorar, exercer a vigilância, [...] discutir as situações complexas, [...] estudar. É preciso reverter a primazia das requisições gerenciais burocráticas para fazer o trabalho criativo, inovador, que exige espaços dialógicos, reflexivos, outro tempo” (Brasil, 2014, p. 58).

Essa fala aponta para o perfil investigativo desejado para atuar na VSA que deveria ter capacidade de articular diferentes conhecimentos e habilidades analíticas para se apropriar de forma crítica de conteúdos e instrumentos de política de assistência social. Além disso, também faz referência para o trabalho mais qualitativo que exige períodos maiores de dedicação para que o conhecimento seja construído, o que contrasta com as urgências do cotidiano, que se agravam com falta de condições objetivas de trabalho.

E, por fim, a fala de Renato Francisco dos Santos Paula[31] do Comitê Acadêmico (Brasil, 2014) durante a discussão do Eixo 1: O Cofinanciamento Obrigatório do SUAS em que ressaltou a falta de planejamento da gestão orçamentária e financeira. Colocou em questão a efetividade das deliberações das conferências, uma vez que algumas questões aparecem constantemente como problemas estruturais que não se solucionam. Ao final do debate, entre as propostas encaminhadas para a plenária constava uma importante proposta: assegurar orçamento para a implementação da VSA em todo território nacional, bem como, equipe multidisciplinar para analisar os dados.

Passados mais de dez anos da realização dessa conferência, as dificuldades relacionadas ao financiamento da política de Assistência Social ainda persistem. A institucionalização do SUAS por meio de normativas, embora represente um avanço em sua consolidação, não o torna imune a processos de estagnação, retrocessos, alterações e desvirtuamentos. A existência de leis, resoluções e outros instrumentos normativos é fundamental para a sua organização e funcionamento. No entanto, essa normatização não é uma barreira intransponível para as mudanças. Por isso, a relevância de fortalecer a atuação de conselhos de assistência social e a mobilização da sociedade civil em outras instâncias de controle social são essenciais para monitorar e defender o SUAS.

Ainda em 2013 foi publicado o Caderno 3 – Vigilância Socioassistencial: garantia do caráter Público da política de Assistência Social, produzida pelo Programa

[31] Assistente Social, Mestre e Doutor em Serviço Social pela PUC/SP, Ex-vice-presidente do CNAS (Brasil, 2014).

CapacitaSUAS[32] através da SNAS e a Fundação São Paulo – FUNDASP[33] como forma de capacitar trabalhadores sobre a VSA diante os desafios de aprimorar a gestão e os serviços. O conteúdo do livro visa "[...] recuperar, enfatizar e qualificar o uso da categoria território como base de organização do SUAS e conceito chave para a Vigilância Socioassistencial" (Brasil, 2013, p. 12). A institucionalização da VSA gerou diferentes interpretações e desafios entre gestores e profissionais, o que é comum quando se trata de

> Problemas complexos do ponto de vista técnico (dificuldade de compreensão dos processos que geram o problema ou processos que envolvem um grande número de interações) ou político (interesses múltiplos e conflituosos em torno de um problema) (Capella, 2018, p. 26).

O Caderno 3 sobre a VSA é um documento que busca elucidar e aprofundar questões estruturais da política de assistência social.

> As concepções, os parâmetros a serem aplicados para estabelecer o que é segurança de renda, de acolhida, de convívio, de prevenção face à presença de vulnerabilidades ainda não têm acúmulos e consensos no âmbito do SUAS, e por consequência, isto dificulta conhecer o que é, em que consiste uma situação de desproteção ou de prevenção de forma unificada. Face a essa diversidade algumas referências são estabelecidas por programas governamentais, quer sejam federais, estaduais e/ou municipais e que nem sempre guardam os mesmos parâmetros e concepções. Esta ainda é uma realidade que se apresenta como desafio a ser superado (Brasil, 2013, p. 27).

Também foi mencionado no documento as possibilidades da VSA direcionar a política para novos rumos e perspectivas que se diferenciam do legado que marcou a história da assistência social, conforme os trechos abaixo:

> [...] superar a leitura subjetiva, individual e pontual [...] (Brasil, 2013, p. 17) [...] superar a visão de caso a caso, família a família e se constituir um conhecimento sobre os processos, as dinâmicas e as determinações que

[32] O Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS) tem o objetivo promover a formação e capacitação permanente para profissionais, gestores, conselheiros e técnicos da rede socioassistencial do SUAS para a implementação das ações dos Planos de Educação Permanente, aprimorando a gestão do SUAS nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios (Brasil, 2019). Este programa foi descontinuado entre os anos de 2017 a 2022, sendo retomada em 2023 com novas oficinas de alinhamento com os estados, inclusão de novos conteúdos formativos, e reconstrução das relações federativas.

[33] Ficha Técnica da publicação - Fundação São Paulo – FUNDASP Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP Reitora: Anna Maria Marques Cintra Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais – CEDEPE/PUCSP Coordenadora: Mariângela Belfiore Wanderley Coordenação técnica: Raquel Raichelis Equipe de pesquisa e elaboração: Carola Carbajal Arregui, Dirce Koga (Brasil, 2013, p. s/n).

> configuram as diferentes e complexas situações atendidas ou vivenciadas no cotidiano da gestão da assistência social (Brasil, 2013, p. 23) [...] a Vigilância Socioassistencial possui a potencialidade de apontar e iluminar novos aspectos da realidade que mereçam a atenção da proteção social, fortalecendo o seu caráter proativo e de preservação das condições de vida da população, superando a concepção de que se atua, apenas, quando as vulnerabilidades estão instaladas. Nesse sentido a Vigilância Socioassistencial assume o seu papel indutor ao construir uma direção e uma visão de totalidade que instiga o planejamento, a operação, a avaliação e o controle social (Brasil, 2013, p. 28).

É possível observar no documento que houve um esforço do Governo Federal em destacar, por meio de instrumento informacional, o potencial da VSA para convencer gestores e trabalhadores do SUAS das vantagens de sua institucionalização. Essa estratégia é utilizada como um mecanismo de coordenação intergovernamental. Nos termos de Radin (2010, apud Jaccoud, 2020, p. 45):

> A coordenação intergovernamental incluiria, assim, a mobilização de instrumentos capazes de produzir convergência de interpretações, ampliar legitimidade de objetivos e estratégias e produzir alinhamento informacional, reduzindo, dessa forma, os custos de implementação da política. Estas seriam dimensões particularmente relevantes em contextos atravessados por tensões e conflitos, problemas distributivos entre ou intraterritórios.

Há ainda a orientação de que a VSA deve produzir impacto, contribuir para a defesa de direitos e fazer sentido para a gestão, ou seja, auxiliar, de forma estratégica, o planejamento com base em diagnósticos, monitoramento e avaliação. Nem sempre haverá o alinhamento de quem está na Vigilância com os que estão no comando da política, visto que pode ser que existam divergências de concepção, prioridades ou entendimentos diferentes entre os atores envolvidos (Brasil, 2013). Ainda assim, espera-se que o conteúdo produzido pela VSA possa qualificar e subsidiar a tomada de decisões.

O caderno de Orientações Técnicas sobre a VSA publicado em 2013 apresenta outro marco importante para o avanço na área. Esse documento estabelece um desenho de referência para a VSA a partir dos preceitos da NOB-SUAS de 2012 e demais normas da política de assistência social de forma mais acessível, com linguagem simples e citando exemplos práticos.

Quanto ao problema público que levou a criação da vigilância socioassistencial, com base nas normativas oficiais, Pezzo (2016) pontua que:

> Um motivo fundamental de instituição da vigilância socioassistencial é a necessidade de efetivar a dimensão preventiva e a redução de agravos (BRASIL; SNAS, 2013, p. 21). Reconhecida essa dupla necessidade, a vigilância socioassistencial incorre no comprometimento de apoiar os diversos setores da política na forma de manipulação e divulgação de informações, "[…] imprimindo caráter técnico à tomada de decisão" (BRASIL; SNAS, 2013, p. 21). Gestão da informação, reação e prevenção são linhas de força articuladas na vigilância socioassistencial (PEZZO, 2016, p. 56 -57).

Na parte dos agradecimentos, no documento de Orientações técnicas sobre a VSA, consta menção àqueles que participaram e contribuíram nos debates ocorridos nos Encontros Nacionais de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial, que têm como objetivo discutir conceitos, práticas e experiências relacionadas à Vigilância Socioassistencial (VSA), os quais foram considerados na elaboração deste documento. Esses eventos, também se configuram como espaços de discussão nos quais o problema público da VSA permanece em construção, o que confere relevância a esta tese ao evidenciar quais temas foram debatidos ao longo dos anos.

A partir da análise documental das programações dos Encontros Nacionais de Vigilância Socioassistencial, os temas debatidos foram organizados em 06 categorias temáticas que apontam para os principais eixos que direcionaram os debates sobre Vigilância Socioassistencial. O tema Produção e gestão da informação socioassistencial reúne discussões relacionadas à coleta, sistematização e uso de dados e sistemas informacionais como base para o planejamento e a gestão da política de assistência social. O tema Monitoramento, avaliação e construção de indicadores abrange os debates voltados à elaboração e utilização de indicadores e instrumentos de acompanhamento destinados à avaliação da cobertura, qualidade e resultados dos serviços socioassistenciais. O tema Diagnóstico socioterritorial e análise das vulnerabilidades contempla os conteúdos direcionados à leitura do território e à identificação das situações de risco e vulnerabilidade social, reforçando a VSA como produtora de conhecimento sobre a realidade social.

O tema qualificação e organização da oferta socioassistencial refere-se às discussões sobre o aprimoramento dos serviços, benefícios e programas, articulando a Vigilância aos processos de melhoria da qualidade e organização das ofertas do SUAS. O tema planejamento, gestão e apoio técnico no SUAS reúne debates que destacam o papel estratégico da VSA como suporte à tomada de decisão, ao planejamento e à coordenação federativa da política socioassistencial. E o tema Participação social, direitos e dimensões transversais engloba discussões que

articulam a Vigilância às perspectivas de controle social, participação dos usuários e enfrentamento das desigualdades estruturais, como gênero e raça. Percebe-se que as categorias foram escolhidas para qualificar/aprofundar o que prevê as normativas.

Esses encontros foram realizados entre 2008 e 2015. Não houve edições nos anos de 2016, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 e 2025. No último evento realizado, em 2024, o então secretário da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) destacou a importância da retomada do encontro, ressaltando que esse espaço possibilitou a criação de instrumentos como o Censo SUAS (2007), o Registro Mensal de Atendimentos (2011), os indicadores de monitoramento IDCRAS, IDCREAS e IDConselho, além do Prontuário SUAS (2017). Além dos eventos, foram realizadas três mostras de experiências e boas práticas em Vigilância Socioassistencial, envolvendo a seleção, divulgação e premiação de mais de 100 iniciativas desenvolvidas por estados e municípios. Essas ações contribuíram para incentivar a implantação da VSA, promover a troca de informações entre os entes federados, dar visibilidade às iniciativas na área e valorizar as equipes envolvidas.

Retomando a discussão sobre o documento do MDS, este inicia-se apresentando a definição da VSA, a partir de conceitos-chaves que a fundamenta: risco, vulnerabilidade e território; e seus objetivos, a partir das normativas. Sua base está apoiada no conteúdo da PNAS (Brasil, 2004); LOAS (2011); NOB-SUAS (Brasil, 2012); e Milton Santos sobre o conceito de território que também foi mencionado na PNAS. Em seguida os trechos de cada uma das normativas sobre a VSA são debatidos com alguns destaques de forma a facilitar o entendimento. Na sequência, o trabalho da VSA é organizado de forma articulada e interdependente, a partir de macroatividades (Brasil, 2013). A primeira diz respeito à organização, estruturação e padronização de dados e informações advindas de diferentes fontes, de modo a assegurar qualidade, comparabilidade e regularidade das informações utilizadas pela gestão e pelos serviços do SUAS (Brasil, 2013). Essa atividade é o ponto inicial do trabalho da VSA sem o qual fica difícil realizar a gestão da informação que demanda registros para ser transformada em conhecimento.

A segunda macroatividade se refere ao gerenciamento e a consulta de sistemas informatizados através de sistemas oficiais da política de assistência social, incluindo sua alimentação, atualização e extração de dados, visando ampliar o conhecimento sobre a realidade para embasar as análises e decisões (Brasil, 2013).

A terceira macroatividade é a elaboração de diagnósticos e estudos sobre situações de vulnerabilidade e risco social e demandas territoriais que irão auxiliar no planejamento da política e na escolha de prioridades, contribuindo para alinhar ofertas socioassistenciais às necessidades da população (Brasil, 2013).

A quarta macroatividade está ligada ao monitoramento e a avaliação da política que acontece através do acompanhamento sistemático da oferta, do funcionamento e dos resultados dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais (Brasil, 2013). A quinta macroatividade consiste em realizar o planejamento e a organização de ações de busca ativa de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou desproteção social que não acessam a política de maneira espontânea (Brasil, 2013). E a sexta macroatividade trata da organização das informações sobre notificações de violências e violações de direitos, visando o encaminhamento aos órgãos competentes, bem como a articulação intersetorial e para o fortalecimento das ações de proteção social (Brasil, 2013).

As macroatividades permitem estruturar a dinâmica que envolve o trabalho da VSA, visto que se trata de uma área que possui tantas questões complexas, multifacetadas e de difícil decomposição, como é o caso da política de assistência social.

O documento ainda apresenta os principais instrumentos e fontes de informação utilizados pela Vigilância Socioassistencial, para a produção, sistematização e análise de dados no âmbito do SUAS. Para finalizar, o documento aborda a organização da área de VSA no âmbito da gestão para garantir a sua implementação, envolvendo a formação das equipes e as habilidades técnicas; a possibilidade de contratação de serviços técnicos especializados; as condições de infraestrutura e de equipamentos necessárias ao trabalho; e os recursos financeiros destinados à estruturação da área, como o Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS), sendo ele o instrumento de cofinanciamento federal para o fortalecimento da gestão, incluindo a VSA.

Assim como observado no livro do CapacitaSuas, identifica-se no documento de orientações técnicas da VSA grandes expectativas em relação aos profissionais que devem atuar na VSA como “[...] um profissional capacitado a “alavancar” a assistência social no país” (Brasil, 2013, p. 41). Para tanto é recomendado uma equipe permanente, multidisciplinar, incluindo, com prioridade, as áreas da Sociologia;

Estatística; Serviço Social; e Psicologia; com conhecimento técnico e político, capacidade crítica e analítica. Também são mencionadas as áreas da economia e tecnologia da informação. Para municípios de pequeno porte, que significa mais de 80% das cidades no Brasil, indica-se ao menos um profissional exclusivo para a VSA. O documento não estabelece obrigatoriedades, pois seu caráter é de orientação técnica, sem poder coercitivo, pontuando direcionamento para a organização do trabalho, que ficam a critério de cada ente realizar, de acordo com sua capacidade institucional e interesse político.

Quando analisada a magnitude do trabalho previsto para a VSA nas macroatividades e, por outro lado, as equipes responsáveis por sua execução que, a depender da capacidade local, se restringem a apenas uma pessoa, observa-se que sua implementação tende a assumir o caráter de um ideal difícil de ser materialização. Tal discrepância entre as atribuições previstas e as condições objetivas de execução, em muitas realidades municipais, acaba por configurar, em certa medida, como uma política de caráter simbólico em que são criadas mais como uma resposta formal ou discursiva a determinados problemas do que como alternativas viáveis de implementação (Ham e Hill, 1993 apud Silva; Dagnino, 2011). A política também pode se tornar simbólica quando existem divergências e conflitos entre os atores envolvidos no processo decisório ou ainda quando as propostas são elaboradas sem a previsão de recursos financeiros suficientes, permanecendo no plano das ideias, sem produzir efeitos concretos na realidade social.

Sobre os impactos do trabalho da VSA, o documento traz um importante destaque a ser considerado: torná-lo efetivo está mais relacionado à forma como as atividades são desenvolvidas do que ao nível de complexidade técnica das análises realizadas (Brasil, 2013). A contribuição da VSA não depende diretamente de estudos mais aprofundados, mas da pertinência e utilidade das informações geradas no cotidiano dos serviços e da gestão. Isso se relaciona com a sua função estratégica de produzir “[...] uma inteligência típica do campo socioassistencial [...]” (Unicef, 2024, p.18) com base no conhecimento próprio da política de assistência social que demonstre suas especificidades e seus efeitos na sociedade, de forma interligada a outras políticas setoriais (Unicef, 2024). Para tanto, o diálogo, a articulação e a construção conjunta com os demais atores (trabalhadores, usuários e conselheiros)

que participam do SUAS é imprescindível. Talvez, essa seja uma das capacidades mais necessárias a ser desenvolvida e também a mais desafiadora.

Quanto ao financiamento, diversos estudos têm mostrado como a PNAS teve seus recursos reduzidos, principalmente após a pandemia. Em 2020, houve uma diminuição de recursos do governo federal em instrumentos e recursos humanos para as ações de monitoramento e avaliação e VSA, e os recursos do IGD-SUAS, que possibilitaram financiar essas atividades, foram zerados na LOA (Paiva et. al (2023).

Conforme resposta oficial do governo federal ao pedido realizado com base na Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011 (Brasil, 2011), não houve previsão orçamentária para o IGD-SUAS nos exercícios de 2020, 2023 e 2024 (BRASIL, 2025). Nessa resposta, ainda foi informado que a ação orçamentária 8893 (Apoio à organização, Gestão e Vigilância Socioassistencial no território, no âmbito do SUAS), que compreende tanto os repasses do IGD-SUAS quanto a ação orçamentária direta, utilizada pela União para custear ações próprias de apoio à Vigilância no âmbito federal. Resta notar que para os anos em que houve previsão orçamentária de repasse do IGD-SUAS, os valores da Ação orçamentária foram significativamente maiores.

O baixo aporte federal pode acarretar prejuízos importantes. Municípios menores, por exemplo, que contam com um volume de arrecadação mais baixo e por isso têm maior dependência dos recursos federais, são os que mais encontram dificuldades em institucionalizar essas atividades (Paiva et al, 2023).

Isso foi demonstrado nos dados do Censo Suas de 2021 que identificou municípios com menos de 100 mil habitantes com menor taxa de implantação da VSA na gestão da política no nível local. Enquanto apenas dois municípios com mais de 100 mil habitantes afirmaram não possuir vigilância naquele ano, 68% dos municípios abaixo desse número informaram o mesmo (IPEA, 2023).

Após os avanços da primeira década do SUAS (2005-2015), esperava-se uma continuidade que foi limitada pelo contexto de ajuste fiscal e crise política do país. Desde 2015, o financiamento do SUAS sofreu uma reorganização, com cortes no orçamento e o congelamento do cofinanciamento federal, e o aumento da participação do poder Legislativo na definição e na alocação dos recursos da política de assistência social, através de emendas parlamentares (Pinheiro; Mesquita, 2025), levando a

fragmentação do financiamento e na priorização de iniciativas pontuais, contribuindo para o subfinanciamento das ações estruturantes e continuadas do SUAS.

O período entre 2016 e 2022 foi de desarticulação para o SUAS, marcado pelo desmonte institucional que suprimiu espaços de participação democrática e desrespeitou suas instâncias de gestão. O financiamento da política tornou-se precário com a redução dos repasses regulares e a crescente dependência de verbas não contínuas, como as emendas parlamentares. Essa instabilidade financeira, aliada à retomada de ideologias higienistas e à centralização da política em programas com viés assistencialista, como o Auxílio Brasil, impediu o sistema de assegurar a proteção social de forma universal e permanente (Silveira, 2024).

Em pesquisa sobre o desmonte da Assistência Social no país no período posterior a 2016, Bronzo e Araújo (2024) traz informações relevantes que também permite evidenciar rebatimentos na VSA. Em dois momentos, os autores citam a VSA, inicialmente, destacam a questão dos dados e informações e os impactos na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), revelam como expressão do desmonte que enfraqueceu e inviabilizou a "[...] produção de dados, pesquisas e informações (Bronzo; Araújo, 2024, p. 23). Os autores trazem, inclusive, relatos de servidores a época que legitimam essa percepção do desmonte da VSA através do esvaziamento dos espaços de pesquisa, monitoramento e produção de dados em todas as estruturas do Ministério, inclusive na Coordenação de Vigilância de Assistência Social, freando uma série de atividades, como a produção de boletins e os cadernos do Censo SUAS (Bronzo; Araújo, 2024). Em quadro elaborado pelos autores, intitulado "Síntese das ações de contenção e desmonte da política de assistência social nos governos Temer e Bolsonaro, a partir das categorias teóricas", a VSA aparece novamente, quando explicitada o tipo de contenção estratégia do desmonte categorizada como "omissão".

> 'Desajustes entre instrumentos da política': esvaziamento das instâncias de pactuação interfederativa (CIT) e de controle social (CNAS), colocando-as à margem do debate e das decisões sobre a política; não consideração do Plano Decenal para planejamento; apagamento da SAGI e da Vigilância Socioassistencial (Bronzo; Araújo, 2024, p. 24).

O ataque ao SUAS nesse período de crise foi “[...] iniciada no governo Temer e aprofundada pelo modelo de governo implementado pelo presidente Bolsonaro, com ênfase nos processos de erosão e de descontinuidade” (Abrucio, *et al.,* 2023, p. 251).

> Verificou-se que as [...] mudanças que levaram à descontinuidade das políticas de Assistência Social e da articulação entre União e municípios podem ser classificadas em três aspectos: financiamento da Política de Assistência Social nos municípios; fóruns de pactuação; e indicadores e mecanismos de monitoramento. O primeiro aspecto consiste no aumento das incertezas quanto ao financiamento e aos repasses de recursos para a manutenção da rede protetiva socioassistencial nos municípios brasileiros. O segundo está relacionado à degeneração dos espaços de pactuação federativa, como a determinação de portarias sem aprovação do Fórum Intergestores Tripartite e a formulação de programas vinculados a governos específicos, implementados de maneira desarticulada e seguidos por uma lógica propagandista e clientelista que fazem parte de uma agenda política iniciada no governo de Michel Temer, mas radicalizada no governo de Jair Bolsonaro. O último aspecto consiste na **ruptura de coleta de dados e de informações essenciais para o monitoramento da política**, devido, sobretudo, à ausência de recursos para o repasse de acordo com o desempenho municipal (Abrucio*, et al.,* 2023, p. 251 *grifos nossos*).

O descompasso com a perspectiva de política de Estado, instituída pela Constituição Federal de 1988, tomou rumos galopantes no período Bolsonarista. Implicou em “grande retrocesso na política, sobretudo no que tange à garantia de uma rede mínima de proteção social”, em face da fragilidade do pacto federativo (Abrucio, *et al,* 2023). O jovem SUAS em processo de implementação há apenas 20 anos no país, à época ainda mais jovem, experimentou uma ausência de compromissos com os seus objetivos, impactando na descontinuidade e a imprevisibilidade, cenário que renega explicitamente o objetivo VSA.

Senna (2024) analisa esse período de forma precisa ao considerar que o enfraquecimento do SUAS ocorreu por meio de mudanças institucionais e políticas que se valeram das ambiguidades presentes no próprio processo de sua institucionalização. Conforme discutido anteriormente neste capítulo, os avanços alcançados no SUAS foram impulsionados por uma coalizão de atores comprometidos com a consolidação da assistência social como direito, os quais ocupavam posições estratégicas na gestão federal e foram fundamentais para inserir a política em outro patamar.

Com a alteração da coalizão política no governo, esses atores foram afastados dos espaços decisórios, e houve um esvaziamento das estruturas responsáveis pela coordenação nacional do sistema (Senna, 2024). Esse rearranjo institucional

favoreceu a reintrodução de concepções tradicionais, que compreendem a assistência social sob uma lógica caritativa e focalizada, em detrimento de sua afirmação como política pública universal de proteção social (Sena, 2024). Desse modo, o mesmo arranjo institucional que anteriormente possibilitou a implementação de novos rumos para o SUAS também criou condições para movimentos de retrocesso. Como não há espaço político vazio, este passou a ser ocupado por interesses associados ao acesso ao financiamento público por entidades privadas e à recomposição de sua influência no interior do Estado, anteriormente reduzida com a institucionalização do sistema. A autora afirma se tratar “de um avanço em direção ao passado” (Senna, 2024, p. 284), em que o SUAS permanece assentado sobre bases ainda frágeis.

Se, em um contexto de avanço da institucionalização do SUAS e de incentivos do governo federal, a Vigilância Socioassistencial já enfrentava dificuldades para ser implementada nos municípios, durante um governo de orientação ultraliberal, em meio a uma pandemia sua existência tornou-se, como de fato ocorreu, inviabilizada. Toda a expectativa construída em torno da concepção e do potencial que ela possui, já considerada uma proposta ousada, não encontraria espaço em um governo voltado para desconstruir a política.

A partir de 2023, com a mudança de governo federal, observa-se o processo de reestruturação da Política de Assistência Social com a retomada do trabalho que foi descontinuado ou fragilizado, e a criação de novas atividades. No relatório de prestação de contas do MDS de 2023 (Brasil, 2024), consta uma série de ações desenvolvidas ao longo do ano e no âmbito da VSA é possível mencionar a realização de oficinas regionais do PROCAD-SUAS, voltadas ao apoio técnico para planejamento, execução e prestação de contas, envolvendo equipes do Cadastro Único, da proteção básica e da VSA. Ações de fortalecimento do Cadastro Único como instrumento da Vigilância Socioassistencial foram desenvolvidas por meio de oficinas e espaços de debate em encontros nacionais e regionais do CONGEMAS e do FONSEAS. E também foi lançado, em 2023, o Observatório do Cadastro Único, destinado a qualificar a gestão da informação e subsidiar diagnósticos, monitoramento, avaliação e ações de planejamento nos territórios.

Em 2024, foi realizado o lançamento do Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único (IVCAD) no 24º CONGEMAS (Brasil, 2025). O IVCAD é um instrumento de diagnóstico em relação às vulnerabilidades sociais e de subsídio para

desenho e acompanhamento de políticas públicas para ser utilizado, especialmente, para as ações da vigilância socioassistencial. Foram ofertados capacitações, oficinas e cursos sobre o uso do Observatório do Cadastro Único e do IVCAD para gestores e técnicos da Política de Assistência Social, saúde e da educação, servidores do MDS e pesquisadores. Outra importante ação foi a retomada do monitoramento e da análise do Censo SUAS, bem como do seu aprimoramento. E, foi dado continuidade nas ações de fortalecimento do Cadastro Único, como instrumento de VSA, nos encontros do CONGEMAS, FONSEAS, e outros, bem como com a disponibilização de 4 cadernos temáticos do Observatório do Cadastro Único, elaborados em parceria com a Unicef, e de 5 pílulas temáticas de conhecimento, disponíveis no Observatório do Cadastro Único (Brasil, 2025).

2.4. Resultados do processo de institucionalização da Vigilância Socioassistencial

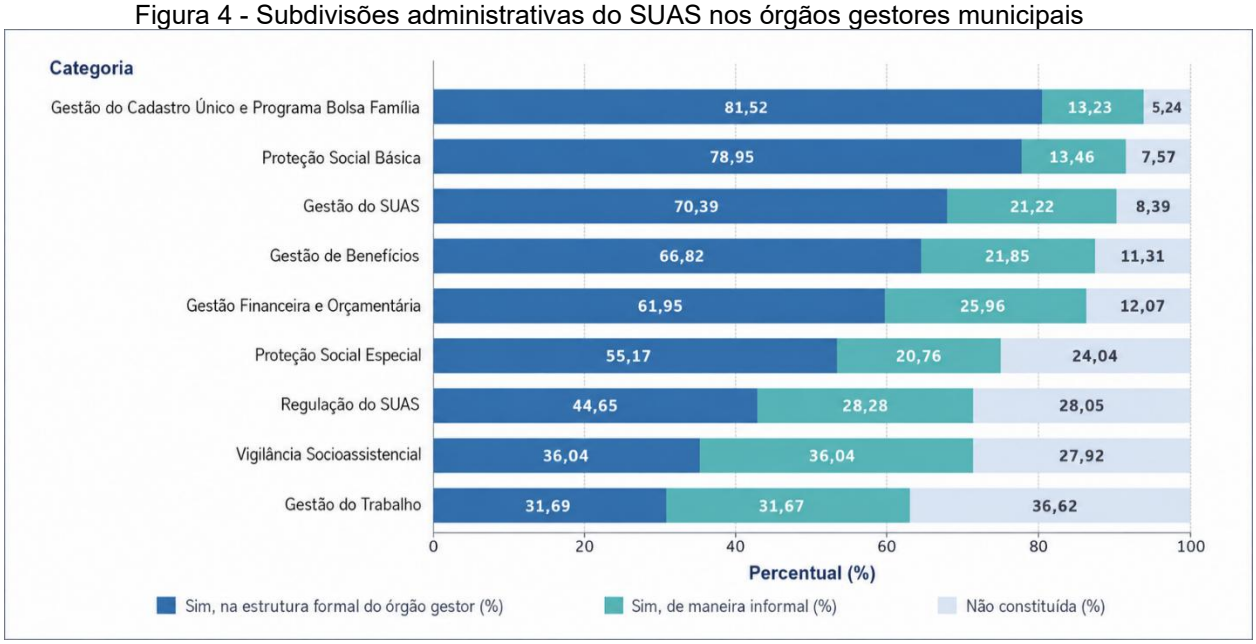
Nessa sessão serão apresentados dados e informações que demonstram o resultado de todo o processo de construção da VSA até o momento atual, tendo como referência a base dados do Censo SUAS de 2023 que foi consolidada e disponibilizada no Observatório do Censo SUAS. Também há dados extraídos do Censo Suas de 2025 referente aos recursos humanos que atuam na VSA.

Para iniciar a apresentação e a discussão dos dados e informações acerca da VSA, buscou-se analisar como se encontra a institucionalização das subdivisões administrativas nos órgãos gestores municipais, com o objetivo de obter uma compreensão mais ampla do contexto organizacional do SUAS.

Quando analisamos as subdivisões administrativas nos órgãos gestores municipais os dados revelam que a categoria com maior formalização é a gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, presente em 81,52% dos municípios, seguida pela Proteção Social Básica, com 78,95%. Esse cenário reafirma a centralidade dos programas federais de transferência de renda na política de Assistência Social, frequentemente em detrimento do financiamento e da estruturação dos serviços socioassistenciais. A VSA apresenta o segundo menor índice de formalização entre as categorias analisadas, estando a frente apenas da Gestão do

Trabalho, que registra o menor percentual (31,69%), conforme demonstrado na Figura a seguir.

Figura 4 - Subdivisões administrativas do SUAS nos órgãos gestores municipais



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados do Observatório do Censo Suas de 2023 (MDS, 2025)

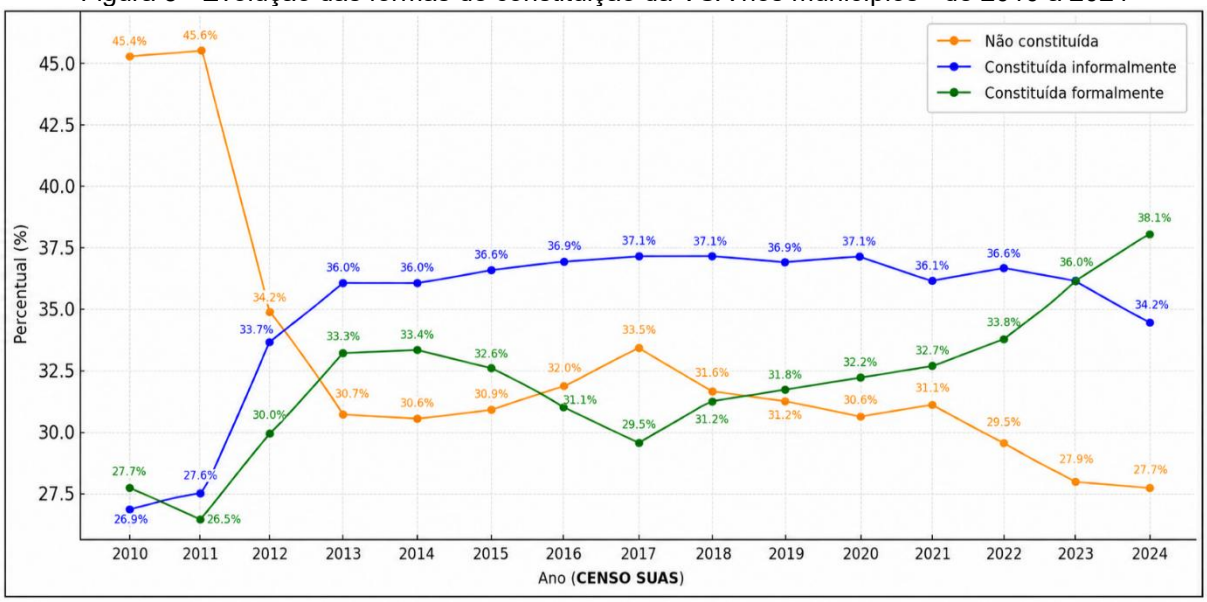
O que se observa na implementação do SUAS é a atenção para o atendimento direto aos usuários, enquanto o planejamento e a gestão da política permanecem como um desafio. Essa dinâmica reflete o próprio histórico da Assistência Social no Brasil que não teve origem estatal. Antes de se consolidar como uma política pública, já era desenvolvida como uma prática da sociedade civil, marcada por ações pontuais e filantrópicas. Quando o Estado assumiu a responsabilidade pela Assistência Social, os esforços se voltaram para estruturar e regulamentar uma política que já estava em curso de maneira informal. Nesse processo, as ações voltadas ao atendimento imediato das demandas sociais foram sendo priorizadas, em detrimento da organização do planejamento e da gestão. Esses dados, ao apontarem a baixa formalização da VSA nos municípios, demonstram essas dificuldades históricas, indicando que a implementação da função de vigilância ainda enfrenta entraves no cenário municipal.

No que se refere à institucionalização da VSA no âmbito estadual, observa-se um elevado grau de formalização dessa função. De acordo com os dados do Censo SUAS de 2024, dos 26 estados brasileiros, apenas Pará, Tocantins, Paraná e Santa Catarina informaram que esta função se encontra instituída de maneira informal,

enquanto nos demais estados já estão formalmente estruturados na gestão da política de Assistência Social (Brasil, 2025).

Em relação à institucionalização da VSA no âmbito municipal, buscou-se organizar uma série histórica das formas de como ela se constituiu nos municípios brasileiros no período de 2010, momento a partir do qual passam a existir registros sistematizados sobre essa informação, até 2024, último registro, com o objetivo de visualizar como essa área foi sendo estruturada no país e construir uma perspectiva histórica de sua trajetória. A análise parte da discussão sobre o processo de institucionalização da área, buscando compreender quais aspectos podem ter contribuído, ou não, para sua implementação, considerando que a consolidação de políticas públicas depende da combinação de diversos fatores, tais como a existência de normas, capacidades estatais, e mecanismos de coordenação federativa, contexto político, entre outros.

Figura 5 - Evolução das formas de constituição da VSA nos municípios - de 2010 a 2024



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Alves (2022) e nos dados do Censo SUAS (Brasil, 2025).

Dados disponibilizados representam a situação da VSA de forma proporcional ao número de municípios que preencheram o Censo SUAS e demonstram que o processo de implementação tem sido lento e, em alguns momentos, descontinuados, indicando um pequeno aumento da condição “formalmente instituída” ao longo dos anos, passando de 27,7% (1521) em 2010 para 38,1% (2004) em 2024, totalizando um acréscimo de 483 municípios. No entanto, esse número ainda não alcançou nem

a metade dos municípios. A condição de informalidade também representa parte significativa dos municípios (1801 município, isto é, 34,2%).

É importante dizer que no último ano de 2024, houve um decréscimo no número total de municípios que completaram o censo, sendo o menor número registrado desde 2010. Essa redução pode estar ligada à instabilidade do sistema do governo federal que prejudicou o preenchimento dos dados. Tais problemas dificultam verificar se houve variação dos dados e a qualidade das informações, indicando ainda a fragilidade dos sistemas de base de dados.

Entre 2010 e 2014, observa-se o período de maior avanço na institucionalização da VSA, no qual os municípios com estrutura formalizada passaram de 1.521 (27,7%) para 1.845 (33,4%). O crescimento também foi verificado na institucionalização informal, que aumentou de 1.478 municípios (26,9%) para 1.988 (36%). Como resultado, houve redução nesse período do percentual de municípios sem qualquer estrutura de VSA, que caiu de 45,4% para 30,6%, conforme apresentado na tabela abaixo:

Tabela 2 - Formas de constituição da VSA nos municípios - de 2010 a 2024

CENSO SUAS (Ano)	Não constituída	Informal	Formal	TOTAL
2010	2.489 (45,4%)	1.478 (26,9%)	1.521 (27,7%)	5.488
2011	2.470 (45,6%)	1.510 (27,9%)	1.436 (26,5%)	5.416
2012	1.927 (36,3%)	1.792 (33,7%)	1.596 (30,0%)	5.315
2013	1.673 (30,7%)	1.957 (36,0%)	1.812 (33,3%)	5.442
2014	1.687 (30,6%)	1.988 (36,0%)	1.845 (33,4%)	5.520
2015	1.698 (30,9%)	2.011 (36,6%)	1.791 (32,6%)	5.500
2016	1.753 (32,0%)	2.024 (36,9%)	1.704 (31,1%)	5.481
2017	1.830 (33,5%)	2.028 (37,1%)	1.613 (29,5%)	5.471
2018	1.753 (31,7%)	2.056 (37,1%)	1.730 (31,2%)	5.539
2019	1.720 (31,3%)	2.026 (36,9%)	1.743 (31,8%)	5.489
2020	1.649 (30,7%)	1.997 (37,1%)	1.734 (32,2%)	5.380
2021	1.714 (31,1%)	1.988 (36,1%)	1.802 (32,7%)	5.504
2022	1.636 (29,5%)	2.030 (36,6%)	1.873 (33,8%)	5.539
2023	1.540 (27,9%)	1.989 (36,0%)	1.989 (36,0%)	5.518
2024	1.457 (27,7%)	1.801 (34,2%)	2.004 (38,1%)	5.262

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Alves (2022) e nos dados do Censo SUAS (Brasil, 2025).

O avanço observado entre 2010 a 2014 demonstra os resultados positivos que coincidem com as ações governamentais de fortalecimento normativo da gestão municipal do SUAS, por meio da indução federativa, com as orientações técnicas, processos de capacitação, criação de instrumentos financeiros e no estabelecimento de previsão legal, especialmente com a promulgação da Lei do SUAS, indicando um movimento de institucionalização que se consolida no plano formal, ainda que sua materialização seja marcada por desigualdades.

Em seguida, a partir de 2015 até 2017, evidenciou a diminuição no número de municípios com a VSA formalizada, acompanhada pelo aumento da informalidade e pela ampliação da ausência dessa área na estrutura da gestão municipal. O contexto desse período era de instabilidade política e de regressão democrática[34] (Avritzer, 2018), medidas de ajuste fiscal e congelamento de gastos públicos que contribuíram para o desmonte das políticas sociais. Importa ressaltar que a formalização da VSA pressupõe a existência de norma legal específica.

Os resultados demonstram que a existência formal dessa base normativa não assegura sua efetividade, tendo em vista que seus índices foram reduzidos, sugerindo que, embora a norma legal provavelmente tenha permanecido vigente, ela pode ter deixado de ser considerada no Censo SUAS, indicando os limites das normas, que, apesar de serem instrumentos relevantes para compreender a operacionalização de uma política, não são os únicos elementos envolvidos e [...] não são suficientes para determinar o que de fato vai acontecer" (Lotta, 2019, p. 20).

A volta do crescimento da formalização VSA é verificada a partir de 2018. No entanto, o contexto político do país apresentava uma série de condições adversas para o SUAS e outras políticas sociais. Os Pactos de Aprimoramento não foram atualizados; o IGD-SUAS deixou de ser calculado com a mesma frequência, a partir

[34] Avritzer (2018) analisa a democracia brasileira a partir de um movimento pendular passando por períodos democráticos e de regressão democrática - em que há menos apoio à democracia e questionamentos de resultados eleitorais. Entre 1994 e 2014, observou-se a estabilização dos procedimentos eleitorais, a aceitação dos resultados das urnas e a ampliação de políticas públicas distributivas, o que fortaleceu o apoio social à democracia. Já entre 2013 e 2018, a não aceitação do resultado das urnas, a judicialização da política com o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff e a fragilização das garantias constitucionais, especialmente por meio da atuação de instituições contrademocráticas constituem um cenário que expõe as estruturas históricas autoritárias e a fragilidade dos direitos no Brasil, frequentemente sustentados por pactos intraelites e por uma lógica de tolerância seletiva, o que torna a democracia brasileira vulnerável a de regressão.

de 2017; houve a criação de programa sem diálogo com o controle social e desfinanciamento da política (Abrucio, et al, 2023).

Ao consultar o Governo Federal, por meio da Lei de Acesso à Informação, e solicitar dados sobre os investimentos nas ações de VSA para a presente pesquisa, verificaram-se os valores autorizados da Ação Orçamentária 8893 denominada Apoio à Organização, Gestão e Vigilância Socioassistencial no Território, no âmbito do SUAS. Essa ação orçamentária abrange tanto os repasses do IGD-SUAS, que não são exclusivos da Vigilância Socioassistencial (VSA) e podem custear uma diversidade de ações voltadas à estruturação da gestão, dos serviços ou do controle social, envolvendo a contratação de bens e/ou serviços, quanto a ação orçamentária direta, utilizada pela União para custear ações próprias de apoio à Vigilância no âmbito federal. A análise da série histórica dos recursos autorizados indica que, entre 2012 e 2016, e no ano de 2018 os montantes mantiveram-se mais elevados. Nos anos de 2017 e, a partir de 2019, houve uma redução dos valores, conforme apresentado na tabela a seguir.

Tabela 3 - Valores autorizados para Apoio à organização, Gestão e Vigilância Socioassistencial no território, no âmbito do SUAS

Ano	Valor Autorizado (R$)
2012	226.790.533,00
2013	215.448.630,00
2014	182.609.721,00
2015	209.926.471,00
2016	173.745.684,00
2017	109.451.195,00
2018	163.003.967,00
2019	79.044.050,00
2020	8.258.967,00
2021	60.144.308,00
2022	62.005.723,00
2023	9.607.883,00
2024	14.456.312,00

Fonte: Elaborado pela autora a partir da resposta do Governo Federal via Lei de Acesso à Informação.

Ressalta-se que, de acordo com a consulta ao Governo Federal nos anos de 2020, 2023 e 2024, não houve previsão orçamentária de repasse do IGD-SUAS, sendo justamente esses anos os de menor investimento na Ação Orçamentária 8893 (Apoio à Organização, Gestão e Vigilância Socioassistencial no Território, no âmbito do SUAS), o que reforça a relevância deste instrumento como mecanismo de apoio financeiro à gestão do SUAS. Essa redução de repasses nos anos mais recentes limitou a capacidade dos entes subnacionais de estruturar ações de gestão, principalmente àqueles que têm maior dependência de recursos do ente federal.

Analisando-se especificamente a transferência de recursos do IGD-Suas aos municípios, Mesquita, Paiva e Jaccoud (2018) identificaram que a participação no total dos repasses federais diminuiu de 5% em 2016 para 3% em 2018. As autoras também pontuaram que em 2017, o governo federal criou o Programa Criança Feliz, e garantiu recursos a este programa que foram ampliados em 2018, apesar do contexto de ajuste fiscal que comprometeu os serviços socioassistenciais e os instrumentos de gestão, sinalizando que a prioridade daquele momento não era dar continuidade no aprimoramento da política já existente e no cumprimento das decisões anteriormente pactuadas, mas de viabilizar o novo programa (Mesquita, Paiva e Jaccoud (2018).

Para aprofundar a análise da implementação da VSA, recorreu-se ao estudo realizado por Cunha et al. (2024), a fim de compreender como ela se apresenta por estado. Os autores elaboraram um ranking de formalização da VSA considerando todos os estados brasileiros, a partir dos resultados do Censo SUAS de 2023, no qual foram identificados que existem apenas sete estados em que a maioria dos municípios possui a VSA formalizada. O Ceará apresenta o maior percentual (75%); seguido por Roraima (66,67%); Maranhão (60,93%); Pernambuco (57,92%); Rio Grande do Norte (54,49%); Bahia (52,67%) e Amazonas (51,61%). Quando analisados de forma agregada por região, os percentuais de formalização apresentam a seguinte ordem: Nordeste, com 51,32%; Norte, com 40,89%; Sudeste, com 29,54%; Centro-Oeste, com 27,43%; e Sul, com 23,39%.

Esses dados demonstram que a institucionalização formal da VSA está mais avançada nas regiões Nordeste e Norte, que historicamente são as mais dependentes da coordenação federativa e das transferências nacionais no âmbito do SUAS (Jaccoud *et al.*, 2020). Isso leva a pontuar que a dependência financeira pode contribuir para ampliar a adesão municipal às diretrizes federais, enquanto as regiões

com melhor desempenho fiscal e técnico, como nas regiões Sul e Sudeste, especialmente nas grandes metrópoles, tendem a apresentar maior grau de discricionariedade em relação às normativas federais (Jaccoud *et al.*, 2020).

Mesmo diante da baixa implementação formalizada da VSA nos municípios, os dados do Censo SUAS de 2024 mostram que 34,2% a instituíram de maneira informal, enquanto 27,7% ainda não instituíram. O fato de ser formal ou não é importante e necessário, principalmente para haja segurança jurídica de sua regulação e que ela se fortaleça enquanto objetivo da política; todavia, sabe-se que esse fator, isoladamente não assegura sua efetividade, assim como sua informalidade ou ausência também não impede que ações relacionadas às suas competências sejam realizadas. Assim, a formalização é o primeiro aspecto a ser analisado para compreender o processo de institucionalização da VSA. O segundo aspecto se refere às ações, que fazem parte do escopo de trabalho da VSA, que vêm sendo realizadas pelos municípios.

No questionário de gestão municipal do Censo SUAS, a questão nº 15 aborda as atividades de monitoramento da qualidade dos serviços prestados pela rede socioassistencial que vêm sendo desenvolvidas. De acordo com os dados do Observatório do Censo SUAS de 2023, último ano em que as informações foram consolidadas, verifica-se que tais atividades mencionadas são realizadas pela maioria dos municípios, com destaque para a gestão e validação das informações das unidades socioassistenciais, apontada por 83,67% deles, seguida das visitas técnicas à rede socioassistencial, realizadas por 81,92% dos municípios.

Já as atividades que exigem maior estrutura técnica e capacidade analítica apresentam menor incidência entre os municípios. Apenas 39,14% informaram possuir instrumentos próprios de coleta de dados para o levantamento de informações, e somente 25,35% realizam a produção de indicadores próprios voltados à aferição do volume e da qualidade dos serviços ofertados.

Apesar de se tratar de um percentual reduzido, 4,73% dos municípios que declararam não realizar qualquer atividade de monitoramento da qualidade dos serviços, o que indica a ausência de acompanhamento da execução das ações da Política de Assistência Social. É importante ressaltar que tais ações envolvem a utilização de recursos públicos e o atendimento de demandas sociais complexas, e estes dados denunciam o descumprindo de uma responsabilidade legal, conforme

dispõe o artigo 15, inciso VII, da LOAS (Brasil, 1993), que estabelece como competência dos municípios “realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito” indicando que a falta ou fragilidade da VSA nos município compromete o aprimoramento da política de assistência social, ao limitar, na maioria dos casos, suas ações a práticas mais burocráticas e administrativas, ou, no pior cenário, a não realizar se quer essas ações. Isso, reafirma a necessidade de investir no fortalecimento da VSA para que haja avanço no estabelecimento de uma cultura de avaliação.

Outra atividade de responsabilidade da VSA refere-se à realização de diagnóstico socioterritorial, mencionada na questão nº 29. Ainda que ele seja reconhecido como instrumento do planejamento da política de assistência social, sua realização tem se mostrado limitada. Os dados do Censo SUAS de 2023, indicam que a maioria dos municípios brasileiros não dispõe desse instrumento para a leitura das vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios. Do total de municípios analisados, 3.791 declararam não possuir diagnóstico socioterritorial, ou seja, 68,7%, enquanto apenas 1.728 (31,3%) informaram dispor desse instrumento, reforçando, mais uma vez, a fragilidade da implementação da VSA.

A NOB/SUAS (Brasil, 2012) estabelece ser de responsabilidade dos entes federados da área da VSA, a realização e a atualização periódica de diagnósticos socioterritoriais, de forma articulada com as proteções sociais. Esses diagnósticos devem reunir informações sobre as vulnerabilidades e os riscos presentes nos territórios, as demandas e ofertas socioassistenciais, sendo um instrumento que deve integrar os Planos Municipais de Assistência Social e orientar a organização da rede socioassistencial.

Esses dados demonstram que mais de dois terços dos municípios não tem se baseado em análises sistemáticas da realidade local. Diante disso, a atuação da gestão pode se restringir, por vezes, a respostas mais reativas, com base nas urgências cotidianas, nem sempre motivadas pelas necessidades reais da população, indo na contramão da perspectiva preventiva de proteção social (PNAS, 2004).

Koga (2016) ao discutir o lugar do diagnóstico socioterritorial na gestão, traz reflexões muito pertinentes. A autora considera que o planejamento nessa área se deu, historicamente, a partir dos serviços que já existiam e de registros dos atendimentos realizados, uma vez que a assistência social não surge com o Estado.

Essa lógica está presente em outras políticas sociais que se constituíram a partir de uma racionalidade burocrática e meritocrática, na qual cadastros e comprovações documentais se tornaram referências para o acesso e se sobrepuseram à própria realidade, que, diante de critérios rigorosos, mais negando que garantindo direitos (Koga, 2016). Assim, é o próprio “Estado que cria a figura do necessitado [...] (Teles, 2001, apud Garcia, 2023, p. 73) ao definir quem deve receber a proteção social, a partir de parâmetros institucionais e administrativos. Portanto, essa limitação, expressa na ausência de diagnóstico socioterritorial, relaciona-se a esse legado da política de assistência social no Brasil, que ainda persiste.

É importante dizer que a realização de diagnósticos socioterritoriais, por si só, não garante que a gestão esteja baseada em conhecimentos sobre o território. Ainda assim, sua elaboração constitui uma etapa importante nesse processo, uma vez que pressupõe a participação de outros atores e o levantamento de dados e informações qualitativas, o que pode favorecer a troca de saberes e perspectivas para além dos órgãos gestores. Dessa forma, ele pode ser utilizado como instrumento de fortalecimento da política de assistência social, contribuindo para ampliar o alcance de suas intervenções.

No que se refere aos recursos humanos que atuam na VSA, as informações analisadas estão relacionadas à Questão 76, na qual os municípios registraram os dados cadastrais e funcionais dos profissionais que atuam no Órgão Gestor da Assistência Social[35]. Os dados em âmbito nacional foram organizados na tabela abaixo:

[35]Nas orientações do manual para o correto preenchimento do Questionário de Gestão Municipal constam as seguintes instruções para a questão 76: As Secretarias Municipais que são responsáveis pela gestão de outras políticas públicas, além da Política de Assistência Social, devem computar da seguinte maneira a quantidade de trabalhadores: - Trabalhadores que exercem exclusivamente funções/atividades ligadas à Assistência Social, mais; - Trabalhadores cujas funções/atividades estão ligadas tanto à assistência social como a outras políticas geridas pela Secretaria (Por exemplo: trabalhadores de áreas administrativas, financeiras ou contábeis que dão apoio ao conjunto de atividades das diversas políticas geridas pela Secretaria). - NÃO DEVEM SER COMPUTADOS os trabalhadores que exercem funções/atividades ligadas exclusivamente a outras políticas públicas geridas pela Secretaria. - NÃO DEVEM SER COMPUTADOS os trabalhadores que exercem suas atividades exclusivamente em unidades de prestação de serviços (CRAS, CREAS, ou outras unidades de atendimento) (Brasil, 2024, p. 14).

Tabela 4 - Número de trabalhadores no órgão gestor de Assistência Social

Gênero	Nº	VSA - Principal atividade	VSA - Segunda principal atividade
Feminino	38.199	1.644	866
Masculino	16.237	444	201
Total	54.436	2.088	1.067

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Censo SUAS de 2024 (Brasil, 2024)

No Brasil, o número total de trabalhadores do SUAS identificados na gestão municipal é composto por 54.436 servidores, dos quais 38.199 são mulheres e 16.237 são homens, reafirmando a predominância feminina, que é marca histórica da política de assistência social. No que se refere à VSA como principal atividade, identificam-se 2.088 profissionais, o que representa aproximadamente 3,8% do total de servidores, sendo 1.644 do sexo feminino e 444 do sexo masculino. Quando considerada a VSA como segunda principal atividade, o quantitativo é de 1.067 profissionais, correspondendo a cerca de 2,0% do quadro geral, dos quais 866 são mulheres e 201 são homens. Ao considerar todos os profissionais que informaram atuação na Vigilância Socioassistencial como atividade principal ou secundária, observa-se um total bruto de 3.155 registros. No entanto, 324 profissionais declararam a VSA simultaneamente como atividade principal e secundária, configurando sobreposição de registros. Dessa forma, o número de profissionais distintos que atuam na Vigilância Socioassistencial é de 2.831 servidores, o que corresponde a 5,2% do total de trabalhadores da gestão municipal. Quando se analisa as atividades que mais possuem trabalhadores, nem todas detalham quais Serviços/Atividade a qual o(a) profissional está vinculado(a).

Dentre as opções informadas, “Outros” (17.798), “Atividades de gestão (administrativo)” (14.021) e “Gestão do SUAS” (6.138) são aqueles que contemplam o maior número de trabalhadores, totalizando 37.957 trabalhadores, o que corresponde a aproximadamente 69,7% do quadro geral, demonstrando que a maior parte da força de trabalho se refere a categorias genéricas, o que dificulta a identificação precisa das atribuições desempenhadas no âmbito da gestão municipal da Assistência Social, e, por consequência, a análise de quais áreas estão sendo mais priorizadas.

Tabela 5 - Nível de escolaridade dos trabalhadores da VSA nas gestões municipais

Escolaridade	Quantidade	Percentual (%)
Pós-Graduação (Doutorado, Mestrado, Especialização)	633	22,36%
Ensino Superior Completo	1.843	65,10%
Ensino Superior Incompleto	136	4,80%
Ensino Médio (Completo e Incompleto)	211	7,45%
Ensino Fundamental Incompleto	8	0,28%
TOTAL	2.831	100%

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Censo SUAS de 2024 (Brasil, 2024)

Os dados sobre a escolaridade indicam que a maior parte dos profissionais da VSA apresenta elevado nível de escolaridade, com 87,46% possuindo diploma de nível superior e 22,36% pós-graduação, incluindo especializações, mestrados e doutorados. No entanto, esses profissionais acumulam funções, atuando de forma parcial na VSA, exceto em 324 registros (11,4%), nos quais foi indicada a atividade como principal e secundária. Tal situação impede a dedicação exclusiva à área, que, como já discutido, demanda tempo para o aprofundamento nas especificidades do trabalho que envolve múltiplas habilidades.

Tabela 6 -Tipo de vínculo dos trabalhadores da VSA

Tipo de Vínculo	Quantidade	Percentual (%)
Servidor Estatutário	1.226	43,30%
Comissionado	733	25,90%
Servidor Temporário	530	18,70%
Empregado Público (CLT)	122	4,30%
Outros Vínculos Não Permanentes	153	5,40%
Terceirizados/Prestadores/ Empresas	54	1,90%
Sem vínculo / Voluntários	13	0,50%
TOTAL	2.831	100%

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Censo SUAS de 2024 (Brasil, 2024)

No que diz respeito ao vínculo trabalhista, os dados revelam um cenário preocupante, uma vez que 52,4% dos profissionais — ou seja, mais da metade — ocupam postos de trabalho precários, como cargos comissionados, contratos temporários e outras formas de vínculo sem estabilidade. Essa condição pode comprometer a continuidade das ações desenvolvidas, em razão da fragilidade das relações empregatícias estabelecidas. Além disso, vínculos nos quais a permanência do trabalhador está submetida à vontade política tendem a impactar negativamente a autonomia técnica e profissional, condição essencial para a efetivação da Vigilância Socioassistencial.

Quanto à formação profissional das (os) trabalhadoras (es) da VSA, identificaram-se 21 profissões distintas, conforme tabela a seguir:

Tabela 7 - Formação profissional dos trabalhadores que atuam na VSA

Formação profissional	Quantitativo	Percentual (%)
Assistente Social	1.469	51,90%
Outra(o) profissional de nível superior	298	10,50%
Profissional de nível médio	248	8,80%
Psicóloga(o)	244	8,60%
Pedagoga(o)	180	6,40%
Sem formação profissional	96	3,40%
Administrador(a)	90	3,20%
Socióloga(o)	47	1,70%
Advogada(o)	45	1,60%
Analista de sistema	29	1,00%
Administração Pública / Gestão Pública	16	0,60%
Contador	16	0,60%
Geógrafa(o)	13	0,50%
Nutricionista	8	0,30%
Economista	6	0,20%
Profissional de educação física	6	0,20%
Enfermeira(o)	5	0,20%
Estatística(o)	5	0,20%
Antropóloga(o)	3	0,10%

Formação profissional	Quantitativo	Percentual (%)
Programadora(a)	3	0,10%
Cientista política(o)	1	0,04%
Fisioterapeuta	1	0,04%
Terapeuta Ocupacional	1	0,04%
Economista Doméstico	1	0,04%
Total	2.831	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Censo SUAS de 2024 (Brasil, 2024)

Os dados apresentam maior concentração em algumas categorias, com destaque para as que historicamente estruturam a política como os assistentes sociais que representam a maioria absoluta (51,9%), seguidos por psicólogas(os) (8,6%) e pedagogas(os) (6,4%). Integram ainda esse núcleo os profissionais de nível médio (8,8%). O grupo identificado como outros (as) profissionais de nível superior (10,5%) apresenta um número significativo; todavia, a ausência de informações das áreas de formação não permite avaliar se estão alinhadas às orientações do MDS. No caso das áreas de Serviço Social e a Psicologia, por serem profissões essenciais e obrigatórias nas equipes mínimas dos serviços socioassistenciais, tiveram sua presença facilitada no processo histórico de implementação da política, no qual estes profissionais possivelmente já faziam parte da rede e puderam ser realocados para funções de gestão.

Em relação às demais áreas sugeridas pelo MDS restou prejudicada, os dados mostram uma pequena porcentagem para sociologia (1,70%) e estatística (0,20%). As áreas relacionadas à ciência de dados também apresentam um número reduzido. A presença de áreas que não estão formalmente previstas nas normativas que estruturam as equipes do SUAS, como as da área da saúde, pode indicar a falta de atendimento das orientações técnicas, cargos políticos sem aderência às funções, mas também é possível considerar a tentativa de municípios em alocar pessoas com alguma familiaridade com dados para auxiliar na ausência de profissionais dessa área. Diante disso, o caráter multidisciplinar ainda não avançou na VSA, uma vez que as equipes apresentam pouca diversidade de formação, o que reduz seu potencial para desenvolver um trabalho mais abrangente sobre a realidade.

Analisando-se tanto o grau de formalização da VSA, como os recursos humanos vinculados à área e as ações sob sua responsabilidade, observa-se que a indução federativa se apresenta frágil. Apesar da criação de instrumentos normativos, sistemas de informação e incentivos financeiros, não há vinculação obrigatória para a utilização dos recursos, nem mecanismos que monitorem e exijam a inclusão das ações da VSA nas rotinas de gestão e planejamento. Isso não significa que tornar esse processo mais rigoroso garanta sua efetividade. Todavia, verifica-se que os instrumentos que apresentam constrangimentos administrativos e risco de perda de recursos, como o preenchimento do Censo SUAS e do CadSUAS, ainda que não sejam realizados de forma unânime pelos entes federados, configuram-se como ações mais implementadas no âmbito municipal.

Conforme já pontuado, aspectos como o subfinanciamento, a fragilidade na constituição de equipes específicas, a desarticulação entre áreas e a ausência de capacitação sistemática prejudicam a institucionalização da VSA. Somam-se a esses elementos os efeitos de inércia (Halpern, Lascoumes e Le Galès, 2012, p. 34), produzidos por culturas institucionais consolidadas, caracterizadas pela limitada atuação direta do poder público e por práticas baseadas em gramáticas políticas naturalizadas, como o assistencialismo e o clientelismo, que contrapõe a perspectiva do direito.

Assim, a VSA passa a disputar espaço com lógicas estabelecidas, que tendem a reproduzir arranjos institucionais já estabilizados, resultando em uma implementação mais formal ou simbólica, com baixa capacidade de se afirmar como um dos objetivos da política de Assistência Social. Ainda que a centralidade alcançada pela VSA esteja prevista na legislação, determinadas lógicas institucionais resistem e se adaptam para continuar influenciando as ações e direcionando decisões da política.

Dessa forma, é possível afirmar que a instrumentação (Halpern, Lascoumes e Le Galès, 2021), ou seja, todo o processo que envolve as escolhas dos instrumentos criados para operacionalizar a VSA e a maneira como eles vêm sendo utilizados pelos atores nas distintas realidades deste país, revela-se ainda insuficiente para se tornar uma realidade na estrutura da política de assistência social.

Para finalizar este capítulo, é importante reconhecer que há multifatores presentes em processos de implementação, e no contexto do SUAS, é possível considerar, que o resultado da baixa implementação da VSA no país não deve ser

analisado apenas como resultado das decisões ou omissões do poder público, haja vista que a política se constrói com a participação da sociedade em diferentes espaços de deliberação e pactuação. Há cobrança para que ela de fato avance? Há interesse dos atores envolvidos para que ela se fortaleça e possa informar melhor as decisões políticas? Existe concordância e apoio para que as ações da VSA ocorram? Existe convergência que os serviços socioassistenciais sejam monitorados e avaliados? Que os diagnósticos sejam coletivamente construídos? Que as demandas da população sejam ouvidas, consideradas e registradas? Que as informações sejam sistematizadas e analisadas? São algumas indagações a serem feitas e que não se limitam a questões financeiras e técnicas, mas dizem respeito às dimensões políticas envolvidas nesse processo.

A análise realizada ao longo deste capítulo evidencia que a VSA se constitui como resultado de um processo gradual em que construção do problema público se inicia com a necessidade de produção de dados e informações que subsidiassem os diagnósticos das vulnerabilidades e riscos, passando a ser incorporada como resposta institucional às limitações históricas do SUAS relacionadas à fragmentação das informações, à baixa capacidade de planejamento territorial e às dificuldades de monitoramento e avaliação da qualidade da oferta e da demanda de serviços socioassistenciais. Trata-se de um conjunto de questões complexas que envolvem diversos atores, com interesses também diversos, muitas vezes conflitantes com os objetivos da própria política.

Nesse processo, a definição do problema público que a VSA visa enfrentar foi sendo construída a partir da interação entre indução federativa, experiências locais de gestão e demandas operacionais da implementação da política.

Os dados do Censo Suas que foram apresentados reforçam essa interpretação ao demonstrar que a institucionalização da VSA ocorre de maneira heterogênea, combinando diferentes graus de formalização e práticas já existentes ao cotidiano das gestões municipais e estaduais. Tal cenário indica que o problema público ao qual a VSA responde: a necessidade de qualificar a gestão por meio da informação, monitoramento e avaliação, encontra-se em permanente construção, sendo reinterpretado conforme os atores e suas representações e os processos e instituições.

Assim, a VSA pode ser compreendida como um processo em movimento, no qual a própria definição do problema público continua sendo atualizada pelas práticas de gestão, pelos instrumentos mobilizados e pelas disputas em torno do conhecimento que pode ser gerado pela política de Assistência Social.

Gerar esse conteúdo sobre sua própria atuação demanda um processo de mudança institucional em que práticas baseadas na cultura da dádiva e no assistencialismo que foram se consolidando ao longo de sua história sejam modificadas por um cultura de registros, monitoramento, e avaliação, que auxilie a comunicar de forma objetiva seu campo específico de atuação, seus limites institucionais e suas responsabilidades públicas, fortalecendo sua identidade enquanto política de proteção social não contributiva, superando “[...] a ideia de que a assistência é um recurso de última hora” (Garcia et al, 2025, p. 6) para o atendimento imediato às mazelas do capitalismo.

CAPÍTULO 3 - A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL EM MOVIMENTO

3.1 A organização da política de Assistência Social no Estado de São Paulo

Antes de adentrar o cenário da pesquisa de campo, é necessário apresentar como o estado de São Paulo organiza sua política de assistência social, na qual se inclui a região administrativa de Bauru, objeto de estudo empírico desta tese.

O órgão responsável pela gestão da Política de Assistência Social no estado de São Paulo é a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS) que executa as ações da Política Estadual de Assistência Social, a Política Estadual sobre Drogas e a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em sua estrutura, a SEDS possui 26 Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS), responsáveis pelo acompanhamento, supervisão e assessoramento à política de Assistência Social dos municípios, situados em seus diversos níveis de gestão: inicial, básica ou plena. E ainda faz parte da estrutura da SEDS o Conselho Estadual de Assistência Social (CONSEAS), o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA), o Conselho Estadual do Idoso (CEI) e a Comissão Intergestores Bipartite do estado de São Paulo (CIB) (São Paulo, 2024).

De acordo com os dados consolidados do Censo SUAS (2023), nos municípios do estado de São Paulo, 81,4% dos serviços socioassistenciais, exceto CRAS, CREAS e Centro POP, são executados pelas OSCs. Ou seja, há, no estado de São Paulo, uma rede socioassistencial predominantemente terceirizada.

Esse cenário aponta muitos desafios ao poder público, que detém a responsabilidade do comando único em cada esfera de governo. A realização de ações de coordenação no interior da própria estrutura governamental já é um trabalho complexo; coordenar atores não estatais torna-se ainda mais desafiador, especialmente no âmbito da política de assistência social, marcada por forte legado de instituições religiosas e filantrópicas que atuavam muito antes da consolidação da presença estatal, conforme já discutido anteriormente.

Tabela 8 - Serviços socioassistenciais do Estado de São Paulo por natureza da unidade de execução

	Governamental		Não Governamental			
Serviço	**nº**	**%**	**nº**	**%**	**Total**	**% do Total**
SCFV	541	21,30%	2.004	78,70%	2.545	50,90%
Centro Dia	76	13,40%	493	86,60%	569	11,40%
Família Acolhedora	34	59,60%	23	40,40%	57	1,10%
Instituições de Acolhimento	277	15,20%	1.549	84,80%	1.826	36,50%
Total Geral	928	18,60%	4.069	81,40%	4.997	100%

Fonte: Elaborado pela autora a partir do observatório do Censo SUAS de 2023 (Brasil, 2025)

No ordenamento da LOAS, os estados têm função complementar de apoio técnico e financeiramente aos municípios, intervindo na execução direta em situações emergenciais ou de ausência de demanda municipal pelos serviços socioassistenciais, devendo ainda criar redes de atendimento regionais, quando for o caso. No estado de São Paulo a Lei que institui o SUAS foi aprovada recentemente. O Projeto de Lei nº 1048/2025 foi enviado pelo poder executivo em outubro de 2025 para a Assembleia Legislativa do estado de São Paulo (Alesp) e foi publicado em 15 de dezembro de 2025, por meio da Lei nº 18.368, de 15 de dezembro de 2025 (São Paulo, 2025).

Nota-se que o estado de SP ainda não havia institucionalizado o SUAS, mesmo isso sendo uma das prioridades do Pacto de Aprimoramento do SUAS do quadriênio 2014-2017, o qual previa a adequação da legislação municipal ao SUAS, tendo como meta a atualização ou instituição por todos os municípios. Apenas dois estados brasileiros não haviam aprovado a lei estadual do SUAS: Tocantins e São Paulo, o que foi considerado como uma "[...] Inconsistência no compromisso legal e operacional do governo de São Paulo com o SUAS [...] (Sposati, 2025). Esse contexto remete à reflexão sobre os desafios da implementação de políticas públicas federativas no Brasil realizada por Arretche (2001):

> Imaginemos a implementação de um programa federal, de escala nacional, cujas regras de operação suponham a cooperação dos três níveis de governo, em um país federativo e multipartidário, como o Brasil, em que prefeitos e governadores têm autonomia política e podem estar ligados a partidos distintos. Políticas públicas compartilhadas por governos ligados a partidos que competem entre si tendem a produzir comportamento não-cooperativos, pois na base das relações de implementação haveria uma incongruência básica de objetivos, derivada da competição eleitoral. Este cenário − perfeitamente factível, dada a multiplicidade de programas descentralizados existentes − não pode ser encarado como um problema. É simplesmente um dado da realidade, que impõe um razoável grau de

> incerteza quanto à convergência de ações dos implementadores e, por extensão, da perfeita adequação entre formulação original e implementação efetiva (Arretche, 2001, p. 48).

Aderir ao SUAS, de forma suplementar aos municípios, não costuma ser atrativo para alguns gestores, principalmente quando não há convergência política com o governo federal, levando, muitos deles, a realizar projetos fora do SUAS (Jaccoud *et al.,* 2020), e assim poder exercer maior controle nas decisões e deixar sua marca registrada para campanhas políticas.

No caso do estado de São Paulo, a competência de Vigilância Socioassistencial está prevista no Decreto 57.819/2012 (São Paulo, 2012) que estabelece como atribuição do Grupo Estadual de Gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS da Coordenadoria de Ação Social, da Secretaria de Desenvolvimento Social, o acompanhamento da execução das ações e os serviços de vigilância social.

O aprimoramento do Estado de São Paulo - 2016-2019 (São Paulo, 2016) definiu como prioridade o aperfeiçoamento institucional, com a meta de estruturar e consolidar a Vigilância Socioassistencial conforme as normativas do MDSA, visando à produção de diagnósticos socioterritoriais. Para isso, foram previstas ações como a implantação de Núcleos de Vigilância Socioassistencial nas Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS); elaboração de indicadores de avaliação e de padrões sobre a qualidade dos serviços socioassistenciais; estudos e informações técnicas utilizados como subsídios aos processos de formulação e implantação da gestão do SUAS e dos programas e projetos da Pasta; e coordenação do processo de elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social.

Já a institucionalização do SUAS no âmbito estadual ocorreu com a nova legislação que passa a incorporar a Vigilância Socioassistencial em seu arcabouço legal como uma função da política. Trata-se de um avanço no plano normativo, ao conferir formalização a uma função já existente e vinculada à Coordenadoria da Gestão do SUAS. Contudo, observa-se a ausência de uma estrutura específica relacionada à VSA, considerando que a Vigilância Socioassistencial constitui um dos objetivos da política de assistência social, esse arranjo pode indicar limites na sua operacionalização.

Os dados do Censo SUAS de 2023 demonstram que, dos 631 municípios do estado de São Paulo que responderam ao questionário, 169 (26,78%) declararam

possuir a VSA formalizada; 221 (35,02%) indicaram sua existência de maneira informal; e 241 (38,19%) informaram não possuir a área constituída. No ranking nacional de formalização da VSA, o estado de São Paulo ocupa a 19ª posição (Cunha; Garcia; Barbosa, 2024), estando abaixo da média nacional, registrada em 36,05%.

Os entes federados são responsáveis pela implantação da Vigilância Socioassistencial, sendo que a NOB/SUAS (2012) atribui aos estados as seguintes competências:

> I - desenvolver estudos para subsidiar a regionalização dos serviços de proteção social especial no âmbito do estado; II - apoiar tecnicamente a estruturação da Vigilância Socioassistencial nos municípios do estado; III - coordenar, em âmbito estadual, o processo de realização anual do Censo SUAS, apoiando tecnicamente os municípios para o preenchimento dos questionários e zelando pela qualidade das informações coletadas (Brasil, 2012, p. 43).

Para cumprir com essas atribuições, nos últimos anos o governo do estado de São Paulo vem organizando estratégias para fortalecer a VSA nos municípios paulistas. Em 2022, foi criado o Projeto de Fortalecimento da Vigilância Socioassistencial nos municípios de Pequeno Porte I e II como estratégia de apoio do estado de São Paulo à implementação da VSA, tendo como base o diagnóstico estadual que identificou como principal dificuldade dos municípios a falta de recursos humanos para realizar as ações de vigilância, o que limitava a utilização de instrumentos, metodologias e processos formativos na área; e também foi identificado dificuldades na identificação da demanda latente, especialmente em situações de violência e violações de direitos (Machado; Fiore, 2023).

No período de 2019–2020, apenas 26 municípios de Pequeno Porte I e II dispunham de técnicos de referência para a Vigilância Socioassistencial. Com a implantação do projeto de apoio técnico e financeiro, esse número passou para 64 municípios em 2023 (Machado; Fiore, 2023).

Os recursos foram repassados aos municípios em uma única parcela no valor de R$ 34.720,00 (trinta e quatro mil, setecentos e vinte reais) destinados às ações de aprimoramento da gestão (São Paulo, 2023) e vinculados a compromissos da gestão municipal, como a estruturação administrativa da área, elaboração de plano específico de vigilância socioassistencial, alimentação dos sistemas de monitoramento e participação em processos de capacitação. Ao todo 67 municípios aderiram ao projeto em 2023, participando de ações de formação e apoio técnico (Machado; Fiore, 2023).

Em 2024, o Projeto de Desenvolvimento das Macroatividades da VSA[36] foi planejado a partir de uma avaliação das bases de dados do PMASweb 2024, analisando as seguintes perguntas: “Realiza ações de vigilância socioassistencial?”, “Possui equipe específica de vigilância?” e “Possui sistema informatizado próprio?”) e a questão do Censo SUAS 2023 com a questão: "A Vigilância Socioassistencial, inclusive áreas de monitoramento e avaliação, está constituída como subdivisão administrativa no órgão gestor?" (São Paulo, 2024).

A análise permitiu classificar as DRADS de acordo com o nível de realização das ações de VSA, a partir das informações do PMASweb e do Censo SUAS. O primeiro grupo constituído pela DRADS Vale do Ribeira não registrou nenhuma das ações de VSA. Em um segundo grupo, sete DRADS apresentaram menos de 50% dos municípios realizando ações de vigilância, sendo elas: Avaré, Fernandópolis, São José do Rio Preto, Botucatu, Barretos, Franca e Araraquara, evidenciando baixo nível de institucionalização da área (São Paulo, 2024).

Um terceiro conjunto formado por quatro DRADS apresentou percentuais entre 56% e 62,50% dos municípios realizando ações de vigilância: Ribeirão Preto, Bauru, Piracicaba e Alta Sorocabana. O quarto grupo com dez DRADS apresentou percentuais entre 70% e 97,67% dos municípios: Mogiana, Campinas, Sorocaba, Marília, Vale do Paraíba, Grande São Paulo Leste, Grande São Paulo ABC, Grande São Paulo Oeste, Alta Paulista e Alta Noroeste. Por fim, o quinto grupo com quatro DRADS registrou a totalidade dos municípios realizando ações de VSA— Capital, Grande São Paulo Norte, Itapeva e Baixada Santista (São Paulo, 2024).

Quando analisada a totalidade dos municípios do estado, identificou-se que, dos 645 municípios, 374 (57,98%) realizam ações de vigilância socioassistencial; 163

[36] Em consulta realizada com base na Lei de Acesso à Informação (LAI) à SEDS para mais informações sobre o projeto, a informação é de que: “O referido projeto tem como objetivo central estruturar, qualificar e padronizar as principais funções da Vigilância Socioassistencial, compreendidas como a produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas sobre vulnerabilidades e riscos sociais, bem como o monitoramento da rede socioassistencial, subsidiando diretamente o planejamento, a gestão, a pactuação interfederativa e o controle social da política de assistência social. Nesse sentido, o projeto está organizado a partir de macroatividades que envolvem o fortalecimento da estrutura técnico-institucional da VSA nos órgãos gestores municipais; a produção de diagnósticos socioterritoriais; o monitoramento da oferta e da capacidade instalada dos serviços, programas e benefícios; a utilização integrada de bases de dados como CadÚnico, Censo SUAS, PMASweb e demais sistemas; a elaboração de estudos, relatórios, boletins, mapas e painéis; e a disseminação qualificada da informação para gestores, trabalhadores, conselheiros e sociedade civil “ (SEDS, 2024).

(25,27%) possuem equipe específica de vigilância; e 128 (19,84%) dispõem de sistema informatizado próprio (São Paulo, 2024).

O Projeto Estadual de Desenvolvimento das Macroatividades da VSA teve a adesão de 184 dos 189 municípios elegíveis, que receberam recurso estadual para a Vigilância Socioassistencial, totalizando R$9.987.520,00. Cada município recebeu R$54.280,00, sendo R$34.720,00 para custeio e R$19.560,00 para investimento (São Paulo, 2024).

Os critérios de seleção dos municípios foram estabelecidos com base nos registros sobre a existência de equipe específica e a realização de ações de Vigilância Socioassistencial, conforme dados disponíveis no PMASweb 2024, ficando o repasse condicionado ao que se segue: I) R$ 34.720,00 para despesas de custeio e R$ 19.560,00 para despesas de investimento aos municípios que indicaram possuir equipe específica e realizar ações de Vigilância Socioassistencial; II) R$ 34.720,00 para despesas de custeio e R$ 19.560,00 para despesas de investimento aos municípios de grande e médio porte que indicaram não possuir equipe específica" (São Paulo, 2024). Para aderir ao projeto, os municípios devem cumprir as seguintes responsabilidades:

> Garantir a existência de, no mínimo, um técnico de referência na área de Vigilância Socioassistencial no prazo de 12 meses; II. Preencher regularmente os sistemas estaduais (PMASweb, MSEweb e SIGSUAS); III. Elaborar o Plano de Ação da Vigilância Socioassistencial em até 180 dias; IV. Participar de ações de capacitação promovidas pela SEDS; §1º O Plano de Ação deverá conter: I - Identificação da prefeitura municipal; II - Identificação do órgão gestor; III - Quadro de recursos humanos da equipe específica; IV - Ações prioritárias para desenvolvimento das macroatividades; V - Cronograma de execução; VI - Detalhamento da previsão de utilização dos recursos financeiros (São Paulo, 2024, p. 3).

Considerando as necessidades que envolvem a estruturação da VSA, que além de contratação de recursos humanos e capacitações, exige infraestrutura que dê suporte à gestão da informação da política como um todo, já que os dados e informações são gerados nas unidades de atendimento dos serviços socioassistenciais, os valores repassados pelo estado se mostram limitados, tendo em vista que as viagens também foram custeadas com esses valores. Contudo, é necessário reconhecer que se trata de um instrumento de indução que, para além dos recursos financeiros, promoveu processos formativos, por meio de parceria com a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo e a Escola de

Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (EDESP), de forma on line, organizou oficinas presenciais e seminários em que a área da VSA teve a centralidade no debate, mesmo que de forma inicial, já que a maioria dos municípios se encontram nessa fase de implementação.

O projeto também exigiu dos municípios um planejamento voltado a ações da VSA e a manterem pelo menos uma pessoa na área. E, para receber os recursos, exigiu o compromisso formal do gestor municipal e a aprovação do plano de ação pelo Conselho Municipal de Assistência Social. É importante dizer que inicialmente, os valores eram restritos a despesas de custeio, mas com apontamentos e cobranças das equipes municipais, foram estipulados valores para investimentos, que permitem custear equipamentos e materiais permanentes.

Assim, o projeto, ainda em andamento, enquanto instrumento de coordenação, articulou diferentes atores, incluindo o controle social, na tomada de decisão, distribuiu atribuições e responsabilidades e, por meio da oferta de incentivos, induziu comportamentos e pautou a VSA na agenda das gestões municipais. Não sem dificuldades, durante esse processo, que envolveu diversas viagens das equipes aos encontros, as DRADs precisaram reforçar a importância e necessidade assumidas pelas gestões municipais em garantir a participação nos encontros e no evento final, no qual foi realizada uma mostra das experiências selecionadas, diante de relatos de que as equipes estavam se ausentando demais do trabalho.

Em consulta realizada com base na Lei de Acesso à Informação (LAI) à SEDS, sobre resultados do projeto e o cofinanciamento estadual da VSA, incluindo valores repassados e efetivamente executados pelos municípios, foi informado que as demais informações serão disponibilizadas somente após a conclusão do relatório final de execução do projeto, que está em fase de consolidação.

Conforme a Resolução SEDS nº 55/2025 (São Paulo, 2025) o Projeto Desenvolvimento das Macroatividades da VSA permanece para os próximos anos com o apoio técnico e financeiro aos municípios, no valor total de R$ 6.232.800,00, a partir dos mesmos critérios da resolução anterior, podendo ser utilizado em despesas de custeio e/ou investimentos. Os valores foram reduzidos para R$29.400,00 e foram destinados aos municípios que indicaram possuir equipe específica e realizar ações de VSA; e aos municípios de grande e médio porte que indicaram não possuir equipe específica. O projeto foi selecionado como boas práticas no Edital

Outro incentivo financeiro que busca fortalecer a VSA se refere à Resolução SEDS nº 01/2026 (São Paulo, 2026), que prevê 1% do valor total do cofinanciamento aos municípios que comprovarem a existência de uma estrutura formal VSA que foi considerada como unidade, setor, equipe ou responsável designado, devidamente identificado no sistema PMAS web, em organograma institucional ou em ato administrativo oficial.

Nesse contexto, os dados apresentados indicam que as ações de fortalecimento da institucionalização da VSA em âmbito estadual são recentes e consideradas um avanço normativo para o estado, que era um dos poucos que ainda não havia nem regulamentado o próprio SUAS.

Inclusive, no XIII Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial, realizado em março de 2026, o Estado de São Paulo teve cinco projetos selecionados entre os 24 trabalhos que compuseram a 4ª Mostra Nacional de Vigilância Socioassistencial. Entre eles, a SEDS apresentou o Projeto de Fortalecimento e Desenvolvimento das Macroatividades da Vigilância Socioassistencial nos Municípios Paulistas. O município de Bauru participou com o projeto: Entre Registros e Realidades: a qualificação da Vigilância Socioassistencial por meio das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC); Campinas apresentou: Painéis Interativos para a sistematização e disseminação de informações territorializadas produzidas pela VS para a Assistência Social de Campinas – SP; Jacareí participou com o trabalho: Grande Painel Interativo de Dados do Cadastro Único; São José do Rio Preto apresentou o Censo da População em Situação de Rua do município de São José do Rio Preto-SP; e São Paulo participou com o trabalho: A Retomada: São Paulo é Território Indígena – Diagnóstico socioterritorial e qualificação dos trabalhadores do SUAS para o atendimento à família indígena (Brasil, 2026).

A institucionalização do marco legal do SUAS, incluindo a VSA, ocorrem em período próximo de ano eleitoral e coincide com lançamento do novo programa estadual: o Programa de Superação da Pobreza, aprovado por meio da Lei n° 18.176, de 08 de julho de 2025, “[...] com as finalidades de romper o ciclo intra e intergeracional da pobreza e promover a autonomia e a melhoria das condições de vida das famílias em situação de vulnerabilidade (São Paulo, 2025, s.n.). O governo pretende investir R$500 milhões no programa, somando aporte do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e contrapartida estadual. O programa foi alvo de críticas por

pessoas e instituições ligadas à defesa do SUAS que o consideram um trabalho paralelo ao SUAS o que “[...] fragmenta o sistema, os serviços e desorganiza o atendimento à população, quebrando a lógica de proteção social universal e integrada que o SUAS busca garantir” (FNTSUAS, 2025, s.n.). Apesar do programa ser novo, sempre existiram ações como essas que vão se atualizando com as mudanças de governos. Em 2023, os Programas Renda Cidadã, Ação Jovem, Bolsa do Povo, que juntos atendiam cerca de 150 mil famílias, foram descontinuados, levando à retirada de 500 milhões de reais do Orçamento Estadual da Assistência Social (FNTSUAS, 2025).

Como já discutido, o desempenho fiscal não está necessariamente ligado à maior capacidade de institucionalização das políticas, e a maior discricionariedade, associada à menor normatização, favorece os estados na construção de suas próprias políticas. Nesse sentido, o movimento para normatizar o SUAS, desenvolver a VSA e criar ações paralelas ao SUAS, com caráter eleitoral, passa a compor a mesma agenda da gestão estadual, porém com uma grande diferença orçamentária, expressando as escolhas e prioridades governamentais. Para Costa e Palotti (2011, p. 212), “O jogo federativo desdobra-se em arranjos e movimentos cooperativos e competitivos entre os entes constituintes, o que torna a implementação de políticas sociais um fenômeno complexo [...]”.

Apesar de a autonomia dos entes federados estar prevista no próprio desenho institucional do SUAS, “[...] o que está em questão é o desafio de construir uma ação nacionalmente concertada, baseada em princípios compartilhados entre os entes e com esforços direcionados a objetivos e prioridades comuns” (Mesquita, Martins e Cruz (2012, p. 65). Assim, torna-se necessário refletir sobre o pacto federativo e os inúmeros desafios enfrentados pelos municípios para implementar suas ações — discussão que será aprofundada a partir do caso empírico apresentado na seção seguinte.

3.2 O retrato da Vigilância Socioassistencial na região administrativa de Bauru

A pesquisa empírica busca entender como tem se realizado a implementação e o funcionamento desse setor específico de VSA na região administrativa de Bauru. Analisar a implementação de um política pública, é um tarefa complexa porque a maneira como atuam os agente incumbidos de colocá-las em prática influenciado por

uma variedade de fatos que envolvem desde dimensões mais amplas, como o desenho institucional da política, os instrumentos adotados e as condições sociais, econômicas e culturais da sociedade, até aspectos mais específicos, relacionados às decisões cotidianas tomadas por burocratas e demais atores sociais em seus contextos locais (Gomes, 2019, p. 41).

Bauru, município localizado no centro oeste paulista, com população estimada de 379.146 (IBGE, 2022), é sede da Divisão Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS). A DRADS Bauru é composta pelos 39 municípios pertencentes à região administrativa. Conforme a figura a seguir.

Figura 6 - Mapa da região administrativa de Bauru

Fonte: Fundação SEADE (2006 apud Instituto Soma, 2010)

Essa região possui uma população total de 1.111.266 habitantes, o que representa 2,50% da população do Estado de São Paulo (IBGE, 2022 apud São Paulo, 2024). A população em situação de pobreza da região é de 71.651 pessoas, o que representa 65,93% das famílias com Cadastro Único atualizado (São Paulo, 2024).

Quando analisados por porte de municípios, 27 são compreendidos como de Pequeno Porte I (menos de 20.000 habitantes). Desses 27, 12 municípios possuem menos de 5.000 habitantes. São eles: Lucianópolis, Borebi, Guarantã, Balbinos, Presidente Alves, Ubirajara, Boraceia, Pongaí, Itaju, Sabino, Guaimbê e Avaí. Os outros 15 municípios de Pequeno Porte I (entre 5.000 e 19.999 habitantes) incluem: Cabrália Paulista, Uru, Paulistânia, Arealva, Reginópolis, Getulina, Guaiçara, Iacanga,

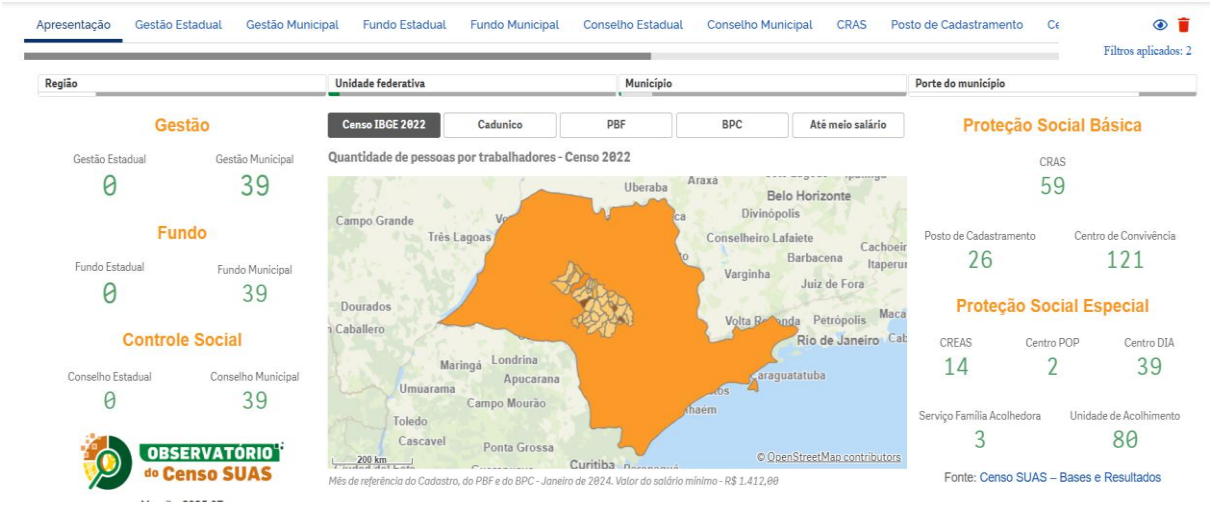
Bocaina, Duartina, Mineiros do Tietê, Itapuí, Piratininga, Agudos, Macatuba e Cafelândia.

Os municípios, compreendidos, como de Pequeno Porte II (entre 20.000 e 50.000 habitantes) totalizam 8: Pirajuí, Igaraçu do Tietê, Dois Córregos, Bariri, Barra Bonita, Promissão e Pederneiras.

De porte médio e grande essa representatividade diminui, são apenas dois municípios de Porte Médio (entre 50.000 e 100.000 habitantes) representados por Lençóis Paulista e Lins, e; de Grande Porte (acima de 100.000 habitantes) além de Bauru, é composto também por Jaú. Bauru é o maior polo, onde residem 392.947 habitantes.

Ao consultar o Observatório do Censo SUAS de 2023, e agrupar os 39 municípios foi gerado o seguinte panorama da rede socioassistencial:

Figura 7 - Rede socioassistencial da região administrativa de Bauru/SP

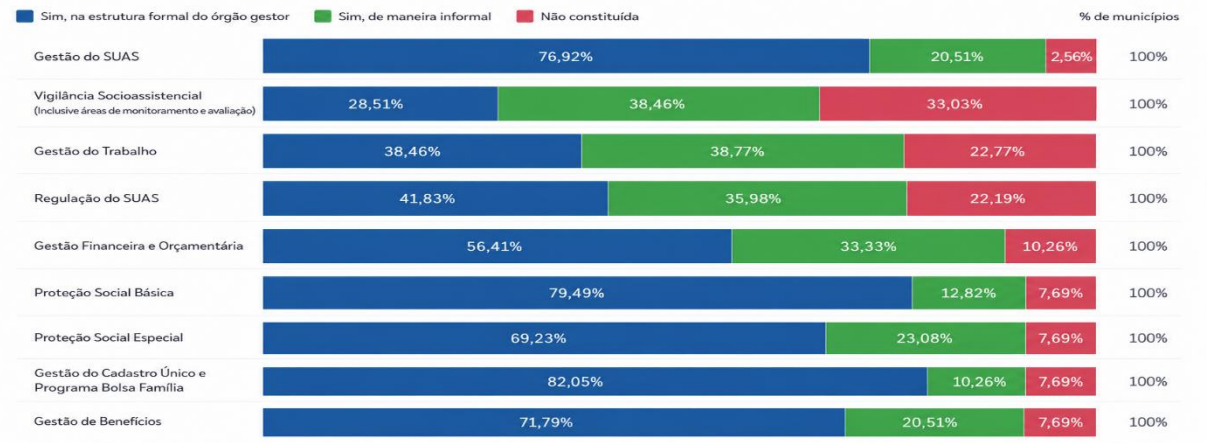


Fonte: Observatório do Censo SUAS (2023)

A partir do número de habitantes é possível verificar que a região administrativa de Bauru é predominantemente composta de municípios de pequeno porte I (69%). No que refere à Gestão, 7 estão classificados como Gestão Plena e, em Gestão Básica, 32 (São Paulo, 2024).

Para iniciar a discussão sobre a institucionalização da VSA na região administrativa de Bauru, o primeiro dado é sobre como está distribuído às áreas de gestão segundo a constituição e formalização as subdivisões administrativas, conforme figura a seguir:

Figura 8 - Subdivisões administrativas do SUAS nos órgãos gestores municipais da região de Bauru



Fonte: Observatório do Censo SUAS (2023)

Os dados demonstram que de todas as subdivisões administrativas na estrutura do órgão gestor da região administrativa de Bauru a VSA é a menos formalizada, com 20,51%. A gestão do Cadastro Único e Programa Bolsa Família é a área mais formalizada com 82,05%, seguida da proteção social básica, com 79,4%. Estamos analisando uma região em que a maior parte é de municípios de pequeno porte I, que geralmente conta com equipes reduzidas e nesse cenário onde há que priorizar, programas de transferência de renda e os serviços de proteção social básica apresentam maior estruturas de incentivo para a adesão municipal, justamente pelo alcance direto à população.

Em relação à institucionalização da VSA, de acordo com o estudo realizado pela SEDS (São Paulo, 2024), dos 39 municípios, 22 (56,41%) realizam ações de vigilância socioassistencial, 12 (30,77%) possuem equipe específica de vigilância e 7 (17,95%) possuem sistema informatizado próprio.

Quadro 8 - Vigilância Socioassistencial na região administrativa da DRADS Bauru

MUNICÍPIOS	VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL
CABRÁLIA PAULISTA	Não constituída
GUARANTÃ	Não constituída
ITAJU	Não constituída
PONGAÍ	Não constituída
GUAICARA	Não constituída
GETULINA	Não constituída
GUAIMBÊ	Não constituída
URU	Não constituída

MUNICÍPIOS	VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL
PAULISTÂNIA	Não constituída
SABINO	Não constituída
REGINÓPOLIS	Não constituída
BOCAINA	Não constituída
ITAPUÍ	Não constituída
MINEIROS DO TIETÊ	Não constituída
DOIS CÓRREGOS	Não constituída
PIRATININGA	Não constituída
BALBINOS	Sim, de maneira informal
BOREBI	Sim, de maneira informal
UBIRAJARA	Sim, de maneira informal
BORACÉIA	Sim, de maneira informal
PRESIDENTE ALVES	Sim, de maneira informal
LUCIANÓPOLIS	Sim, de maneira informal
PIRAJUÍ	Sim, de maneira informal
AGUDOS	Sim, de maneira informal
CAFELÂNDIA	Sim, de maneira informal
AVAÍ	Sim, de maneira informal
DUARTINA	Sim, de maneira informal
BARRA BONITA	Sim, de maneira informal
LENCOIS PAULISTA	Sim, de maneira informal
IGARACU DO TIETE	Sim, de maneira informal
BAURU	Sim, de maneira informal
BARIRI	Sim, na estrutura formal do órgão gestor
IACANGA	Sim, na estrutura formal do órgão gestor
MACATUBA	Sim, na estrutura formal do órgão gestor
PEDERNEIRAS	Sim, na estrutura formal do órgão gestor
PROMISSÃO	Sim, na estrutura formal do órgão gestor
LINS	Sim, na estrutura formal do órgão gestor
AREALVA	Sim, na estrutura formal do órgão gestor
JAÚ	Sim, na estrutura formal do órgão gestor

Fonte**:** Organizado pela autora com base nos dados do Censo SUAS (2023)

Os dados do Censo Suas de 2023 demonstram as diferentes formas como a VSA tem se constituído. O grupo de municípios que declararam ter formalizado a VSA representa a minoria, totalizando apenas 8. Neste grupo é possível identificar uma diversidade quanto ao porte, o que sinaliza que esse processo pode ocorrer, independentemente do tamanho da cidade, desmontado hipóteses que consideram os municípios de médio e grande porte como àqueles mais estruturados. O grupo de municípios que declaram que ela foi instituída de maneira informal possui 15 municípios, o que explicita fragilidade do ponto de vista legal, pois não dispor de

estrutura específica fomenta a descontinuidade, além de prejudicar no que tange ao acesso a recursos.

No grupo com o maior número de municípios, 16, declararam que a VSA não foi instituída, sendo todos de pequeno porte I e II, o que não nos permite afirmar que há particularidades específicas em decorrência do porte, já que a maior parte dos municípios da Região Administrativa de Bauru são de pequeno porte. Sendo possível observar que há respostas positivas quanto a institucionalização formal e informal da VSA em municípios também nessa representatividade.

O contato com os 23 municípios, do universo de 39, que, conforme o Censo SUAS de 2023, indicaram ter constituído a VSA como subdivisão administrativa na estrutura do órgão gestor, mesmo que informalmente, foram realizados a partir de abril de 2024, quando foi apresentado a pesquisa por e-mail e telefone, solicitando a devida autorização para sua realização.

A Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS) de Bauru auxiliou na identificação dos municípios em fase de implantação da VSA e contribuiu para a divulgação da pesquisa. Isso ocorreu tanto por meio de informações direcionadas aos municípios em processo de implantação quanto pela divulgação em um grupo de WhatsApp de gestores municipais e em um encontro presencial com este público, onde foi oportunizada a divulgação da pesquisa aos presentes.

Para a etapa de coleta de dados, enviamos um questionário semiestruturado aos responsáveis técnicos pela VSA de cada município. Após essas ações de convite e mobilização, obteve-se o retorno positivo de 9 municípios, que formalizaram sua participação por meio da assinatura dos termos de autorização. No entanto, ao final do período de coleta, foram recebidos os questionários respondidos de 6 desses municípios.

3.2.1 Identificação dos municípios pesquisados e perfil dos técnicos responsáveis pela Vigilância Socioassistencial

Os municípios pesquisados apresentam uma diversidade característica da realidade brasileira, no que concerne ao número de habitantes, e, portanto, as representações de diversos portes, com exceção de municípios de médio porte.

Contudo, os demais portes (I, II e grande) estão presentes, sendo exatamente, duas representações de cada porte, nos permitindo, inclusive, fazer um comparativo das características desses pares, conforme apresentado no quadro abaixo:

Tabela 9 - Perfil dos Municípios pesquisados

Municípios	Porte	Número de habitantes
M 1	Pequeno Porte I	16.829
M 2	Pequeno Porte I	10.437
M 3	Pequeno Porte II	46.223
M 4	Pequeno Porte II	35.131
M 5	Grande Porte	133.497
M 6	Grande Porte	379.146

Fonte: Organizado pela autora a partir dos questionários respondidos (2025).

Cabe salientar que a categoria “metrópole” não possui representatividade nessa pesquisa, porque a região administrativa de Bauru não comporta município com contingente populacional que o classifique dessa forma.

O questionário enviado possui 29 questões, abordando o perfil dos técnicos responsáveis pela VSA (01 a 05); estrutura organizacional (06 a 18); e definição e processo de trabalho (19 a 29). O quadro abaixo apresenta o perfil dos técnicos responsáveis pela VSA que responderam à pesquisa:

Quadro 9 - Perfil dos e das trabalhadoras, representantes da VSA, participantes da pesquisa

Munic.	Profissão	Escol.	Vínculo Empregatício	Carga Horária semanal	Gênero	Tempo de atuação na VSA
M1	Matemático	Graduação	Concurso – Estatutário	40h	M	1 a 3 anos
M2	Psicóloga	Especialização lato sensu	Concurso - CLT	40h	F	1 a 3 anos
M3	Assistente Social	Mestrado	Concurso - CLT	30h	M	Acima de 5 anos
M4	Assistente Social	Especialização lato sensu	Concurso - CLT	40h	M	Acima de 5 anos

M5	Psicóloga	Especializaç ão lato sensu	Concurso – Estatutário	20h	F	1 a 3 anos
M6	Assistente Social	Mestrado	Concurso – Estatutário	30h	F	1 a 3 anos

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

A escolha por enviar os questionários aos técnicos responsáveis pela VSA para ser os participantes da pesquisa, se deu em virtude de sua relevância no processo de implementação, sendo os atores que têm a atribuição de materializar as ações, transformando suas concepções em práticas, e a "[...] prerrogativa de, de fato, fazer a política" (Arretche, 2001, p. 46).

O perfil dos trabalhadores e trabalhadoras que responderam, na condição de representantes da VSA, atuam no SUAS com vínculo estável, tendo acessado via concurso público. O retrato da representação das profissões reflete o cenário do SUAS, sendo o Serviço Social como a categoria prevalente, seguida pela Psicologia. Três municípios possuem o Assistente Social como profissional de referência na VSA, dois municípios a Psicologia e um foi representado por profissional com formação em Matemática, diferente das anteriores, ainda não é uma categoria compreendida como profissional do SUAS.

Em relação ao tempo de atuação dos trabalhadores e trabalhadoras, na VSA, os dados revelam que a maior parte atua entre 1 a 3 anos. Apenas em dois municípios a atuação, daqueles que responderam a pesquisa, ultrapassa 5 anos. Há uma diversidade ainda na carga horária semanal de trabalho, correspondendo a 20, 30 e 40 horas. A depender da quantidade de profissionais que compõem as equipes, o tempo de trabalho destinado para atuação na VSA pode representar precariedade, inclusive, quando é identificado que na maior parte dos municípios um profissional apenas é delegado para a representação dessa área.

O perfil da escolaridade também é um dado de atenção, 5 trabalhadoras/es declararam ter pós graduação, sendo 3 lato sensu e 2 stricto sensu. Esse retrato sinaliza positivamente quando se vislumbra o perfil das equipes da VSA, uma área que produz e analisa um grande volume de dados, atuando na gestão da informação, demanda formação continuada, sob o risco de análises rasas e desconectadas com os princípios e diretrizes do SUAS.

O investimento na formação continuada também pode ser compreendido como uma forma de resistência aos processos de precarização do trabalho, especialmente em uma área histórica com reduzida valorização salarial, uma área ocupada majoritariamente por mulheres, embora no recorte dos entrevistados foi possível evidenciar que o gênero está em perspectiva igualitária na representatividade. Seria a VSA um espaço do SUAS mais equânime? Ou, há atravessamentos de gênero delineando a ocupação desse espaço?

3.2.2 Estrutura organizacional

A Vigilância Socioassistencial (VSA) é compreendida como uma área que integra a gestão do Sistema Único de Assistência Social, todavia, não se trata de uma rigidez burocrática que a departamentaliza sem conexão com as Proteção Social Básica e Especial, e, consequentemente com os diversos serviços socioassistenciais que compõe a rede direta e indireta (Brasil, 2012).

As unidades estatais e privadas que ofertam os serviços e benefícios socioassistenciais "são provedoras de informações para a VSA sempre que registram e armazenam de forma adequada dados relativos ao território e ao perfil dos usuários, além de informações referentes ao tipo e volume de atendimentos (Brasil, 2013, p. 23).

> [...] o ponto de partida para a Vigilância Socioassistencial é, em larga medida, o próprio conhecimento produzido e acumulado das equipes técnicas da Assistência Social. Por outro lado, os serviços devem ser consumidores das informações processadas ou produzidas pela área [...], 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 (Brasil, 2013, p. 23).

Compreender os caminhos que a VSA foi perseguindo nos municípios trata-se de tarefa desafiante, pois a sua institucionalização não necessariamente simboliza o reconhecimento como campo oficial do SUAS pelo ente federado município. Isto porque a ausência de regulamentação a fragiliza, sobretudo, no interior de uma política que, historicamente, apesar de todo o arcabouço legal, ainda fica à mercê de uma lógica conjuntural e submetida aos ditames de políticas partidárias, que

insistentemente, buscam descaracterizar a sua essência de política de seguridade social.

Nesta seção será apresentado a estrutura organizacional da VSA nos municípios pesquisados abordando as seguintes questões: 6) Em que ano foi instituída (mesmo de que maneira informal) a Vigilância Socioassistencial em seu município ?; 7) Qual instrumento a regulamentou? (Lei, decreto, portaria, etc).; 8)Além da equipe da Vigilância Socioassistencial houve outras pessoas/equipes/ instituições envolvidas na institucionalização da vigilância socioassistencial?; Se sim, cite os demais envolvidos e como participaram da institucionalização da Vigilância Socioassistencial.; 9) Qual o local que a Vigilância Socioassistencial ocupa no organograma da Política Municipal de Assistência Social?; 9) Qual o local que a Vigilância Socioassistencial ocupa no organograma da Política Municipal de Assistência Social?; 11) Onde está localizado o espaço físico utilizado pela Vigilância Socioassistencial ?; 12) Você considera o espaço físico adequado?; 13) Assinale os itens existentes na Vigilância Socioassistencial; 13.1) Caso possua software, descreva qual o tipo e a funcionalidade; 14) Houve apoio técnico para a implementação da Vigilância Socioassistencial em seu município?; Qual o tipo de apoio recebido?;16) Quais os recursos humanos da Vigilância Socioassistencial? (descrever a formação dos profissionais; a quantidade; e a carga horária de cada um); 17) Quais os recursos financeiros que a Vigilância Socioassistencial dispõe?;18) Como os recursos financeiros, destinados a Vigilância, vem sendo utilizados?

A análise do quadro 10 também permite desmistificar algumas ideias cristalizadas sobre o desenvolvimento das políticas públicas e sociais, quando se imagina que é nos municípios maiores que essas ações se desenvolvem mais e/ou estarão mais estruturadas comparando com os municípios menores. O processo de institucionalização da Vigilância confronta essa ideia, pois sua institucionalização há uma década foi constatada em apenas um dos municípios pesquisados, classificado como de pequeno porte II, institucionalizou a VSA no ano de 2015. Posteriormente, dois municípios no ano de 2017, representados por pequeno porte II e grande porte, todavia, este último, mantém-se sem regulamentação da área. Os demais municípios institucionalizaram recentemente, sendo dois municípios de pequeno porte I, no ano de 2023 e de grande porte no ano de 2022.

Quadro 10 - Ano de institucionalização e instrumento de regulamentação da VSA

Municípios	Porte	Institucionalização da VS	Instrumento de Regulamentação
M 1	Pequeno Porte I	2023	Lei
M 2	Pequeno Porte I	2023	Lei
M 3	Pequeno Porte II	2017	Lei
M 4	Pequeno Porte II	2015	Lei em 2019
M5	Grande Porte	2017	Sem regulamentação
M6	Grande Porte	2022	Lei

Fonte: Organizado pela autora (2025).

Do total de 6 municípios, apenas um não regulamentou a VSA, apesar de informar que há oito anos houve a institucionalização. Realidade que parece ser isolada olhando apenas esse recorte, quando a maior parte está regulamentada, todavia, quando observamos o retrato do universo da DRADS Bauru, 16 municípios constam com bases frágeis, a VSA não está institucionalizada nem informalmente.

Assim, na perspectiva de desvendamento desses e outros questionamentos que buscou-se identificar a estrutura organizacional na qual a VSA se insere, nos municípios pesquisados, demandou a compreensão de como ocorreu o processo de institucionalização. Questionou-se aos municípios o ano de institucionalização da VSA; o instrumento de regulamentação; se além da VSA outras pessoas/equipes foram envolvidas na institucionalização dessa área; o local que a VSA ocupa no organograma da Política Municipal de Assistência Social (PMAS); espaço físico utilizado, bem como a adequação deste em consonância com as necessidades do Setor; itens existentes na VSA; caso possua software, a informação sobre o tipo e a funcionalidade; a existência de apoio técnico para a implementação do Setor; os recursos humanos e financeiros que a VSA dispõe, e como estes vêm sendo utilizados.

No processo de institucionalização da VSA e o envolvimento de outras pessoas/equipes além de representantes da área, três dos municípios pesquisados declararam que não houve envolvimento de outros setores/pessoas e/ou equipes.

Três declararam que ocorreu o envolvimento de outras pessoas/equipes, conforme o quadro a seguir.

Quadro 11 - Atores envolvidos no processo de institucionalização da VSA

Município	**Além da Vigilância Socioassistencial outras pessoas/equipes foram envolvidas na institucionalização da vigilância socioassistencial**
M1	[...] Coordenadores dos serviços assistenciais (PSE, CRAS, Benefícios, ADM).
M2	[...] as equipes das proteções sociais básica e especial participaram de capacitações.
M3	Não
M4	Não
M5	Não
M6	[...] houve a participação das equipes da gestão do SUAS, proteção social básica e proteção social especial, além do controle social e demais trabalhadores do SUAS que reiteravam a necessidade de implementação da Vigilância Socioassistencial, sobretudo para contribuir com diagnósticos sociais e avaliação dos serviços.

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

A institucionalização da VSA com caráter burocrático, meramente, ocorreu em grande parte dos municípios brasileiros, alguns envolvendo a participação posteriormente do “SUAS vivo” (serviços e a relação com a população demandatária), outros ainda permanecem com os vícios cristalizados da lógica gerencial do Estado, coletando dados, registrando informações sem tratá-los e conectá-los, sequer, nos processos de planejamento das ações.

> É nos equipamentos do SUAS que são geradas as principais informações que irão contribuir na definição do conteúdo da política e no seu planejamento, onde o monitoramento e a avaliação da oferta e da demanda de serviços socioassistenciais estará contemplada (Martinelli; Silva; Santos, 2015, p. 110).

A constituição dessa área sem a participação dos principais “captadores” e “geradores” de informações por parte de metade dos municípios, pesquisados, fomenta reflexões no sentido de um processo de isolamento da VSA já na sua origem,

provocando questionamentos, se de fato, os responsáveis tinham a concepção do sentido do que essa área representa, no seu processo de institucionalização.

Os municípios pesquisados, ao serem questionados sobre o local que a VSA ocupa no organograma da Política Municipal de Assistência Social tiveram interpretações diversas do questionamento realizado, apenas um respondeu que a vigilância socioassistencial está vinculada à *"'Seção de Gestão, Regulação, Vigilância Socioassistencial e Gestão do Trabalho, a qual faz parte da 'Divisão de Gestão do SUAS', que está diretamente ligada ao Gabinete da Secretária Municipal" (M6),* todavia os demais compreenderam o questionamento na perspectiva da localização física da área, o que inviabilizou a identificação do lugar ocupado pela VSA no organograma local, indicando limitações no uso de questionários.

Todavia, ao analisar as regulamentações da VSA enviadas por quatro municípios, foi possível verificar que, em um dos municípios, ela ocupa uma Seção de VSA dentro da Área de Pesquisas, Estudos e Assessoria Técnica Socioassistencial, composta por servidores públicos efetivos. Em outro município, está alocada em uma coordenação de VSA, ocupada por técnico de nível superior completo em Psicologia, Serviço Social, Antropologia, Sociologia, Estatística ou Geografia, pertencente ao quadro de servidores públicos efetivos. Em outro município, consta que deve integrar a estrutura administrativa da Gestão do SUAS, junto à Gestão do Trabalho e à Regulação do SUAS; em outro, deve fazer parte da gestão do SUAS; e, por fim, em um município, ocupa uma Divisão de VSA dentro do órgão gestor. É importante constar a exigência de que a VSA seja constituída por servidores efetivos, para garantir que o trabalho possa ser contínuo e sem rotatividade, tendo em vista que se trata de uma área que demanda tempo para que haja aprofundamento sobre o universo informacional da política. O lugar que a VSA ocupa no organograma desses municípios se mostra variado e não há um padrão único de institucionalização da VSA, e isso revela diferentes níveis de consolidação dentro do SUAS, em espaços mais estruturados (seção ou divisão específica) e espaços mais genéricas na gestão do SUAS. No que concerne ao espaço físico utilizado, todos os municípios indicaram o Órgão Gestor da Política de Assistência Social, sendo que um dos municípios analisou como inadequado a estrutura destinada à VSA.

Todos os municípios declararam possuir computadores e impressoras e acesso à internet no Setor da VSA, tendo um município destacado que o número de

computadores não atende a necessidade do Setor. Em relação a Software, tendo em vista o volume de dados analisados e produzidos no interior da VSA, quatro municípios declararam possuir.

Quadro 12 - Funcionalidade do Software disponibilizado a VSA

Município	**Software**	**Funcionalidade**
M 1	Sistema contratado para prontuários	Para gerar prontuários eletrônicos e gerador de relatórios
M 2	GESUAS - Sendo uma versão digital do prontuário SUAS ele permite o atendimento e acompanhamento de famílias e usuários para todos os serviços socioassistenciais tipificados em quaisquer equipamentos de forma integrada e em tempo real;	Onde os técnicos registram as observações de atendimento, encaminhamentos realizados (notificação de referência e contra-referência), benefícios eventuais concedidos, controle de frequência nas ações coletivas, cria planos de acompanhamento familiar e notifica os técnicos através do sistema os agendamentos de atendimento; Consegue-se obter estatísticas sobre os serviços e ações prestadas em forma de gráficos e tabelas, além dos relatórios solicitados pelo MDS (registro mensal de atendimento - RMA
M3	O software que utilizamos é o GESUAS.	Ele gera informações sobre as famílias de forma territorializada permitindo a sistematização das informações e facilitando a implementação da vigilância socioassistencial, a partir do mapa do município, onde estão as famílias atendidas e acompanhadas, a distribuição dos programas sociais, e as maiores incidências de situações de vulnerabilidade, risco social e situações de violência.
M4	Sistema de Atendimento Social – SAS	Não especificado
M5	Sem registro	Sem registro
M6	Utilizamos apenas softwares livres/ gratuitos	Funcionalidades básicas e limitadas

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

As Tecnologias da Informação e Comunicação (Tics) são essenciais no processo de estruturação da VSA e sua incorporação no SUAS tem avançado ao longo dos anos, sendo considerada como uma estratégia fundamental para qualificar e fortalecer a gestão pública (Iavarone *et al.,* 2025). Ao discutir o uso das Tics, Veloso (2010) pontua que ela pode fortalecer o exercício profissional do Serviço Social em diferentes dimensões, desde que a sua utilização esteja articulada às competências teóricas, políticas, técnicas e éticas que

direcione a uma apropriação crítica, e não apenas tecnicista, para que a VSA não seja reduzida à utilização de sistemas de informação restrita a

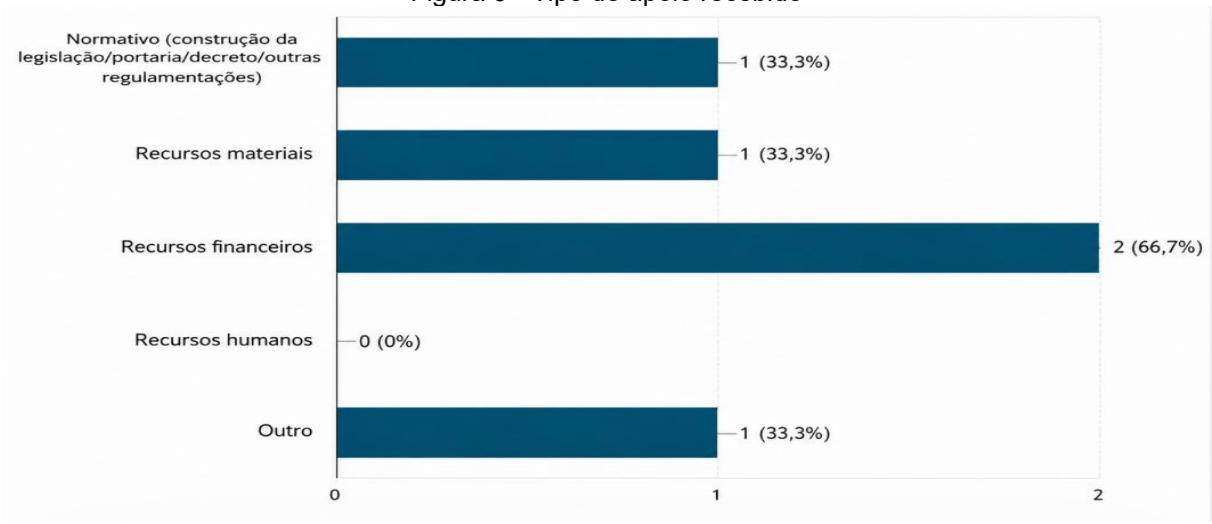
> [...] uma função meramente cartorial, voltada à coleta e envio de dados, distanciando-a de seu papel estratégico na leitura crítica dos territórios, na análise das expressões da questão social e no planejamento das respostas estatais (Garcia et al, 2025, p. 10).

A Assistência Social ao ser elevada ao patamar de política de seguridade social na CF de 1988 e, posteriormente regulamentada pela LOAS como de responsabilidade do Estado e direito do cidadão, também pactuou o cofinanciamento, integrando os três entes federados para responder, com as especificidades de cada um, no sentido de garantir a sua concretização como um direito na vida de cada um. Assim, a VSA como no interior dessa política demanda, no seu processo de institucionalização, a corresponsabilidade de cada ente federado, os municípios, especialmente àqueles que representam a maior parcela nesse país, compreendidos como pequeno porte I e II, frente a escassez de recursos próprios, sejam material, físico, técnico e/ou humano.

Em relação ao apoio técnico para a implementação da VSA, este foi recebido por um dos municípios por parte do Estado e também teve a necessidade de Assessoria Técnica Especializada, garantindo apoio ao aspecto Normativo (Construção da legislação/portaria/decreto/outras regulamentações), assim como recursos materiais e financeiros. Dois municípios declararam que houve apoio do Estado, sendo um no que refere a suporte financeiro e outro não especificou o tipo de apoio recebido. Três declararam que não receberam nenhum apoio da Equipe Técnica Especializada. É importante dizer que, na época em que a pesquisa foi respondida, a Resolução da SEDS, que previa recursos e demais ações de apoio voltadas ao desenvolvimento das macroatividades da VSA nos municípios do Estado de São Paulo, incluindo os municípios pesquisados, havia sido publicada recentemente, o que não permitiu, até aquele momento, em razão da ausência de tempo hábil, que os técnicos dos municípios contemplados usufruíssem do apoio proposto.

Os três municípios que declararam receber apoio os especificaram como normativos, relacionados a regulamentação da área; materiais; financeiros e outros não especificados, conforme figura a seguir:

Figura 9 - Tipo de apoio recebido



Fonte: Elaborado pela autora a partir do google forms.

Apesar de tratar-se de uma amostra de 6 municípios com VSA institucionalizada, na região administrativa da DRADS Bauru, a ausência de apoio técnico seja do Estado ou de outra Equipe Técnica Especializada em metade desses municípios, explicita um cenário de sobrecarga local, o que pode corroborar para um processo de precarização e descontinuidade em uma área tão importante, o que reforça a importância de ações como o Projeto que foi instituído pela SEDS, a partir de 2022.

Quadro 13 – Composição das equipes que compõe a VSA

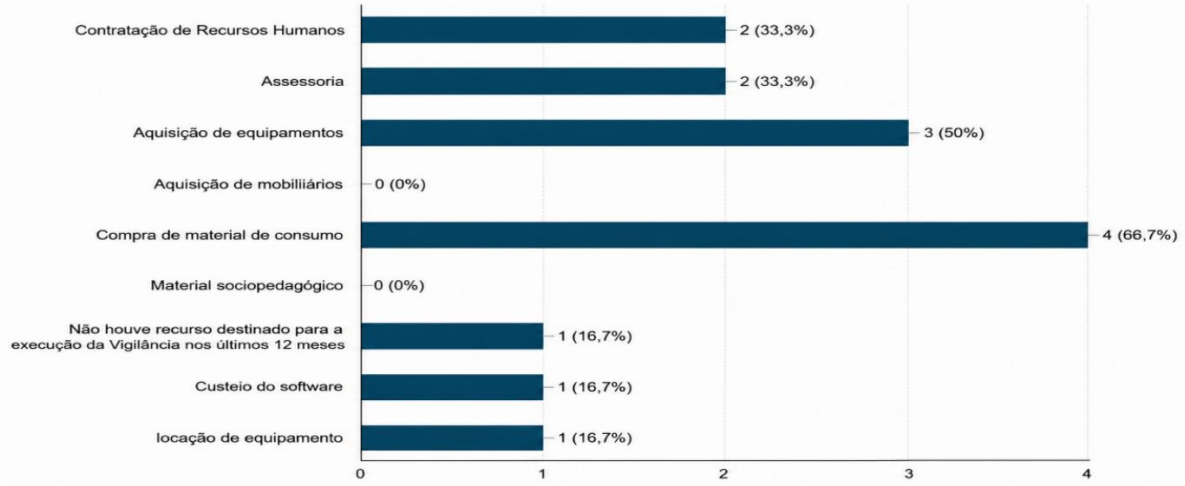
M1 - Um profissional de nível superior.
M2-Uma profissional concursada, com formação em psicologia e pós graduação em psicologia social, com carga horária semanal de 40 horas.
M3- 01 Coordenador: Mestre e Doutorando em Mídia e Tecnologia; Especialista em Gestão de Políticas Públicas e do Terceiro Setor; Especialista em Antropologia; Graduado em Serviço Social. Carga horária: 40h/semanais. 01 Técnica de Referência: Especialista em Gestão de Políticas Públicas; Graduação em Serviço Social. Carga horária: 30h/semanais.
M4– 01 profissional, assistente social concursado, com Pós-Graduação Lato-Sensu em Gestão de Políticas Sociais com Ênfase no Trabalho Social com Famílias e com Extensão Universitária em Vigilância Socioassistencial. Carga horária semanal de 30 horas.
M5- Apenas 1 profissional - psicólogo - 20h.
M6-2 Assistentes Sociais com carga horária de 30 horas semanais, 1 Assistente Social com carga horária de 40 horas semanais, 1 Agente Social (concurso ensino médio, mas ela possui graduação em psicologia) com carga horária de 40 horas semanais.

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

A constatação do quadro de Recursos Humanos que compõe as equipes da VSA nos municípios pesquisados escancara a precariedade que circunda a área. Apenas dois municípios possuem mais de um profissional no quadro da “equipe”, nos demais a VSA é representada apenas por um (a) trabalhador (a).

Em um dos quatro municípios no qual há apenas uma pessoa integrante do quadro da VSA, a carga horária da profissional é de 20 horas semanais. Em face de toda a complexidade e tempo que demanda a atuação na área, imaginar um cenário de uma VSA articuladora e ativa se coloca como desafiante.

Figura 10 - Forma de utilização de recursos financeiros da VSA



Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Em relação às formas de utilização dos recursos da VSA, é que elas são diversas, o que demonstra que a maioria dos municípios tem se dedicado a investir nessa área. Portanto, o acesso a mais recursos de forma consistente é imprescindível para estruturar tal área, ainda mais quando envolve investimento em infraestrutura e tecnologia.

3.2.3 Definição e processos de trabalho

A Vigilância Socioassistencial, enquanto parte integrante da política de Assistência Social, é uma ação governamental, legalmente instituída, e que possui elementos constitutivos específicos, estruturados a partir de seus objetivos, ações, produtos e resultados esperados.

Neste item, são apresentadas as concepções dos profissionais acerca da VSA e o problema público que essa função busca enfrentar, a influência da NOB SUAS/2012, às atividades desenvolvidas e seus objetivos, bem como a relação da VSA com as áreas de proteção social e os produtos por ela gerados. Esses elementos permitem analisar como a política vem sendo executada e quais as questões estão presentes no momento da implementação.

Quadro 14 – Concepção de Vigilância Socioassistencial

M1-Um dos pilares do SUAS que visa conhecer, melhor, direcionar e alinhar os serviços, programas e projetos do SUAS no município.
M2-A Vigilância Socioassistencial, conforme Art. 2º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei Federal nº 8.742/1993 e posterior alteração pela Lei nº 12.435/2011 – é um dos objetivos da LOAS, juntamente com a proteção social e a defesa de direitos e visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos. É responsável pelo desenvolvimento de capacidades e meios técnicos para que os gestores e profissionais da Assistência Social possam conhecer a presença das formas de vulnerabilidades sociais da população e do território pelo qual são responsáveis, induzindo o planejamento de ações preventivas e contribuindo para o aprimoramento das ações que visem a restauração de direitos violados e a interrupção de situações de violência.
M3-Em conformidade com as Orientações Técnicas do MDS, entendemos por Vigilância Socioassistencial como uma função do SUAS, inscrita em seus objetivos, e esta, deve apoiar atividades de planejamento, organização e execução de ações desenvolvidas pela gestão e pelos serviços, produzindo, sistematizando e analisando informações territorializadas.
M4-Em caráter breve e resumido: Função essencial para a Política Pública de Assistência Social, prevista na Lei Federal nº 8.742/1993 - LOAS e na NOB-SUAS 2012
M5-Vigilância socioassistencial é uma função da política de assistência social, junto com a proteção social e a defesa de direitos. O setor se destina a coletar, analisar e informar dados relevantes dos territórios, das vulnerabilidades, dos riscos, dos serviços e dos usuários da política, objetivando subsidiar os gestores e técnicos com essas informações.
M6-A vigilância socioassistencial é uma função e um dos objetivos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil. Busca-se através dela a produção, sistematização e análise de informações sobre as demandas, as capacidades de ofertas dos serviços, as vulnerabilidades e riscos vivenciados pela população. Através das informações levantadas e analisadas é possível subsidiar a gestão e os trabalhadores, para o planejamento e a execução da política de assistência social, assim como, fortalecer a capacidade do SUAS de responder de forma qualificada às demandas da população. É a possibilidade de organizar as informações para proporcionar o processo reflexivo, propositivo e interventivo dos trabalhadores sobre as reais demandas existentes nos territórios e as capacidades de respostas através da política pública.

Fonte: Elaborada pela autora (2025)

Quando questionados sobre o que entendem por VSA, os participantes apresentaram definições que se alinham ao previsto nas normativas do SUAS:

função/objetivo/pilar da política de assistência. Todavia, observa-se que tais definições ainda permanecem amplas, dando abertura para diferentes interpretações, demandando dos formuladores maior objetividade e materialidade ao seu conteúdo para torná-lo mais concreto tanto para aqueles que atuam diretamente na área, quanto para os demais atores envolvidos na política.

Considerando que a implementação é o desdobramento do percurso que a criou, para compreendê-la é preciso analisar o seu processo de formulação. Isso envolve examinar, entre outras coisas, os problemas que ela busca solucionar ou as questões que ela pretende modificar. Nesse sentido, os participantes foram questionados sobre esse tema, conforme apresentado no quadro a seguir.

Quadro 15 - O problema que a VSA busca enfrentar

M1- a proteção social e garantias de direitos
M2- A Vigilância deve produzir e organizar dados, indicadores, informações e análises que contribuam para efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos; e desta forma, fortalecendo a capacidade de Proteção Social e de Defesa de Direitos da Política de Assistência Social.
M3-a) situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos; b) sobre os padrões de oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais, considerando questões afetas ao padrão de financiamento, ao tipo, volume, localização e qualidade das ofertas e das respectivas condições de acesso.
M4-Para além dos objetivos já delineados na legislação e normatização que a estabelecem e que a regulamentam, a Vigilância Socioassistencial possui uma característica estratégica central de produzir informações territorializadas que sejam decisivas para a atuação eficiente das equipes de atendimento na chamada ponta de atendimento, com especial ênfase nas ações de busca ativa em um contexto de planejamento estratégico amplo. Eficiência nesta leitura, significa o atendimento em tempo célere e pleno do direito à assistência social para a população que é demandante deste atendimento no território.
M5-A vigilância tem a função de entender mais profundamente a realidade de desproteção vivenciada pelas famílias em um território específico.
M6-A identificação das necessidades, desigualdades e demandas de cada território e prevenir agravos, para possibilitar a construção ou avaliação de estratégias para a intervenções através da política pública que tenham efetividade, na busca pela proteção social e defesa de direitos da população, outras duas funções do SUAS que complementam e são interconectadas com a vigilância socioassistencial.

Fonte: Elaborada pela autora (2025)

O problema público constitui a base para a construção de qualquer política pública bem estruturada, pois é ele vai orientando seus objetivos e seus instrumentos de ação. A forma de interpretá-lo é fundamental para direcionar as decisões. Assim,

ter claro qual o problema público que a VSA vai enfrentar é fundamental para quem vai implementar as práticas nesta área.

> Independentemente de como ocorre, o mau enquadramento dos problemas públicos muitas vezes leva à persistência de “soluções” ineficazes e/ou inúteis para eles. E, se os governos priorizarem as questões erradas, as chances de desenvolver boas políticas públicas podem ser perdidas desde o início, apesar dos esforços que possam ser empregados em etapas subsequentes do processo (Wu, 2014, p. 40).

As respostas dos técnicos da VSA indicam que a VSA tem o papel de produzir/ organizar/identificar dados e informações e conhecer a realidade. Uma das respostas apresentou os objetivos da política de assistência e um outra resposta apontou as categorias que devem ser informadas/analisadas pela VSA: situações de vulnerabilidade e risco social e padrões das ofertas. Ou seja, são questões que não constituem diretamente o problema público da VSA, mas são bases que estruturam o trabalho da VSA. O enfrentamento das vulnerabilidades e dos riscos sociais são realizados por meio das seguranças socioassistenciais e operacionalizadas pelas unidades, serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS. A VSA, por sua vez, possui atribuição de produzir conhecimento sobre essas questões.

Nesse sentido, o problema público que a VSA deve enfrentar diretamente é a ausência ou insuficiência da produção, sistematização e utilização de informações qualificadas sobre as vulnerabilidades, os riscos sociais e a capacidade de atendimento, e padrão de qualidade de ofertas e demandas. Trata-se, portanto, da ausência de conhecimento estruturado que permita compreender o público atendido, onde estão localizadas as demandas, como a rede responde a elas e quais as lacunas existentes no SUAS.

Diante desse problema público, a finalidade da VSA consiste em produzir um conhecimento específico do campo socioassistencial enfrentando problemas institucionais e informacionais, tais como: a fragmentação e a baixa integração entre bases de dados e serviços; a ausência de padronização e sistematização das informações produzidas pela rede; e a falta de cultura de monitoramento e avaliação na gestão do SUAS.

Quadro 16 - Na sua opinião, o detalhamento da Vigilância Socioassistencial contido na NOB SUAS/ 2012 influenciou a implementação da Vigilância Socioassistencial? Se sim, por quê?

M1-sim, base para o entendimento de outras áreas da gestão municipal
M2-Sim. Pois descreve a operacionalização da Vigilância, facilitando o entendimento das equipes.
M3-Certamente. Em Pederneiras, foi através das previsões do Plano Decenal 2015-2025 que estabelecemos sua implantação e execução.
M4-Sim, porque proveu maiores detalhes de norteamento aos municípios no processo de implantação da Vigilância Socioassistencial. Esta influência tem um papel mais decisivo e influenciador nos municípios de pequeno porte I e II, na medida em que estes entes federados contam com poucos recursos para a contratação de assessorias especializadas de apoio e passam a depender quase que exclusivamente da capacidade de suas equipes efetivas envolvidas no processo na leitura e interpretação do norteamento detalhado apresentado pela NOB SUAS/2012.
M5-Sim, pois com a delimitação, objetivos e responsabilidades ficou claro a necessidade de um setor/ equipe para "dar conta" dessas funções
M6-Acredito que sim, pois foi destacado e reafirmado a sua função estratégica, como instrumento essencial para a efetividade das ações da política.

Fonte: Elaborada pela autora (2025)

Em relação à influência da NOB/SUAS (2012) na implementação da VSA, todos os municípios acreditam que ela exerceu influência positiva, sendo considerada uma referência ao apresentar definições conceituais, diretrizes e estabelecer atribuições, o que facilitou entendimento pelas equipes sobre sua institucionalização e induziu decisões locais.

A VSA foi sendo construída ao longo do tempo e passou por várias alterações no próprio entendimento acerca de como deveria se estruturar. O texto da NOB/SUAS 2012 representou um avanço resultante de anos de construção da área, pois é nele que ficam caracterizadas as ações da VSA e as responsabilidades de cada ente. Apesar de ainda existir muitas questões a serem aprofundadas e traduzidas, a NOB/SUAS trouxe um amadurecimento conceitual e operacional para a área.

Na IX Conferência Nacional de Assistência Social, em 2013, Koga (Brasil, 2014) já considerava difícil implementar a vigilância em municípios muito pequenos, conforme o que foi previsto na NOB/SUAS, e o fato que podemos verificar hoje é que há muitas limitações, principalmente de recursos humanos para realizar o volume e a complexidade de trabalho, como foi identificado no estudo realizado estado de São Paulo.

Quadro 17 - Atividades realizadas pela VSA

Atividades	**nº de municípios**
Organização, estruturação e padronização de informações	6
Gerenciamento e consulta de sistemas informatizados	6
Elaboração de diagnóstico e estudos de monitoramento e avaliação	5
Planejamento e organização de ações de busca ativa	3
Notificações de violências e violações de direitos	3
Outras.	2

Fonte: Elaborada pela autora (2025)

Antes de analisar o tipo de atividades realizadas pela VSA, é importante discutir o que a caracteriza. Os produtos gerados pela VSA (pode ser um diagnóstico, um relatório, um instrumento, um indicador, etc) precisam servir de base para o planejamento, organização de processos e protocolos de intervenção do órgão gestor e das unidades (Unicef, 2024). Não basta a VSA somente preencher sistemas de informação e instrumentos eletrônicos como Censo SUAS, PMAS, e Cad Suas, se não houver algum trabalho que utilize os dados que foram produzidos.

Para ampliar a discussão também importa dizer o que não faz parte do rol de atividades da VSA. Uma das coisas com que ela não deve ser confundida é com um instrumento de comunicação, pois sua gestão é a da informação, ela não tem atribuição de divulgar ações da política, nem de divulgar dados aleatórios, nem deve ser reduzida a um setor, apesar de haver necessidade de estruturar o lugar e a equipe específica para institucionalizar o seu trabalho, ela envolve a atuação de todos os atores, ela precisa acontecer em todos os espaços (Unicef, 2024).

As respostas indicam que a implementação das ações da VSA apresenta-se mais avançada nas macroatividades referentes à organização, estruturação e padronização de informações e ao gerenciamento e consulta de sistemas informatizados, as quais foram mencionadas por todos os municípios. Ao analisar esse resultado, é possível verificar que se tratam das duas macroatividades consideradas necessárias para iniciar o trabalho e desenvolver as demais ações.

Em seguida, a macroatividade de elaboração de diagnósticos e estudos de monitoramento e avaliação foi apontada por quase todos os municípios, sendo que apenas um deles não realiza. Ou seja, esse município ainda permanece restrito à

execução das ações mais iniciais da VSA.

Na sequência, metade dos participantes mencionou realizar ações de planejamento e organização de busca ativa, bem como notificações de violências e violações de direitos. Observar as atividades menos realizadas permite identificar resquícios do próprio modo de funcionamento da política. Essas ações são justamente aquelas que propõe um Estado que alcance as pessoas de forma proativa, sem que elas precisem buscar os serviços. Em uma política que ainda enfrenta dificuldades para atender à demanda espontânea, tais ações acabam fugindo à lógica consolidada e, em muitos casos, às próprias condições objetivas da política.

Existe um descompasso entre o estado proativo e o modo tradicional de planejamento e gestão naturalizado na sociedade brasileira, não apenas na assistência social, mas também em outras políticas sociais, baseado em respostas *ex post*, isto é, em ações que ocorrem apenas após a consolidação dos problemas sociais (Sposati; Koga, 2013, apud Garcia *et al.,* 2025), trata-se de uma resposta reativa que diverge da perspectiva preventiva do SUAS e que deveria orientar a atuação da VSA.

Assim, o que está estabelecido na Constituição Federal de 1988 como direito destinado “a quem dela necessitar” acaba, na prática, convertendo-se em acesso restrito àqueles que conseguem chegar aos serviços e atender às exigências institucionais estabelecidas. O trabalho preventivo e proativo acaba não se realizando.

A atenção socioassistencial exige da gestão do SUAS, em especial, da gestão do trabalho e da vigilância socioassistencial, ações direcionadas em favor de um Estado que chega nos territórios e nas famílias. Um Estado proativo e voltado à identificação das demandas e necessidades sociais da população mais vulnerável.

Dessa forma, a ausência de ações da VSA nessa macroatividade prejudica a possibilidade de novos direcionamentos e revisão das práticas já instituídas na política. O ideal é que essas ações sejam articuladas à gestão do trabalho para que sua discussão ocorra dentro de um processo formativo.

A macroatividade de notificações de violências e violações de direitos também realizada por apenas metade dos municípios, mostra prejuízos nas ações que poderiam orientar o planejamento e a organização das ofertas socioassistenciais no município, especialmente no âmbito dos serviços de média e alta complexidade. Essas ações exigem articulação da rede socioassistencial e intersetorial e estabelecer

fluxos de informação para sistematizar os dados oriundos dos registros de notificações e violações de direitos, realizar análises e emitir relatórios.

Quadro 18 – Outras atividades realizadas pela VSA

M4-São realizados estudos territorializados, além do diagnóstico socioterritorial, de aprofundamento da produção de conhecimento demandado para aprimorar o trabalho socioassistencial desenvolvido no município. Quanto ao planejamento e organização de ações de busca ativa, este trabalho é realizado pelos próprios equipamentos CRAS e CREAS com base em seus respectivos Planos de Trabalho e com o apoio dos estudos e informações produzidos pela Vigilância Socioassistencial. Quanto às notificações de violências e violações de direitos, existem canais próprios disponibilizados na rede e acolhida de denúncias nos equipamentos CRAS e CREAS.
M6-Subsídios para elaboração de Planos Municipais.

Fonte: elaborado pela autora (2025)

Em relação às outras atividades realizadas, verifica-se que se trata de atividades relacionadas ao escopo de trabalho da VSA, e de informações sobre canais próprios para o registro de notificações. É importante dizer que o papel da VSA não é o recebimento de denúncias, mas a implementação de sistemas de notificações de violência e violação de direitos e o uso de suas informações para monitorar as situações de risco, analisá-las e disseminá-las, de modo que sirvam de subsídio para as ações das proteções.

Quadro 19 - Objetivos das atividades realizadas pela VSA

M1– o conhecimento dos territórios e consequentemente a proteção ao cidadão que ali reside.
M2 - Contribuir com informações reais para que a gestão e equipes alcancem o caráter preventivo da Política de Assistência Social, reduzindo assim, os agravos de situações de risco e vulnerabilidades.
M3-Detectar e compreender as situações de precarização e de agravamento das vulnerabilidades que afetam os cidadãos nos territórios, que prejudicam e colocam em risco sua sobrevivência, dignidade, autonomia e socialização, buscando conhecer a realidade específica das famílias e as condições concretas do lugar onde elas vivem.
M4- Resumindo em um único objetivo central: O pleno atendimento do direito à assistência social para a população atendida.
M5-coletar, analisar e informar dados relevantes dos territórios e subsidiar as ações dos gestores.
M6-Identificar e compreender os territórios e a população em situação de vulnerabilidade social, monitorar a oferta dos serviços e garantir que as ações socioassistenciais tenham efetividade e respondam às reais necessidades da população. Sendo assim, estamos em um movimento para padronizar a coleta de dados, fluxo do trabalho e interpretação das informações para serem colhidas com a mesma perspectiva; Facilitar e aprimorar os métodos de coleta, organização, análise e compartilhamento das informações; proporcionar o aprimoramento dos serviços, programas e benefícios, ampliar a capacidade de resposta e efetividade da política; mobilizar os trabalhadores para compreenderem a importância dos dados que produzem a partir do seu cotidiano de trabalho, assim

como demonstrar o papel ativo e essencial de todos para ser possível mapear as demandas dos territórios para identificar, prevenir e reduzir as situações e vulnerabilidades e riscos no município, contribuindo para melhoria de condições de vida da população, buscando de forma mais assertiva as intervenções.

Fonte: elaborado pela autora (2025)

Em relação aos objetivos das atividades da VSA, as respostas dos participantes demonstram alinhamento com os objetivos previstos nas normativas. Uma das respostas aproxima-se mais dos objetivos da Política de Assistência Social: como “o pleno atendimento ao direito [...] ". A VSA não atua no atendimento direto aos usuários, nem na execução dos serviços socioassistenciais. Sua atuação ocorre através da gestão da informação, e se realiza de forma indireta, contribuindo para subsidiar o planejamento das ações.

Para que a VSA se consolide, é fundamental que haja comunicação objetiva acerca de suas finalidades, possibilidades e limites. Quando esses aspectos não estão claramente definidos, podem surgir confusões e expectativas irreais em relação ao seu papel, o que pode levar à sua desvalorização, ao esvaziamento de suas funções e até mesmo à sua extinção.

Na implementação, atuam múltiplos atores, o que exige diálogo permanente e integração das informações produzidas. No caso da VSA, pressupõe-se que seu trabalho seja desenvolvido de forma articulada com as proteções, especialmente porque é responsável pela produção, sistematização e análise de dados que subsidiam o planejamento, a oferta e o aprimoramento dos serviços. Diante disso, questionou-se como se dá a relação entre VSA e as proteções, conforme quadro abaixo:

Quadro 20 - Relação da VSA com as Proteções Sociais do SUAS

M1- diariamente e efetiva.
M2- A relação é horizontal, com troca de informações e reuniões periódicas para organização dos trabalhos
M3-Saudável. Temos uma comunicação contínua, realizamos visitas institucionais, reuniões e encontros.
M4- Troca continuada de informações e disponibilização de apoio técnico geral.
M5- Difícil, uma vez que a vigilância socioassistencial é função de todos, é difícil para as equipes compreenderem a importância dos relatórios complementares, do correto e completo preenchimento dos instrumentais para a coleta de dados.
M6- Estamos em um movimento de aproximação e aprimoramento. Os fluxos de trabalho ainda são

fragmentados e frágeis. Acredito que a tendência é o avanço desse estreitamento de forma sistemática e planejada. Considero que estamos no início de uma frutífera articulação entre as proteções.

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

A maioria dos participantes avalia a relação de maneira positiva, caracterizando-a como efetiva, horizontal, saudável e marcada por trocas de informações. Por outro lado, dois participantes apontam desafios, especialmente relacionados à compreensão, por parte das equipes, da importância dos registros e do correto preenchimento dos instrumentais. O conjunto de ações da VSA desafia formas tradicionais de operacionalização da assistência social e, por isso, sua implementação tende a induzir mudanças nas unidades à medida que novos procedimentos, fluxos, instrumentos e sistemas passam a ser incorporados ao cotidiano de trabalho.

Tais mudanças, considerando a complexidade e ambiguidade do conteúdo da política de assistência social, exige processos de padronização de dados e discussão para o alinhamento de entendimentos e interpretações sobre a realidade social, o que exige tecnologias, aprofundamento técnico, e espaços coletivos de reflexão que nem sempre são possíveis de serem criados no cotidiano institucional, o que pode gerar impactos negativos e resistências, comprometendo a qualidade dos registros.

E o último participante reconhece que há uma aproximação da VSA com as demais proteções, mas ela ainda é mediada de ações fragilizadas e fragmentadas, com articulação ainda em fase inicial, embora exista expectativa de avanço.

As dificuldades talvez ocorram porque a VSA ainda está distante das proteções, se estruturando com os poucos profissionais que possui para dar conta do volume de trabalho. Uma questão que precisa ser reforçada é que a VSA depende da qualidade dessa relação. Para tanto, deve buscar desenvolver:

> [...] capacidade de articulação e organização da vigilância socioassistencial como matéria-prima para o êxito das operações nesse campo: é preciso estar habilitado e aberto às articulações de diversos tipos e com sujeitos diferenciados, sem o qual volta-se à tendência já mencionada de isolamento da área como “estrutura” de gestão à parte do SUAS (Unicef, 2024, p. 29).

Quadro 21 - Produtos que a Vigilância Socioassistencial produz (resultado do trabalho)

M1- Tabelas, gráficos e relatórios
M2-Relatórios com estudos e diagnósticos para auxiliar a gestão e as equipes.
M3-Produzimos através do nosso software, o Relatório BI (Business Intelligence) que é uma ferramenta que utiliza a tecnologia para coletar, analisar e apresentar informações relevantes para tomada de decisão estratégica e é atualizada em tempo real ou por filtros. É utilizado para melhorar a gestão e monitoramento dos programas e serviços oferecidos pelo município. Com o uso do BI, é possível obter dados precisos sobre a demanda pelos serviços, o perfil dos usuários atendidos, o desempenho dos programas e serviços oferecidos, entre outras informações relevantes. A partir desses dados, é possível identificar padrões, tendências e oportunidades de melhoria na gestão. Além disso, ajuda a simplificar e agilizar os processos de gestão de dados, tornando mais eficiente o trabalho dos profissionais envolvidos na política de Assistência Social. Com a automação de processos, é possível reduzir o tempo e o esforço necessários para analisar dados, permitindo que os gestores se dediquem mais à formulação de políticas e à tomada de decisões estratégicas.
M4-Relatórios, estudos, análises e assessoria técnica para conselhos municipais de direitos, para as equipes de trabalho e para a rede socioassistencial.
M5-Relatórios circunstanciados para a DRADS, preenchimentos de sistemas para o MDS, Informações para subsidiar respostas do órgão gestor à diversos requisitos, relatórios diagnósticos e análises para subsidiar planos de trabalho dos equipamentos.
M6-Produz dados e conhecimento sobre as condições de vida da população, identificando e mapeando as vulnerabilidades e riscos nos territórios, principalmente através de informações produzidas nas unidades executoras dos serviços, cadastro único e institutos de pesquisas, para ser possível compreender as necessidades da população, direcionar e articular políticas e serviços de forma mais assertiva, acessível, com melhor qualidade. Considero que, apesar dos avanços, estamos ainda em um processo embrionário. Atualmente aqui no município identifico como resultados do nosso trabalho uma maior padronização dos instrumentais de coleta de dados, maior visualização por parte da gestão e das unidades de execução direta dos serviços sobre as ações realizadas, de forma quantitativa e qualitativa em tempo real. A oportunidade de aproximação dos trabalhadores das proteções. A oportunidade de socialização das ações desenvolvidas, através de trocas de experiências entre serviços, programas e setores. Articulação sistemática e ações conjuntas com a equipe de gestão do cadastro único. Revisão de instrumentais e normativas de programas, serviços e benefícios. Elaboração de instrumentais de avaliação padronizados. Informatização dos processos de trabalho (relatórios, prontuários, controles, sistemas). Mobilização dos trabalhadores para um processo reflexivo acerca dos objetivos, metodologias e resultados dos serviços ofertados. Identificação das prioridades para gestão do trabalho e educação permanente. Identificação de experiências e auxílio para participação dos serviços em editais de chamada públicas, culminando na habilitação de 3 experiências municipais para publicação em um ebook de experiências em âmbito nacional. Proposta e planejamento de observatório municipal e boletim informativo.

Fonte: elaborado pela autora (2025)

As respostas apontam que a produção da VSA, como resultado de seu trabalho, sinaliza que a institucionalização da VSA ocorre de maneira gradual, iniciando-se pela organização da informação, avançando para a produção de análises e, posteriormente, passando a contribuir nos processos de gestão, planejamento e

qualificação das ofertas socioassistenciais. Esse percurso demonstra que o fortalecimento da área envolve um processo que demanda instrumentos tecnológicos articulados a uma mudança de cultura institucional que supere a lógica do improviso e do imediatismo aderindo à cultura do registro e da avaliação de dados.

Em relação ao envolvimento de outros atores na execução da VSA, foi realizada a seguinte questão: “Além da equipe da Vigilância Socioassistencial existem outras pessoas/equipes/ instituições envolvidas na execução da vigilância socioassistencial? Se sim, cite os demais envolvidos e como participam da execução da Vigilância Socioassistencial”. Tal pergunta foi formulada com o objetivo de compreender como os técnicos da área interpretam sua implementação e o nível de articulação existente nos municípios. Considerando que a VSA constitui um objetivo da política de Assistência Social e não uma responsabilidade de um setor específico, sua efetivação depende da participação e cooperação de diferentes equipes e instituições, o que sem dúvida torna o processo desafiante, exige a construção de consensos, alinhamentos de uma dinâmica política com muitas ambiguidades. As respostas revelam diferentes formas de participação, conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro 22 - Participação de outras equipes e instituições na execução da Vigilância Socioassistencial

M1- Não.
M2- Sim. Todos os atores da rede socioassistencial participam da execução da Vigilância no preenchimento correto das informações no momento dos atendimentos.
M3- Sim. Toda a rede socioassistencial do município faz parte da execução da Vigilância Socioassistencial, pois é ela que produz dados e informações que o Setor de Vigilância Socioassistencial utiliza para realizar suas macroatividades previstas no Guia de Orientações Técnicas do MDS, que são: 1) Organização, estruturação e padronização de informações; 2) Gerenciamento e consulta de sistemas informatizados; 3) Elaboração de diagnósticos e estudos; 4) Monitoramento e Avaliação; 5) Planejamento e organização de ações de busca ativa e; 6) Notificações de Violências e Violações de Direitos.
M4-Não.
M5-Sim. Equipe de monitoramento da execução indireta, que monitoram os contratos e execuções das OSCs parceiras

M6-Sim. Toda a equipe da divisão da gestão do suas, sobretudo do cadastro único. O setor de tecnologia da informação está elaborando um sistema para prontuário eletrônico, encaminhamentos e etc para a nossa política. E como as unidades que executam os serviços são produtores e consumidores das informações, considero também como participantes, incluindo suas chefias.

Fonte: elaborado pela autora (2025)

Dois participantes (M1 e M4) afirmam não haver outros atores envolvidos, o que pode indicar dificuldades para estabelecer essa relação, reiterando o isolamento da área e limitando sua capacidade de atuação. No caso, tratam-se de municípios que possuem apenas um técnico lotado na VSA, o que provavelmente dificulta o desenvolvimento dessas articulações. A insuficiência de recursos humanos repercute no alcance das equipes que precisam priorizar a realização das ações mais urgentes que se impõem no cotidiano.

Em contraponto, a maioria dos participantes reconhece a participação de diferentes atores, especialmente das equipes da rede socioassistencial como responsáveis pela produção das informações. Também foram mencionados a participação da gestão do SUAS, o Cadastro Único, equipes de monitoramento e setores de tecnologia da informação participam direta ou indiretamente da execução, seja por meio da produção de dados, do monitoramento das ofertas ou do desenvolvimento de sistemas informacionais.

Atuar com uma diversidade de atores, como ocorre na política de assistência social, coloca como desafio o desenvolvimento de ações articuladas e coordenadas. Quando isso não ocorre ou é pouco reconhecido e valorizado, a VSA se fragiliza, com menos condições de contextualizar os dados e informações e de qualificar e validar seus produtos. O resultado disso pode levar a um conteúdo que não dialoga com a realidade, com poucas possibilidades de ser considerada como legítimo, pois a produção do conhecimento deixa de ser um processo compartilhado e passa a ser algo separado e distanciado do cotidiano.

Nesse sentido, a capacidade de articulação institucional se coloca como um indicador essencial para a implementação da VSA conseguir cumprir com a sua função de mediar a construção do conhecimento sobre o campo socioassistencial para servir de base para o planejamento, o monitoramento e a oferta de proteção social no âmbito do SUAS.

3.2.4 Os desafios da Vigilância Socioassistencial

Quanto aos principais desafios enfrentados pela VSA, as respostas dos participantes pontuam para diversas questões que impactam a institucionalização dessa área nos municípios, conforme organizados no quadro a seguir:

Quadro 23 - Principais desafios da Vigilância Socioassistencial

M1- hoje, a dificuldade está em conseguir dados fidedignos e que os profissionais entendam a importância de sua contribuição.
M2-Exclusividade do técnico de referência para atuar somente na Vigilância Socioassistencial. Pois também atua na Proteção Social Especial.
M3-Qualificar as equipes dos serviços socioassistenciais para a utilização correta do software, de modo que desenvolvam a Competência em Informação (CoInfo) e a Competência Midiática (CoMid) que referem-se às práticas que tratam de habilidades para reconhecer a necessidade de se buscar a informação, bem como estar em condições de identificá-la, localizá-la, interpretá-la e utilizá-la efetivamente para a garantia de direitos do SUAS.
M4-Aumentar a capacidade de produção de estudos e de conhecimentos essenciais de forma cada vez mais criativa e inovadora e eficaz.
M5-A ausência de software para a coleta de dados. A coleta de dados é feita "na unha" através do preenchimento de informações dialogadas com as equipes como "relevantes e passíveis de coleta". Sendo assim, caso não haja o correto preenchimento desses instrumentais, a veracidade dos dados fica prejudicada. Além da insuficiência de outros dados não identificados como tão relevantes. A ausência de equipe para realização dessas análises, tanto no volume de trabalho quanto nas trocas de saberes e informações.
M6-A deficiência de equipamentos e software. A inexistência de profissionais de áreas correlatas a matemática, estatística, sociologia, tecnologia da informação e comunicação. A ausência de padronização dos instrumentais de coleta de dados. A deficiência da estrutura das unidades que executam os serviços. Conseguir organizar a rotina de trabalho para além das construções (instrumentais, informatização, normativas, documentos), para que seja possível realizar a análise dos dados de forma a retornar as informações qualificadas para as unidades e para a gestão. Publicizar os resultados das ações desmistificar o seu papel dentro da política. Conseguir materializar tudo o que planejamos. Maior aproximação com a equipe técnica de monitoramento dos serviços de execução indireta, que hoje não é ligada a vigilância e sim aos departamentos da proteção social básica e especial. Dedicação dos profissionais para assuntos exclusivos da Vigilância Socioassistencial.

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

Os desafios pontuados estão relacionados tanto às questões estruturais, como institucionais e culturais da política de Assistência Social. Os aspectos estruturais demandam investimentos para que sejam garantidas as condições objetivas de trabalho, já as questões institucionais e culturais exigem mudanças de valores, perspectivas, e requer investimento em processos formativos que possam problematizar os diversos conceitos que fundamentam as práticas.

É importante ressaltar que a implementação da VSA demanda o desenvolvimento das dimensões técnica e política.

> […] Técnica no sentido de aprimorar e institucionalizar as funções de monitoramento e avaliação como parte do processo de gestão, onde a utilização de dados e informação realimenta a política e seus programas, serviços e benefícios socioassistenciais. Mas, a construção de medidas sociais, como aponta Vera Telles (2004), também possui uma dimensão política e normativa, pois envolve necessariamente disputas, no campo prático e político da ação e da intervenção pública, para a definição dos valores, concepções e convenções sociais que orientam a direção da política pública (Brasil, 2013, p. 36).

Dito isso, os desafios apontam para as capacidades estatais que ainda precisam se desenvolver para que a VSA possa se concretizar no interior da gestão do SUAS. Diferentemente dos CRAS e CREAS, que receberam maior indução federativa e possuem maior visibilidade por oferecerem serviços diretamente à população, a VSA ainda não possui um espaço consolidado no cotidiano da política.

3.2.5 Avaliação e impactos das ações da Vigilância Socioassistencial

A questão buscou identificar se as ações da VSA são avaliadas. As respostas indicam que, em parte dos contextos analisados, a avaliação não ocorre de forma sistemática ou simplesmente não existe. Em outros casos, ela aparece de maneira limitada, restrita a procedimentos formais que não configuram em um processo avaliativo, conforme pontuado no quadro que segue:

Quadro 24 – Ações de avaliação do trabalho da VSA

M1- não
M2- Sim, pelos resultados alcançados pelas equipes nas buscas ativas, pela redução das pessoas em situação de risco e vulnerabilidade, pelo aumento da capacidade protetiva das famílias que são trabalhadas.
M3 -Sim, nos relatórios semestrais e anual.
M4- Sim, mediante a produção dos estudos, em especial o Estudo de Fluxos.
M5- Não
M6- Formalmente ainda não, mas há o objetivo de futuramente estruturarmos algum processo avaliativo formal.

Fonte: elaborado pela autora (2025)

As respostas evidenciam a ausência de uma cultura avaliativa. Essa característica não se reduz à realidade da VSA e nem do SUAS. Para Bueno (2015) a administração pública brasileira ainda apresenta marcas de uma cultura autoritária,

burocrática e com traços patrimonialistas, que não favorece o desenvolvimento de uma cultura em que avaliação é usada para aperfeiçoar a política, pois ainda é vista apenas pelo seu poder fiscalizatório e punitivo.

Quando a avaliação é mencionada, ela aparece relacionada a resultados das equipes, à produção de relatórios ou à elaboração de estudos. Isso revela uma forma reduzida de conceber de avaliação e, por vezes, burocratizada, visto que não é mencionado o envolvimento da participação dos demais atores do SUAS que se utilizam do trabalho da VSA e que poderiam recomendar pontos a serem aperfeiçoados, indicar os aspectos positivos, e sugerir frentes de trabalho, etc.

Em relação aos impactos das ações da VSA, a pergunta foi elaborada com o objetivo de identificar quais efeitos a VSA tem alcançado nesse período de implementação. Considera-se que o município com maior tempo de institucionalização declarou tê-la implantado em 2015, enquanto nos demais municípios analisados esse processo ocorreu em momentos mais recentes.

Quadro 25 - Impactos que as ações/intervenções da Vigilância Socioassistencial

M1-Por enquanto não há.
M2 -A Vigilância Socioassistencial fornece aos serviços informações estruturadas que ampliam o 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.
M3-Elaboração de diagnósticos e estudos; facilita e proporciona informações concretas para o Monitoramento e Avaliação das ações da política de assistência social; facilita e proporciona informações concretas para o Planejamento dos serviços socioassistenciais e para a organização de ações de busca ativa; facilita e proporciona informações concretas para as Notificações de Violências e Violações de Direitos, além de proporcionar informações e dados para o enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos; sobre os padrões de oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais, considerando questões afetas ao padrão de financiamento, ao tipo, volume, localização e qualidade das ofertas e das respectivas condições de acesso.
M4-Resumindo de forma geral: Produzem informações essenciais para a melhoria do trabalho socioassistencial desenvolvido no município.
M5-Mínimos, pois não há no momento, por parte dos gestores, a análise dos dados coletados nem o olhar para as necessidades dos territórios.
M6-Como comentei, na nossa experiência ainda vejo um "tímido" impacto, mas que já geraram inúmeras discussões, ações e solicitações para aprimoramento dos serviços nas duas proteções. O principal impacto que visualizo hoje é em relação à proteção básica que conseguimos reunir muitas informações e qualificá-las com mais facilidade, diante de um instrumental que implementamos recentemente, que traz em tempo real os dados dos atendimentos dos CRAS e das mais de 50 unidades de execução dos SCFV.

Fonte: elaborado pela autora (2025)

É importante destacar que, embora exista uma normativa nacional que orienta a implementação da VSA, sua materialização ocorre em contextos locais distintos. As diferentes realidades territoriais, capacidades institucionais, prioridades de gestão e condições de financiamento influenciam como a política vai se estruturar. Assim, uma mesma diretriz normativa pode gerar resultados diversos na prática (Arretche, 2001), dada as particularidades de cada realidade.

Além disso, o contexto local está em constante transformação que ocorre independente do que os implementadores façam (Arretche, 2001), são questões para além de suas possibilidades, o que pode produzir efeitos inesperados no processo de implementação.

Dito isso, verifica-se, nas respostas, que parte dos participantes afirma que, no momento, os impactos ainda não são percebidos ou pouco significativos, possivelmente em razão do curto tempo de institucionalização da Vigilância Socioassistencial e do alcance limitado das ações, considerando que se tratam de técnicos que atuam sozinhos na área.

Os demais participantes reconhecem que a VSA produz informações estruturadas sobre o território, a população e os serviços, contribuindo para o planejamento, o monitoramento e a organização de ações como a busca ativa. São mencionados impactos como a elaboração de diagnósticos, o apoio às notificações de violências e violações de direitos, a análise da oferta e do financiamento dos serviços, organização dos dados, e o aprimoramento das ações, sobretudo na proteção básica.

Assim, os impactos identificados concentram-se na qualificação técnica e organizativa da política socioassistencial. Em relação a incorporação do conteúdo produzido pela VSA nos processos de gestão e na tomada de decisões, pode, em alguns locais, demandar mais tempo para se consolidar, tendo em vista que se trata de mudanças a longo prazo, que implicam transformações mais profundas nas práticas institucionais, na cultura organizacional e na forma como a informação é produzida, analisada e utilizada.

3.3 Reflexões e vivências: desafios diante da fragilidade estrutural da Política de Assistência Social

Esta seção é resultado das vivências e reflexões a partir da atuação profissional e acadêmica da pesquisadora. Como metodologia foi utilizado o estudo de caso alargado (Burawoy, 2014), por meio da observação participante. Esse método faz uso da ciência reflexiva que busca valorizar e incorporar o contexto e as particularidades das situações sociais relacionados ao objeto de estudo.

> [...] a ciência reflexiva necessita do pesquisador o domínio completo da sua tarefa de pesquisa, pois não se permite separar o trabalho intelectual e teórico da tarefa de intervenção no objeto e no seu contexto. “O criador da pesquisa é, simultaneamente, o seu executor” (Burawoy, 2014: 92).[...] Trata-se de uma pesquisa em que o conhecimento é produzido segundo uma forma artesanal, em que esse produto final – a reconstrução da teoria – governa o processo (Silva, 2018, p.1514).

A escolha pelo estudo de caso ampliado direcionou o olhar analítico para além da descrição das situações vivenciadas, adotando como fundamento teórico e metodológico a ciência reflexiva e a observação participante que não buscou apenas registrar práticas institucionais, mas compreender como as experiências cotidianas revelam tensões que estão ligadas às questões estruturais da política de assistência social, permitindo, desta forma, analisar as situações como expressões de processos sociais mais amplos com suas determinações institucionais e históricas (Burawoy, 2014).

A partir desse percurso metodológico, o intuito aqui é trazer alguns elementos do cotidiano para a discussão que se tornaram possíveis em razão da atuação prática, vivendo o dia a dia da política, em diferentes espaços, interagindo com as diferentes interpretações que interpelam as ações, os achados práticos, os mecanismos que só podem ser apreendidos participando diretamente do processo, observando o que não aparece nas respostas dos questionários da pesquisa, questões que não são anunciadas, o que não consta nas normas, nem em relatórios, mas acontece e impacta o trabalho.

Assim, trata-se de uma discussão em que a pesquisadora reflete questões decorrentes da sua atuação, articulando a relação empírica com o conhecimento teórico. Sendo então resultados de múltiplas vivências.

A dinâmica do trabalho proporcionou experiências que possibilitaram algumas reflexões sobre a complexidade da atuação da VSA em meio às fragilidades que a caracterizam.

Discutir o cotidiano da VSA exige refletir sobre as fragilidades e o potencial do próprio SUAS. Se a vigilância enfrenta obstáculos para organizar, sistematizar e analisar as expressões dessas fragilidades, é possível dimensionar os desafios vivenciados pelas equipes dos serviços socioassistenciais, que atuam diretamente com usuários expostos a múltiplas situações de desproteção social. Além de lidarem com capacidades de atendimento insuficiente diante das demandas que são apresentadas, ainda sofrem com as condições de trabalho precarizadas. A VSA constitui apenas uma das partes de um arranjo institucional em que os desafios observados em sua atuação refletem problemas estruturais de longa data que atravessam toda a dinâmica da política de assistência social.

A análise dessas experiências teve como base um dos princípios do estudo de caso ampliado, que propõe relacionar os microprocessos observados no campo às macroforças verificadas na sociedade. Questões que se apresentam como barreiras de implementação da VSA, são expressões das formas em que o SUAS foi se institucionalização no país.

Nos setores destinados à VSA, é comum se deparar com a falta de equipamentos e softwares adequados, a presença exclusiva de assistentes sociais, processos iniciais de padronização e digitalização das informações e as demandas que extrapolam a VSA, resultado de acúmulo tarefas.

> A implementação da Vigilância Socioassistencial no Brasil evidencia uma profunda contradição: embora esteja normativamente consolidada como um dos objetivos da Política de Assistência Social, ainda encontra-se subutilizada e fragilizada na prática cotidiana dos municípios (Garcia; Cunha; Carriel 2025, p.10).

Outra questão que está posta nessa área é a grande quantidade de dados que estão disponíveis. Com o processo de digitalização do SUAS, O Sistema Nacional de Informação do SUAS (Rede Suas) organizou a produção, o armazenamento, o processamento e a disseminação dos dados sobre a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), disponibilizando diferentes informações, a partir do Cadastro Único, Censo SUAS, CadSuas, e outros, que possibilitaram o acesso para que cada município os utilize no planejamento e avaliação de suas ações.

Todavia, ter acesso aos dados constitui apenas a etapa inicial do processo, pois eles precisam ser qualificados e ganhar contexto e sentido, o que se faz coletivamente com os demais atores da política.

As vivências aqui analisadas partem das demandas do SUAS relacionadas à gestão de benefícios, programas e serviços socioassistenciais. Uma dessas demandas vem do trabalho de elaboração de indicadores de vulnerabilidade e risco para identificar e medir tais situações.

Um dos eixos de atuação da VSA, conforme previsto na NOB SUAS (Brasil, 2012) é “a vigilância de vulnerabilidades e riscos” que visa identificar aspectos da realidade que podem gerar situações de vulnerabilidade e risco e quantificar a população afetada por eles, para estimar demanda potencial por benefícios e serviços socioassistenciais e, assim, planejar melhor as ações. Construir tais parâmetros para estimar a demanda por proteção social não é uma tarefa fácil, mas é uma responsabilidade da VSA. Construir estimativas de demanda, mesmo que aproximada, representa um passo inicial para avaliar e adequar as ofertas existentes (Brasil, 2013), e partir disso, ir se aprimorando.

Diante da dificuldade que é “medir” a realidade social tal como se apresenta, é possível afirmar que as vulnerabilidades sociais não podem ser mensuradas apenas por indicadores. Por serem fenômenos complexos, dinâmicos e multifatoriais, elas demandam também a avaliação técnica dos profissionais, que, por meio da escuta qualificada e do conhecimento do território, conseguem apreender nuances que os dados não revelam.

Sobre esse assunto, Sposati; Araújo; e Bollousa (2023) alertam que:

> Ferramentas de gestão da política de Assistência Social não podem ser operadas apenas por homogeneidade de lógica numérica e algoritmos. A lógica deve ser outra, pois se trata de uma política pública que lida com necessidades e demandas materiais e não materiais (Sposati; Araújo; e Bollousa, 2023, p. 16).

Nessa mesma perspectiva, Couto (2015) enfatiza a necessidade de não cair em armadilhas e evitar análises superficiais que apontam para modelos idealizados de famílias e de respostas em que elas devem se encaixar, inviabilizando as reais condições de vida dos usuários. E, assim, em vez de construir perfis, essas análises

podem criar uma caricatura dos usuários, ou seja, “Um desenho que pouco se assemelha com o concreto vivido” (Garcia, 2023, p. 110).

As considerações das autoras ajudam a compreender que organizar a gestão de benefício, programa ou serviço socioassistencial, requer tempo e espaço para discussões e problematizações sobre os diversos aspectos que permeiam as desigualdades sociais, indicando a necessidade de pensar em processos participativos, já que envolve ações coordenadas de diferentes atores envolvidos nesse processo.

A VSA se encontra em um sistema permeado por diversas fragilidades, ambiguidades e conflitos. A assistência social com seu legado pouco institucionalizado, apresenta, por vezes, espaços com escassez de funcionários, dificuldades de comunicação entre os setores, as condições precárias que prejudicam a realização do trabalho dos profissionais e, consequentemente, compromete a qualidade da produção de dados, e isso vai impactar a implementação da VSA, já que ela depende do funcionamento das demais áreas.

Conforme propõe Burawoy (2014), a pesquisa baseada na ciência reflexiva exige reconhecer que o pesquisador está inserido em relações de poder que atravessam o próprio campo pesquisado. A condição de trabalhadora e pesquisadora implica analisar como decisões institucionais, expectativas profissionais e disputas influenciam tanto as interações quanto a própria construção do conhecimento, exigindo um exercício constante de autocrítica.

A partir dessa perspectiva, foi possível observar que em espaços onde há situações-limites com prazos apertados, pressão, sobrecarga, precariedade de condições de trabalho, geralmente há muita tensão, divergências e conflitos que afetam a saúde dos trabalhadores e prejudicam a qualidade dos serviços prestados. Tal contexto gera resistência e dificuldades na construção de um trabalho colaborativo e articulado entre os diferentes atores da política.

Diante dessas circunstâncias, a Vigilância Socioassistencial, como uma das responsáveis por apreender essa dinâmica, depara-se com um grande desafio: desenvolver formas de acessar e sistematizar os dados e informações e apresentar esse conteúdo analisado. E esse processo tende a ser mais profícuo quando a atuação ocorre de forma integrada às demais áreas.

Ao refletir sobre as construções de mecanismos para gestão da informação no SUAS, é essencial pensar na participação daqueles que têm a atribuição de colocarem em prática. Nesse sentido, é importante pontuar que a VSA:

> Deve buscar conhecer a realidade específica das famílias e as condições concretas do lugar onde elas vivem e, para isso, é fundamental conjugar a utilização de dados e informações estatísticas e a criação de formas de apropriação dos conhecimentos produzidos pelas equipes dos serviços socioassistenciais, que estabelecem a relação viva e cotidiana com os sujeitos nos territórios (Brasil, 2016, p.11).

Então, pensar em formas de implementar ações de gestão de informações que vão subsidiar as intervenções nos serviços socioassistenciais exige direcionar o olhar para os saberes construídos pelos trabalhadores no cotidiano da assistência social e, a partir deles, criar novos conteúdos que tenham sentido e utilidade.

Estudos sobre implementação de políticas públicas no Brasil têm demonstrado que as ações são mais efetivas quando existe a participação dos atores implicados nesse processo nas etapas que antecedem a execução (Pires; Gomide, 2016 apud Gomes, 2019). Assim, quanto mais articulado e consensuado for o trabalho na fase de planejamento, mais chance ele tem de ser bem sucedido.

Nesse sentido, a VSA deve estar em diálogo com os outros setores. Para tanto, é fundamental delimitar seu escopo de trabalho e comunicar isso dentro da instituição. Todavia, as diversas compreensões sobre o papel e as expectativas em relação à VSA, fruto da própria imprecisão da sua definição, tem deixado ruídos na comunicação, dificultando essa articulação.

Além disso, a falta de clareza sobre suas atribuições e a percepção, muitas vezes reforçada por uma atuação burocrática ou distante da realidade da ponta, podem gerar barreiras e expectativas distintas acerca do papel da VSA. Em diversas situações, espera-se que a Vigilância possua respostas imediatas para solucionar problemas complexos que, na verdade, exigem análises e discussões coletivas mais aprofundadas. Tal cenário pode refletir as elevadas expectativas construídas e disseminadas pelas normativas. Esse contexto representa um grande desafio para um setor que, em muitos municípios, ainda não está estruturado e, frequentemente, conta com apenas um profissional responsável, especialmente nas cidades de pequeno porte, situação que se torna ainda mais crítica diante da fragilidade dos dados e informações que chegam até a VSA.

Outra concepção a ser problematizada parte do pressuposto de que, por deter conhecimento e informações estratégicas, a VSA deveria conduzir as decisões e barrar aquelas que não estivessem alinhadas ao SUAS, como se os processos decisórios nas políticas públicas fossem estritamente técnicos. Para que a VSA seja efetiva, é necessário que a gestão da política utilize as informações por ela produzidas. Tais informações constituem um dos elementos que podem ser considerados no processo decisório, mas não o único, uma vez que decisões são atravessadas por outras questões que podem influenciar as ações de gestores e dos outros profissionais. O desconhecimento do funcionamento da política pode levar a reprodução dessas ideias e distorcer as reais atribuições e possibilidades da VSA. É necessário que a gestão oriente, sempre que necessário, o alcance e o papel da VSA que, por sua vez, também precisa, em suas ações, desmistificar essas ideias.

O saber não pode se restringir a um setor, visto que o conhecimento é produzido em todos os espaços do SUAS. Organizá-lo, é uma responsabilidade da VSA. Por mais frágil que possam ser os dados, considerando as limitações já apontadas, ou em razão delas, é fundamental que eles retornem às unidades como um retrato do trabalho realizado, de modo a provocar reflexões nas equipes, tratando de questões relacionadas a diferentes aspectos da realidade, como, por exemplo, quem acessa os serviços (perfil dos usuários), como chegam até o serviço (formas de acesso), os motivos do acesso (demandas), as ações desenvolvidas (práticas profissionais), os impactos do trabalho (resultados), e outros temas que possam fomentar um olhar crítico sobre o que vem sendo produzido no cotidiano do trabalho, entendendo que o processo de institucionalização da VSA depende desse movimento de troca de saberes para avançar.

Diante das fragilidades que atravessam a política de assistência social, os apontamentos produzidos pela VSA devem orientar-se pela discussão dos processos de trabalho e dos resultados coletivos, tendo como finalidade o aprimoramento da própria política. Partindo do reconhecimento de que seus limites possuem caráter estrutural, as análises precisam favorecer debates mais amplos, afastando-se de perspectivas reducionistas que individualizam responsabilidades e elegem “culpados” como explicação para os problemas presentes no SUAS, ora atribuídos aos usuários, ora aos trabalhadores.

Entre os desafios que perpassam o cotidiano da VSA, a falta de articulação entre os setores enfraquece uma área já considerada frágil em todo o território nacional, que é a VSA. O setor enfrenta desafios, sobretudo quando suas análises confrontam dados existentes e revela inconsistências e/ou discrepâncias, considerando a falta de cultura avaliativa nas políticas públicas. Entretanto, para cumprir seus objetivos, umas das ações da vigilância é justamente fornecer informações sistematizadas que auxiliem as equipes dos serviços socioassistenciais a avaliarem sua própria atuação (Brasil, 2012).

Tais apontamentos, por vezes, são interpretados como um mecanismo de controle sobre os profissionais, remetendo à concepção de vigilância de Foucault (2005). Tal perspectiva se distancia do propósito real da VSA que é estar comprometida a apoiá-los durante esse processo avaliativo.

Diante desse cenário, como fortalecer a VSA em meio a tantas fragilidades e atravessada por uma cultura política que, historicamente, não contribui para o desenvolvimento de suas ações?

A VSA, enquanto produtora de análises sobre a realidade, deve estabelecer uma relação próxima, horizontalizada e articulada com as proteções sociais. Pois, trata-se de uma área que tem como matéria prima os registros dos serviços socioassistenciais, os quais, por sua vez, se utilizam das informações sistematizadas pela VSA, gerando um processo interdependente que se retroalimenta.

A complexidade dos processos de trabalho que envolvem a VSA demonstram a importância de uma política comunicacional mais assertiva e acolhedora, a fim de alinhar a compreensão dos diferentes papéis e limites de cada um dentro do SUAS. Ainda convivemos com desafios estruturais e históricos da Política de Assistência Social que não têm garantido as condições adequadas de trabalho. O chamado aprimoramento da política pactuado entre os entes federados ainda não se concretizou e estamos distantes do patamar previsto nas normativas. Para Garcia, Cunha e Carriel (2025):

> “[...] Essa fragilidade não é acidental, mas sim reflexo direto das bases instáveis e historicamente desvalorizadas sobre as quais a assistência social foi construída, marcada por uma trajetória que transita entre o assistencialismo, a caridade e o clientelismo (Garcia; Cunha, Carriel, 2025, p.10).

Contudo, é fundamental não desconsiderar os avanços já conquistados, é importante reconhecê-los, mas também discutir o que ainda falta, mostrar a distância existente entre normas e realidade e abrir o debate para a construção de caminhos possíveis.

Os avanços técnico-administrativo e político-relacional (Faria; Gomide, 2018, p. 28) nem sempre caminham juntos. É importante que haja modernização tecnológica, por meio de sistemas com de informações e investimentos em infraestrutura, mas isso será insuficiente se as práticas permanecerem como antes. Segundo Iavarone *et al*. (2025), para que essa modernização seja concretizada, ela deve ser acompanhada da participação dos trabalhadores do SUAS, considerando os diferentes conhecimentos e experiências do trabalho junto à população. Além disso, para que as práticas possam ser modificadas, é preciso promover processos formativos.

Coloca-se, então, o desafio de como problematizar o conteúdo do SUAS, a partir de suas normativas e suas perspectivas, e como construir consensos e objetivos em comum. Isso exige maior aproximação com a realidade dos territórios e dos serviços, bem como a definição de metas mais realistas, que considerem as condições materiais de implementação da política, de modo que elas sejam exequíveis, pois pouco muda se a política for bem elaborada, mas desprovida de condições objetivas. Desse modo, a política não se realizará ou ficará apenas no discurso, como as implementações de políticas simbólicas.

As normativas precisam dialogar mais diretamente com o cotidiano do trabalho para que se tornem instrumentos práticos de mudança. Também é necessário fortalecer instâncias de participação, com dados e informações, para que pautem os interesses dos usuários, e não apenas interesses corporativos ou institucionais. Nesse sentido, o trabalho da VSA pode contribuir para o processo que visa equalizar a assistência social como um direito social (Couto, 2006).

A partir da perspectiva do estudo de caso ampliado, as reflexões apresentadas não se limitam a uma realidade específica, mas dialogam para a ampliação teórica sobre os processos de institucionalização da VSA.

Ao tornar evidentes as contradições entre normativas, expectativas e condições concretas de implementação, foi possível problematizar as formulações teóricas estabelecidas, evidenciando a necessidade de revisões que incorporem as condições

presentes no cotidiano do SUAS e possam subsidiar os profissionais na construção coletiva de alternativas, os chamados “inéditos viáveis”, na perspectiva freireana, tendo como base o conhecimento crítico produzido na área acerca das categorias centrais ao SUAS, articuladas às ações práticas (Garcia *et al.* 2026).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta seção, apresentam-se os principais resultados e conclusões da presente tese, sintetizando as contribuições mais relevantes, os limites e desafios identificados, bem como os achados empíricos da pesquisa, de modo a analisar o percurso teórico-metodológico desenvolvido e o alcance dos objetivos propostos.

Considerando a relevância do aprimoramento da Política de Assistência Social e sua centralidade para o Serviço Social, profissão inserida em diferentes níveis dessa política, seja na gestão, execução, docência, formação acadêmica ou nos espaços participativos e deliberativos, esta tese buscou discutir aspectos capazes de contribuir para a superação dos desafios presentes em uma política marcada por contradições inerentes à sua constituição no sistema capitalista.

O estudo procurou responder à seguinte questão: como se deu o processo político de construção da Vigilância Socioassistencial? Para respondê-la, definiu-se como objetivo geral compreender esse processo, desde a configuração do problema público que a originou até sua implementação. Como objetivos específicos, buscou-se: situar a Vigilância Socioassistencial (VSA) como objeto de estudo no campo da análise de políticas públicas; apreender o processo de construção que conduziu à sua institucionalização; e analisar sua implementação nos municípios da região administrativa de Bauru/SP.

O primeiro capítulo teve como finalidade explicitar o lugar teórico-metodológico a partir do qual a VSA é analisada nesta tese, apresentando as lentes que orientam a interpretação do objeto que permitiram confrontar o que está previsto nas normativas com aquilo que se materializa no cotidiano da política.

No segundo capítulo, ao situar a investigação no campo das políticas públicas, reconheceu-se que a VSA integra um processo mais amplo de organização da ação estatal, permeado por decisões, disputas, omissões e prioridades.

Outro aspecto relevante refere-se à ainda incipiente produção acadêmica específica sobre a Vigilância Socioassistencial. O levantamento bibliográfico realizado evidenciou a existência de um campo fértil para investigações mais aprofundadas. Nesse sentido, esta tese, ao articular referenciais do Campo de Públicas, da Sociologia da Ação Pública e da Ciência Reflexiva, busca contribuir para a ampliação do debate e do escopo analítico sobre a temática.

A perspectiva da ação pública possibilitou compreender que o problema público ao qual a VSA busca responder refere-se à insuficiente capacidade do Sistema Único de Assistência Social SUAS de produzir, sistematizar e utilizar informações sobre vulnerabilidades, riscos sociais e oferta de serviços, de modo a subsidiar o planejamento, o monitoramento e a avaliação da política socioassistencial. Tal limitação decorre da fragmentação histórica das informações, da baixa institucionalização de práticas de registro, monitoramento e análise, da limitada capacidade técnico-operacional dos entes federados e da permanência de culturas institucionais marcadas pelo assistencialismo e clientelismo.

O processo de construção da VSA envolve disputas em torno do papel da assistência social e do tipo de política que se pretende consolidar: uma política reativa, historicamente voltada ao atendimento imediato das demandas sociais, ou uma política estruturada para atuar de forma planejada, preventiva e proativa.

Ao ser incorporado ao arcabouço institucional do SUAS, o enfrentamento do problema público da VSA passa a ocorrer em contextos marcados por conflitos de interesses, instituições preexistentes, efeitos de inércia e limitações orçamentárias,

Nesse contexto, a criação da VSA revela a necessidade de afirmação da assistência social como política pública estruturada, dotada de capacidade técnica para produzir conhecimento específico sobre o campo socioassistencial que oriente a tomada de decisão. Assim, a VSA também se insere em uma disputa simbólica e política, ao buscar afastar a assistência social de práticas assistencialistas e aproximá-la de uma racionalidade pública orientada pela garantia de direitos e pela consolidação da proteção social não contributiva.

Outro aspecto discutido refere-se ao papel dos instrumentos da ação pública, leis, normativas, sistemas de informação, indicadores e protocolos, que organizam a forma como a política é executada. Esses instrumentos não são neutros, pois definem prioridades, distribuem responsabilidades e influenciam práticas institucionais. A VSA se materializa por meio desses instrumentos e, quando eles não são incorporados às rotinas da gestão, sua atuação tende a permanecer restrita ao plano formal.

No terceiro capítulo, a análise da implementação demonstrou que a política ganha forma no cotidiano das gestões municipais, onde normas são reinterpretadas conforme capacidades institucionais, recursos disponíveis e concepções de gestão. A efetivação da VSA depende da existência de equipes qualificadas, acesso a dados,

articulação entre setores e reconhecimento político de sua relevância. Na ausência dessas condições, tende a restringir-se ao preenchimento de instrumentos, produzindo poucos efeitos sobre o planejamento e a gestão da política.

Observou-se que são múltiplos os fatores que influenciam o modo como a VSA é, ou não, implementada, razão pela qual uma mesma diretriz pode produzir resultados distintos nos territórios. Essa constatação reforça a importância de análises capazes de articular macroestruturas e microprocessos, movimento operacionalizado por meio do estudo de caso ampliado, fundamentado na ciência reflexiva.

A tese evidenciou que a VSA, frequentemente percebida como atividade burocrática, enfrenta resistências quando suas análises tornam visíveis inconsistências, problematizam práticas institucionalizadas e questionam formas consolidadas de organização da política.

As reflexões desenvolvidas ao longo do terceiro capítulo discutem como as fragilidades estruturais do SUAS limitam a capacidade de transformar informação em conhecimento aplicado à gestão e ao desenvolvimento das ações socioassistenciais.

No contexto do estado de São Paulo, a pesquisa identificou que a institucionalização da VSA ocorreu de forma tardia e ainda apresenta baixos níveis de formalização nos municípios, situando o estado abaixo da média nacional. As desigualdades regionais observadas entre as Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS) resultam em distintos níveis de capacidade institucional e consolidação da área nos territórios.

Também foram identificadas estratégias estaduais de indução, baseadas em apoio técnico, formação e cofinanciamento, que vêm contribuindo para a ampliação de equipes de referência, o fortalecimento do planejamento e a inserção gradual da VSA na agenda municipal. Contudo, persistem limitações relacionadas à insuficiência de recursos, à fragilidade das estruturas administrativas, à escassez de equipes específicas e ao baixo nível de informatização da gestão.

A pesquisa de campo evidenciou que a implementação da Vigilância Socioassistencial na região administrativa de Bauru ocorre de forma desigual e ainda pouco consolidada, marcada por distintos níveis de institucionalização e fragilidades em sua formalização nos municípios. Os achados revelaram limitações estruturais e técnico-operacionais, expressas em equipes reduzidas, insuficiência de recursos

tecnológicos e dificuldades para consolidar condições institucionais capazes de sustentar o desenvolvimento da área.

Observou-se que a atuação da VSA permanece concentrada na organização e sistematização de informações, enquanto ações mais estratégicas como monitoramento, busca ativa e utilização dos dados para subsidiar o planejamento da política, ocorrem apenas em parte dos municípios. Também foram identificados desafios na articulação entre a VSA e as proteções sociais do SUAS para consolidar uma cultura institucional voltada ao uso estratégico da informação.

Ao retomar os objetivos propostos, compreende-se que foram alcançados. A tese analisou o processo de construção da VSA à luz de abordagens complementares, examinou seu desenho normativo e ambiguidades conceituais, investigou sua implementação em contexto local específico e evidenciou desafios e tensionamentos que atravessam sua consolidação, problematizando a compreensão da Vigilância Socioassistencial a partir de seu caráter político.

Pode-se afirmar que a VSA ocupa um lugar paradoxal no SUAS: embora tenha alcançado o patamar de objetivo da política e se constitua como eixo estruturante da gestão da informação, sua consolidação prática ainda depende de legitimidade institucional, recursos e capacidade técnico-operacional. Seu fortalecimento demanda investimentos em equipes, formação permanente, integração intersetorial e ampliação da cultura avaliativa. Além disso, requer a compreensão de que a informação não constitui um fim em si mesma, mas uma condição para qualificar decisões, enfrentar desigualdades e fortalecer a proteção social.

A VSA configura-se como um campo em permanente construção, atravessado por disputas de sentido, limitações estruturais e possibilidades de inovação. O fortalecimento da VSA exige transformações na maneira como a Política de Assistência Social produz, sistematiza, analisa e utiliza informações para enfrentar o problema público ao qual responde.

Por fim, no que se refere à institucionalização da VSA, é importante ponderar que, embora tenham sido empreendidos esforços de coordenação e indução interfederativa, estes ainda não se mostraram suficientes para impulsionar de forma consistente o avanço da área nos municípios. Ainda que tais dificuldades estejam relacionadas a aspectos estruturais, restringir a análise apenas a esses elementos

pode limitar o debate, ao remeter exclusivamente a mudanças de difícil concretização no curto prazo.

Reconhecer esses limites implica refletir sobre as possibilidades de fortalecimento da VSA a partir das condições objetivas existentes, problematizando seus instrumentos, revisando modos de operar e fortalecendo a articulação com trabalhadores do SUAS, por meio da incorporação de seus saberes, experiências e demandas. Implica, ainda, mobilizar outros atores para a construção de coalizões em torno do trabalho que compete à Vigilância Socioassistencial.

Tal movimento mostra-se necessário em uma política pública que tem, entre seus objetivos, a produção, organização e comunicação do conhecimento sobre seu próprio campo de atuação, reafirmando a assistência social como direito em meio aos desafios históricos de sua consolidação e às disputas permanentes em torno de seu significado.

Ao longo do processo de elaboração da tese, houve algumas dificuldades e limitações que serão apresentadas nesta seção, com o objetivo de delimitar o alcance deste estudo e evidenciar lacunas (gaps) a serem exploradas, buscando compartilhá-las com outros pesquisadores a fim de contribuir para novos estudos nessa área.

O primeiro apontamento refere-se ao uso de questionários. Embora esse instrumento facilite o preenchimento por permitir que o participante responda no momento mais conveniente, apresenta limitações decorrentes da ausência do pesquisador durante o processo, o que pode dificultar o esclarecimento de dúvidas e prejudicar a compreensão das questões propostas.

Outra questão observada foi a análise dos impactos da VSA. Seria relevante incluir, em outros estudos, a escuta de representantes de outros setores da gestão e da rede socioassistencial, de preferência em contextos onde a VSA esteja mais estruturada, a fim de identificar a percepção desses atores sobre o trabalho desenvolvido e os efeitos produzidos por essa função no âmbito da política de assistência social.

Outra limitação desta tese encontra-se no recorte empírico restrito a um número reduzido de municípios, o que torna importante a ampliação do universo investigado em pesquisas futuras, a fim de captar a diversidade regional que conforma o processo de institucionalização da VSA.

Outra questão que poderia ser aprofundada refere-se à realização de pesquisas de campo, como a pesquisa-ação, no próprio espaço de trabalho das equipes de VSA, analisando de que modo as normativas e os instrumentos são apropriados e reinterpretados nas práticas diárias da política de assistência social. Tais abordagens também permitiriam construir estratégias metodológicas mais dialógicas, favorecendo ambientes nos quais os trabalhadores se sintam mais à vontade para expressar suas percepções e experiências, por meio de questões que estimulem relatos mais espontâneos sobre o cotidiano do trabalho, visando apreender as ações implementadas, os conflitos e os desafios presentes no contexto das equipes, considerando as diferentes realidades.

E, por fim, em relação ao processo de elaboração da VSA, também pode ser relevante resgatar os processos políticos que marcaram sua construção, por meio de entrevistas em profundidade com atores que participaram diretamente desse percurso em instâncias federais, a fim de compreender os bastidores das ações que contribuíram para instituir a VSA como um dos objetivos da política socioassistencial.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. et al.. Ascensão e crise do Sistema de Assistência Social (SUAS) no federalismo brasileiro. **Revista Katálysis,** v. 26, n. 2, p. 243–254, maio 2023.

ALVARENGA, M. S. Ainda somos os mesmos: usuários da Assistência Social entre vulnerabilidades e riscos. **Sociedade em Debate**, v. 29, n. 3, p. 277-291, 2023. Disponível em: https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/3519. Acesso em: 26 set. 2025.

ALVES, P. C. **Vigilância Socioassistencial para que (m)?**: conformações e implicações teóricometodológicas e técnico-operativas. 2022. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022.

AMARAL, J. V. **A política pública de assistência social e a vigilância socioassistencial na fronteira oeste/RS.** 2022. 59 p. Dissertação (Mestrado Profissional de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja, São Borja, 2022.

ANDRADE, J. L. de. **A atuação dos Conselhos Municipais de Assistência Social e seus padrões decisórios em torno do tema Vigilância Socioassistencial**. 2023. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) — Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2023.

ARAGONEZ, I. R. **Desafios para a gestão municipal frente às situações de vulnerabilidade e risco social identificadas pela vigilância socioassistencial nos territórios.** 2021. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In. BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais.** São Paulo: IEE/PUC, 2001, p.43-56

AVRITZER, L.O PÊNDULO DA DEMOCRACIA NO BRASIL: Uma análise da crise 2013-2018. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, n. 2, p. 273–289, maio 2018.

BANCO MUNDIAL. O Estado num mundo em transformação. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial.** Washington, DC: Banco Mundial, 1997. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/634101468162557539/pdf/341310PORTUGUE18213137771701PUBLIC1.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.

BECKMANN, T. M. F. **O lugar da vigilância socioassistencial no controle social do SUAS.** 2019. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social:** fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica de serviço social, v. 2).

BICHIR, R.; CANATO, P. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais**.** In: PIRES, Roberto Rocha C.; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). ***Implementando desigualdades:*** *reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2023.

BICHIR , R. M. ; SIMONI JR ., Sérgio e PEREIRA , G. (2019), A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios brasileiros. In: Lotta, G. (org.), **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil** . Brasília , Enap , pp. 225 - 256.

BOSCHETTI, Ivanete. ***Assistência social e trabalho no capitalismo***. São Paulo: Cortez, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS; ABEPSS. **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 575–593.

BRAMBILLA, B. B.; SILVA, A. C. B. da; GONÇALVES, M. da G. M.; KAHHALE, E. M. P. A naturalização da Desigualdade na Assistência Social:: dimensão subjetiva do "nó" consubstancial. **Conhecer:** debate entre o público e o privado, v. 11, n. 26, p. 7–29, 2021. Disponível em: https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/4178. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa de Modernização do Poder Executivo Federal:** Termo de Referência do Convênio de Cooperação Técnica com o BID. Brasília, 1998. Disponível em: https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno16.pdf. Acesso em: 9 jun. 2025.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. **O que é a Comissão Intergestores Tripartite – CIT do SUAS?** Blog Rede SUAS, [s.d.]. Disponível em: https://blog.mds.gov.br/redesuas/cit/. Acesso em: 09 dez. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 430, de 3 de dezembro de 2008. Institui o Cadastro Nacional do Sistema Único da Assistência Social – CadSUAS. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 04 dez. 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.077, de 2008**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=387873. Acesso em: 8 mar. 2026.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **CapacitaSUAS Volume 1 (2008) SUAS:** Configurando os Eixos de Mudança. – 1 ed. – Brasília: MDS, 2008.

BRASIL. Decreto nº 7.334, de 19 de outubro de 2010. Institui o Censo do Sistema Único de Assistência Social – Censo SUAS, e dá outras providências. D**iário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 20 out. 2010.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Estudo da capacidade protetiva das famílias beneficiárias de programas federais de transferências de renda em regiões periféricas metropolitanas**. Brasília, DF: MDS, 2011. Disponível em: https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/462.pdf. Acesso em: 8 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF,** Vol.1. Brasília: MDS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Orientações sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS**. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cadernos/caderno_igdsuas.pdf. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011**. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução nº 32, de 31 de outubro de 2013**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013.

BRASIL. MDS. **Norma Operacional Básica do Suas – NOB/SUAS**. Brasília: MDS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Capacita SUAS. Caderno 3 (2013) Vigilância Socioassistencial:** Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social. 1ª ed. Brasília: MDS/PUC-SP, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 9, de 15 de abril de 2014**. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social. **Anais da IX Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS; CNAS, 2014.

BRASIL. **Capacita SUAS**: Curso de Atualização em Vigilância Socioassistencial do SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Conselho Nacional de Assistência Social. **II Plano Decenal da Assistência Social (2016–2026):** proteção social para todos/as os/as brasileiros/as. Brasília, DF: SNAS/ MDS, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Portaria nº 143, de 8 de agosto de 2017. Institui o Prontuário Eletrônico do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 9 ago. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados**. Proposta de Emenda à Constituição nº 383, de 2017.** Altera a Constituição Federal para dispor sobre o financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162116. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Registro Mensal de Atendimentos – RMA.** Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/gestao-do-suas/vigilancia-socioassistencial-1/registro-mensal-de-atendimentos-2013-rma. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**. Relatório de gestão: exercício 2023**. Brasília: MDS, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/RelatriodeGesto2023vfinal.pdf. Acesso em: 8 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Relatório de Gestão 2024.** Brasília, DF: MDS, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/RelatriodeGesto2023vfinal.pdf. Acesso em: 16 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Relatório de gestão: exercício 2024**. Brasília: MDS, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/Relatorio_de_Gestao_2024.pdf. Acesso em: 8 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria nº 1.041, de 23 de dezembro de 2024. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). **Relatório de gestão 2024**. Brasília, DF: MDS, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/Relatorio_de_Gestao_2024.pdf. Acesso em: 16 fev. 2026

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família. **Ata da 30ª Reunião Extraordinária – Audiência Pública, realizada em 26 de novembro de 2025**. 57ª Legislatura, 3ª Sessão Legislativa Ordinária. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/3053825.htm. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Resposta ao pedido de acesso à informação,** NUP 71003.060987/2025-04, formulado com base na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. ***Nota Técnica nº 2/2026***. Brasília, DF: MDS, 2026.

BRONZO, C.; ARAÚJO, E. T. de . Desmonte da Política de Assistência Social no Brasil pós 2016: uma tragédia anunciada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 43, p. e278905, 2024.

BUENO, N. C.; CARLOTO, C. M.. Avaliação e monitoramento da política de assistência social: uma proposta em construção. **Revista Katálysis**, v. 18, n. 1, p. 13–21, jan. 2015.

BURAWOY, M. **Marxismo sociológico:** Quatro Países, Quatro Décadas, Quatro Grandes Transformações e uma Tradição Crítica. São Paulo: Alameda, 2014.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

CARDOSO JUNIOR, J.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: Ipea, 2005. p.181-260.

CARDOSO, J. N; TEIXEIRA, S. M. Política de assistência social e o trabalho social com família: autonomia ou maternagem? **Serviço Social em Revista,** Londrina, v.17, n.1, p.66-87, jul/dez. 2014.

CARMO, M. E.do; GUIZARDI, F.L. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. ***Cadernos de Saúde Pública*****,** Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, e00101417, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csp/a/ywYD8gCqRGg6RrNmsYn8WHv/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 8 mar. 2026.

CARNEIRO, R. A. A **política de assistência social e a vigilância socioassistencial:** uma interface necessária para o aprimoramento dos serviços. 2015. 75 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social) — Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cruz das Almas, 2015.

CASTRO, M. da S. P. **A política pública de assistência social e o estado brasileiro:** assistencialismo, universalização ou focalização? Natal, RN: EDUFRN, 2018.

CASTRO, C. N. **Água, problemas complexos e o Plano Nacional de Segurança Hídrica.** Rio de Janeiro: Ipea, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11115/1/%C3%81gua_problemas_complexos.pdf. Acesso em: 10 de nov. 2024.

CFESS/CRESS. **Trabalhar na assistência social em defesa dos direitos da seguridade social:** contribuições do Conjunto CFESS-CRESS ao debate sobre definição de trabalhadores da assistência social. Brasília: CFESS, 2011. Disponível em: https://www.cfess.org.br/arquivos/cartilhaSUAS_FINAL.pdf. Acesso em: 8 mar. 2026.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento:** como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. São Paulo: SENAC, 2003.

COELHO, F. de S.; ALMEIDA, L. de S. B.; MIDLEJ, S.; SCHOMMER, P. C.; TEIXEIRA, M. A. C.. O campo de públicas após a instituição das diretrizes curriculares nacionais (DCNs) de administração pública: trajetória e desafios correntes (2015-2020)**. Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 21, n. 3, p. 488–529, 2020. Disponível em: https://raep.emnuvens.com.br/raep/article/view/1897. Acesso em: 27 mar. 2025.

COLIN, D.; JACCOUD, L. Assistência social e construção do Suas: balanço e perspectivas: o percurso da assistência social como política de direitos e a trajetória necessária. In: COLIN, D. et al. (Orgs.). **20 anos da lei orgânica de assistência social**. Brasília: MDS, 2013.

CORTÊS, S. V.. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. ***Sociologias*****,** Porto Alegre, ano 17, n. 38,

p. 122-154, jan./abr. 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1590/15174522-017003806. Acesso em: 8 mar. 2026.

COSTA, B. L. D.; PALOTTI, P. L. DE M.. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 211–235, jun. 2011.

COUTO, B. R. O **Direito social e a Assistência social na sociedade brasileira:** uma equação possível? SP: Cortez, 2006.

COUTO, B. R.. Assistência social: direito social ou benesse?*. **Serviço Social & Sociedade,** n. 124, p. 665–677, out. 2015.

CUNHA, C. C. **Vigilância socioassistencial e informação geográfica no município de Londrina – PR.** 2018. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual de Londrina, Programa de Pós-graduação em Geografia, Londrina, 2018.

CUNHA, M. M.; GARCIA, R. R.A.; BARBOSA, A. de S. Vigilância socioassistencial: um balanço dos dados, normativas, e produções acadêmicas. **Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília**, Marília, SP, v. 10, p. e024006, 2024. Disponível em: https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/RIPPMAR/article/view/15713. Acesso em: 8 jan. 2026.

DAGNINO, R.; CAVALCANTI, P.; COSTA, G. **Gestão Estratégica Pública.** São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2016. Disponível em: https://fpabramo.org.br/editora/wp-content/uploads/sites/17/2017/05/gestao-WEB-final.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

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, São Cristóvão, 2016.

DIAS, J. S. **Os desafios da Vigilância Socioassistencial para o monitoramento e avaliação da política de Assistência Social no Município de Jijoca de Jericoacoara/CE, na percepção dos seus principais atores.** 2019. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Trabalho e Questão Social – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2019.

Dourado, Adriana Garritano. (2017). **A construção da noção de perigo na psicologia e sua relação com a vigilância socioassistencial no sistema único de assistência socia**l (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-graduação em Psicologia, Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande-MS.

EIRÓ, Flávio. A “boa implementação” do programa Bolsa Família: a interação entre políticas sociais e beneficiárias para além das regras burocrática. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades:** reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

FARAH, M. F. S. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Rev. Serv. Público**, Brasília, v. 69, n. especial, p. 53-84, dez. 2018.

FIGUEIREDO, A. C. Princípios de justiça e avaliação de políticas. **Lua Nova:** Revista de Cultura e Política, n. 39, p. 73–103, 1997.

FIOROTTI, M. R. de O. **Vigilância socioassistencial: travessia entre o texto normativo regulatório e o contexto vivido.** 2020. 194 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre, 2020.

FLIGSTEIN, N. **Habilidade social e a teoria dos campos.** São Paulo, RAE. Vol.47. no. 2. Abr/jun. 2007

FLOR, A. P.. **A vigilância socioassistencial como elemento estratégico na gestão da informação da política de assistência social**. 2019. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais) – Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó), Chapecó, 2019.

FÓRUM NACIONAL DE TRABALHADORAS E TRABALHADORES DO SUAS (FNTSUAS). Nota de repúdio ao Programa Superação da Pobreza do Estado de São Paulo. **Blog FNTSUAS**, 3 jun. 2025. Disponível em: https://fntsuas.blogspot.com/2025/06/nota-de-repudio-ao-programa-superacao.html. Acesso em: 22 fev. 2026.

FREIRE, P.. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FRITZEN, J. P. **A 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) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2017.

GARCIA, R. R, A. **A proteção social do SUAS e os sujeitos do sexo masculino: os ausentes presentes**. 2023. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, 2023.

GARCIA, R. R. A.; CUNHA, M. M.; CARRIEL, N. da S. Desafio da implementação da vigilância socioassistencial nas “frágeis” bases da política de assistência social. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS (CBAS), 2025. **Anais…** Brasília: CFESS, 2025. Disponível em: https://cfess.org.br/cbas2025-assets/pdf/38418_v4.pdf. Acesso em: 25 fev. 2026.

GARCIA, R. R. A.; CUNHA, M. M.; CARRIEL, N. da S.. Letramento do Sistema Único de Assistência Social: as gramáticas naturalizadas da proteção social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 149, n. 2, 2026.

GOMES, S.. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Enap, 2019. p. 39-58.

GRANEMANN, S.. Necessidades da Acumulação Capitalista. **Revista Inscrita,** Ano VI, nº IX, p.29-32,
2004. Disponível em: https://issuu.com/cfess/docs/revistainscrita-cfess__9_. Acesso em: 10 ago. 2024.

GUTIERRES, K. A.. Estudo de Trajetórias e Interações Socioestatais: Mútua Constituição entre Movimento Social e a Política Pública de Assistência Social. **Lua Nova:** Revista de Cultura e Política, n. 105, p. 81–114, set. 2018.

IAVARONE, A. F. M. F. G.; THOMAZI, S. M. C. R.; CUNHA, M. M.; LEHFELD, N. A. de S.; BARBOSA, A. de S. Entre registros e realidades: as Tecnologias da Informação e Comunicação qualificando a produção de dados na Assistência Social. In: SEMINÁRIO IBERO-AMERICANO TICs E POLÍTICAS SOCIAIS, 1., Rio de Janeiro. **Anais […].** Rio de Janeiro: UFRJ, ANO. Disponível em: https://conferencias.ufrj.br/index.php/siaticps/1siaticps/schedConf/presentations. Acesso em: 26 fev. 2026.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022 População e domicílios:** Primeiros resultados. Disponível: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102011.pdf . Acesso: 24 abr. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília, DF: Ipea, 2023. 473 p. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/25ea62b2-9751-4b83-9c9b-bba43465270a/content. Acesso em: 10 jan. 2025.

IIZUKA, E. S.. **Fluxos de ações e processos decisórios na gestão pública local:** estudos de casos de projetos e programas inovadores em municípios de pequeno porte populacional. 2008. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2008.

JACCOUD, L.; ABREU, M. C.. Entre o direito e a culpabilização das famílias: o que pensam os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (Suas) sobre as ofertas e os beneficiários. In: PIRES, R. R. C. (Org). **Implementando**

desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas, p. 485-504. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

JACCOUD, L.. Instrumentos de coordenação e relações intergovernamentais. In: JACCOUD, Luciana (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020.

JACCOUD, L.; MESQUITA, A. C.; LICIO, E.C.; LEANDRO, J.G.. Implementação e coordenação intergovernamental na Política Nacional de Assistência Social. In: JACCOUD, Luciana (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020. p. 113-145.

JANNUZZI, P. de M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 36, 2022. disponível em: //www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228. acesso em: 13 abr. 2025.

HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. As abordagens a partir dos instrumentos de ação pública. In: OLIVEIRA, O. P. O.; HASSENTEUFEL, P. (Org.). **Sociologia política da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos; tradução de Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 2021.

KOGA, D.. **Medidas de cidades:** entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

KOGA, D.. Território e políticas públicas. In: WANDERLEY, M. B.; OLIVEIRA, I. M. C. (Org.) **Trabalhando com famílias.** São Paulo: IEE-PUCSP, 2004.

KOGA, D.. Territórios e de vivências em um país continental. **Serv. Soc. & Saúde,** Campinas, SP v.14, n.1(19), S, jan./jun. 2015.

KOGA, D. Diagnóstico socioterritorial: entre o chão e a gestão. **Cadernos IHU ideias,** Unisinos, ano 14, n. 243, v.14, 2016.

LASCOUMES, P., & LE GALÈS, P.. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Editora da Ufal, 2012.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A Ação Pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais,** v. 9, n. 18, 2012. Disponível em: https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331. Acesso em: 29 nov. 2025.

LAZZARI, E. A**s Pesquisas Avaliativas De Enfoque Misto: bases teórico-metodológicas para a operacionalização da vigilância socioassistencial.** (Dissertação de Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande Do Sul, Porto Alegre, 2014. 127p.

LAZZARI, E. **Vigilância Socioassistencial no Brasil: Contradições da operacionalização e repercussões no processo de democratização da política de assistência social.** Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: RS, 2018.

LEITÃO, A. L.. **Vigilância socioassistencial e território: qual equação possível?**. 2024. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2024.

LEANDRO, J. G. O problema da coordenação federativa no âmbito do SUAS: uma análise dos pactos de aprimoramento da gestão. In: JACCOUD, Luciana (org.). ***Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras***. Brasília: Ipea, 2020. p. 250-280.

LESSA, S. Prefácio. In: NUNES, E. **A gramática política do Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

LIMA, I. N. de. **A interface do trabalho do assistente social com a vigilância socioassistencial:** um estudo sobre a atuação profissional na gestão dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de Manaus/AM. 2021. 177 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus (AM).

LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B. de; LUI, L. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 36, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/4RKq5zQdghKvLck9PBzCCrw/. Acesso em: 10 abr. 2025.

LINDBLOM, C. Muddling Through: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Org). **Políticas Públicas e Desenvolvimento:** Bases Epistemológicas e Modelos de Análise. Brasília: Editora UnB, 2014. p. 161-180.

LIPSKY, M.. ***Burocracia de nível de rua:*** *dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

LOBATO, L. de V. C. Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. **Saúde Debate**. Rio de Janeiro, v. 40, n. especial, p. 87-97, dez 2016.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. ***BIB*****,** São Paulo, v. 83, n. 1, p. 21-42, 2017.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil** -Brasília: Enap, 2019. p. 225–256.

MACHADO, L. B. F.; FIORE, I. A. F.. Fortalecimento da Vigilância Socioassistencial nos municípios de pequeno porte I e II. In: FONSEAS – Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social. **Gestão Social.** 5. ed. Brasília: FONSEAS, 2023. Disponível em: https://fonseas.org.br/wp-content/uploads/2023/12/Gestao-social-5a-Ed-27.pdf. Acesso em: 26 fev. 2026.

MARTINELLI, T.; SILVA, M. B.; SANTOS, S. R. DOS. Vigilância socioassistencial na política de assistência social: concepção e operacionalidade. **Revista Katálysis,** v. 18, n. 1, p. 104–112, jan. 2015.

MARTINS, P. C. S. **A construção da vigilância socioassistencial no Estado da Paraíba.** 2015. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação de Serviço Social, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

MEDEIROS, M. de. **Análise da operacionalização da vigilância socioassistencial no estado de Santa Catarina e em seus municípios de 2018 a 2022. 2022.** 152 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Florianópolis, 2022.

MEDEIROS, M. S. S. O primeiro-damismo e a gestão da assistência social: Desafios ao Serviço Social. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, vol. 29, n.1, 2019, p. 311-338.

MEDEIROS, M. de. **Análise da operacionalização da vigilância socioassistencial no estado de Santa Catarina e em seus municípios de 2018 a 2022. 2022.** 152 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Florianópolis, 2022.

MESQUITA, A. C. S.; MARTINS, R. F.; CRUZ, T. M. E. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social.** Brasília, DF: Ipea, TD 1724, 2012.

MESQUITA, A. C. S.; PAIVA, A. B. de; JACCOUD, Luciana. Instrumentos financeiros de coordenação no Suas. In: JACCOUD, Luciana (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras.** Brasília: Ipea, 2018.

MIOTO, R. C. T.; NOGUEIRA, V. M. R.. Política Social e Serviço Social: os desafios da intervenção profissional. **Revista Katálysis**, v. 16, n. spe, p. 61–71, 2013.

MONTAÑO, C. E. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”**. Lutas Sociais**, n. 8, p. 53–64, 2004. DOI: 10.23925/ls.v0i8.18912. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18912. Acesso em: 19 out. 2025.

MORAES, J. C. **Vigilância Socioassistencial do SUAS: estudo realizado na Diretoria Regional da Sedese de Uberaba/MG**. 2020. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, 2020.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da assistência social:** ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

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). Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, Londrina, 2018.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

NUNES, E. O. **A gramática política do Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

NUNES, R. dos S. **Como a população em situação de rua está contemplada no processo de vigilância socioassistencial?.** Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUCRS, Porto Alegra, 2019.

OLIVEIRA, A. N. de. **Vigilância socioassistencial e informação geográfica no município de Londrina-PR.** 2023. Tese (Doutorado em Geografia) — Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2023.

OLIVEIRA, J. A. **O processo de implantação da vigilância socioassistencial nos municípios da Alta Sorocabana/SP**: trajetórias e metodologias. 2016. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

PAIVA, A. R. de .; LOBATO, L. de V. C.. Formulação da lei do sistema único de assistência social e a legitimação da política de assistência social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 3, p. 1065–1073, mar. 2019.

PAIVA, A. B. *et al.* **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. n. 30. 1. ed. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2023.

PASTORINI, A. As políticas sociais e o serviço social: instrumento de reversão ou manutenção das desigualdades? In: MONTAÑO, C. **A natureza do serviço social:** um ensaio sobre sua gênese, a especificidade e sua reprodução. São Paulo: Cortez, 2006.

PAULETTO, R. **Vigilância socioassistencial e gestão da informação**. 2019. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

PEREIRA, P. A. Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista. In: COSTA, L. C., NOGUEIRA, V. M. R., SILVA, V. R. (orgs). **A política social na América do Sul:** perspectivas e desafios no século

XXI. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013. Disponível em: https://books.scielo.org/id/rfv9p/pdf/costa-9788577982318-01.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

PEZZO, T. M. C. **Vigilância socioassistencial como relação sociotécnica de vigilância: análise das perspectivas no campo de serviço social.** 2016. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2016.

PINHEIRO, M. B.; MESQUITA, Ana Cleusa Serra. **Evolução da participação das emendas parlamentares no orçamento federal da Assistência Social (2005-2024).** Brasília: Ipea, 2025. (Texto para Discussão, n. 3134). Disponível em: https://dx.doi.org/10.38116/td3134-port. Acesso em: 01 out. 2025.

PIRES, V.; MIDLEJ, S. de A. e S.; FONSECA, S. A.; VENDRAMINI, P.; COELHO, F. de S. Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social,** Viçosa, v. 6, n. 3, p. 110-126, 2014.

PIRES, F. C. P. G. **A institucionalização da função de vigilância socioassistencial no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).** 2016. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. DE Á.. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, jun. 2016.

POMPEI, D. G. **A Correlação procedente entre a competência em informação e midiática dos agentes do Sistema Único de Assistência Social de Pederneiras/SP e a consecução da vigilância socioassistencial**. 2023. Dissertação (Mestrado em Mídia e Tecnologia) – Universidade Estadual Paulista (Unesp). Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Bauru, 2023.

RAICHELIS, R.. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social –** caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

RAICHELIS, R.. O trabalho do assistente social na esfera estatal. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

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.** 2015. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

RIZZOTTI, M. L. A. ; da SILVA, T. G. M. A vigilância social na política de assistência social: uma aproximação conceitual. **Serviço Social em Revista,** Londrina, v. 15, nº 02, p. 130-151, janeiro/junho de 2013.

RIZZOTTI, M. L. A.; VIEIRA, M. do S. S.; CONSERVA, M. Gestão da Política de Assistência Social: O lugar da vigilância socioassistencial. **Serviço Social em Revista**, v. 24, n. 1, p. 82–104, 2021. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/40009. Acesso em: 8 mar. 2026.

ROCHA, C. V.. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. políticas públicas: algumas observações. **Civitas.** Porto Alegre, v. 05, n. 01, . Porto Alegre, v. 05, n. 01, jan-jun2005, p. 11-28.

SALES, T. **Trama das desigualdades, drama da pobreza no Brasil.** 1993. Tese — (Livre- docência) — IFCH, UNICAMP, Campinas, 1993.

SALVADOR, Evilásio. O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais. ***Argumentum***, Vitória, v. 16, n. 1, p. 6–19, jan./abr. 2024.

SANTIAGO, D. E.; GONÇALVES, J. F. F.; PÉCCHIO, L. G. L. A importância da Vigilância Socioassistencial para o mapeamento da violência contra criança e adolescente em município de pequeno porte I. **Revista Tópicos.** Disponível em: https://revistatopicos.com.br/generate/pdf_zenodo/pub_15055353.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

SANTOS, M. A. M. **Vigilância socioassistencial: problematizando as práticas discursivas no campo da Assistência Social.** 2020. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras, Assis, 2020.

SANTOS, P. R. dos. Entre ideias e interações: a participação dos usuários na política de assistência social. **Revista Debates***,* v. 15, n. 1, p. 120–142, 2021. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/109943. Acesso em: 1 out. 2025

SANTOS, P. R. dos.; CÔRTES, S. V.; MARGARITES, G. C.. Da tutela à cidadania: construção social das imagens dos usuários da Política de Assistência Social. **Sociedade e Estado**, v. 37, n. 1, p. 245–270, jan. 2022.

SANTOS, M. de J. S. **Mudança institucional na política de assistência social:** o caso do Sistema Único de Assistência Social. 2022. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

SANTOS, S. G. **Vigilância socioassistencial como ferramenta de mobilização para efetivação da Política de Assistência Social**. 2022. Dissertação (Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca, 2022.

SANTOS, S. M. dos. **A pandemia de covid-19 e o atendimento às mulheres em situação de violência doméstica pelo CREAS no Brasil: dados da vigilância socioassistencial.** 2022. 78 f. Dissertação (Mestrado em Promoção da Saúde e Prevenção da Violência) – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2022.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 57.819, de 29 de fevereiro de 2012. Cria e organiza, na Secretaria de Desenvolvimento Social, a Escola de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo - EDESP, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo,** São Paulo, 1 mar. 2012. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-57819-29.02.2012. Acesso em: 28 maio 2026.

SÃO PAULO (Estado). ***Pacto de Aprimoramento Estadual 2016-2019*.** São Paulo: SEDS, 2016. Disponível em: https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/dx/api/dam/v1/collections/6e2412d2-2f76-4e0b-a71c-47359291eda7/items/2eae36ff-574e-4099-8d46-e23b9bf97845/renditions/b4d56ad4-b768-4b2a-bd54-57985925165b?binary=true. Acesso em: 28 maio 2026.

SÃO PAULO (Estado). Conselho Estadual de Assistência Social. **Deliberação CONSEAS/SP nº 049, de 04 de novembro de 2022.** Dispõe sobre o repasse de recursos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) aos Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) para qualificação das equipes da Vigilância Socioassistencial nos municípios. São Paulo, 2022.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Social. **Plano Estadual de Assistência Social – PEAS 2024-2027.** São Paulo: Secretaria de Desenvolvimento Social, 2024. Disponível em: https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/dx/api/dam/v1/collections/ed4b2ea0-0348-486b-aa91-d6e4df36b56b/items/86c6c8d3-a56d-46aa-a290-c074e1bfef87/renditions/6a4844fb-9db0-4a15-9af1-0c5cff537375?binary=true. Acesso em: 8 mar. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Social. Resolução SEDS nº 36, de 06 de novembro de 2024**. Diário Oficial do Estado de São Paulo,** São Paulo, 7 nov. 2024. Disponível em: https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/wp-content/uploads/2025/07/resolucao-seds-36-2024.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Social. Resolução SEDS/GS nº 38, de 19 de dezembro de 2024. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 19 dez. 2024. Disponível em: https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/wp-content/uploads/2025/07/resolucao-seds-38-2024.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Social. **Resolução SEDS nº 55, de 2025**. Dispõe sobre o repasse de recursos do Fundo Estadual de Assistência Social para o custeio de ações voltadas ao Projeto de Desenvolvimento das Macroatividades da Vigilância Socioassistencial nos municípios do Estado de São Paulo. São Paulo: Secretaria de Desenvolvimento Social, 2025.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 18.368, de 15 de dezembro de 2025. Dispõe sobre a execução e a organização da Política de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social no Estado de São Paulo, revoga a Lei nº 9.177, de 18 de outubro

de 1995, e a Lei nº 13.242, de 8 de dezembro de 2008, e dá providências correlatas. ***Diário Oficial do Estado de São Paulo***, São Paulo, 17 dez. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Social. **Resolução SEDS nº 01, de 7 de janeiro de 2026**. Regulamenta os critérios de cofinanciamento do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para oferta de serviços socioassistenciais no Estado de São Paulo. 2026. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/documents/d/assistencia_social/seds-01-2026. Acesso em: 8 mar. 2026.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2006. v. 1, cap. 1, p. 19–42.

SECCHI, L. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos, 2ª Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECCHI, L. **Análises de políticas públicas:** diagnóstico de problemas e recomendação de solução. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SENNA, M. de C. M. Avançando em direção ao passado: o desmonte do Sistema Único de Assistência Social. In: FLEURY, Sonia (org.). **Cidadania em perigo:** desmonte das políticas sociais e desdemocratização no Brasil. Rio de Janeiro: Edições Livres; Cebes, 2024. p. 256-290.

SERAFIM, M. P. & DIAS, R. de B. **Análise de política:** uma revisão da literatura. Cadernos de Gestão Social, v. 3 (1), p. 121-134, jan/jun. 2012.

SILVA, R. B. DA .; DAGNINO, R.. O enfoque de análise de políticas e a política pública do pólo e parque de alta tecnologia de Campinas. **Revista de Sociologia e Política,** v. 19, n. 40, p. 171–194, out. 2011.

SILVA, R. E. S. da. **As ações de tecnologia e informação no processo de vigilância socioassistencial previsto na política de assistência social: aproximações e distanciamentos.** 2018. Tese (Doutorado em Política Social e Direitos Humanos) - Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2018.

SILVA, F. de S. **Vigilância socioassistencial na gestão do Sistema Único de Assistência Social:** análise da efetivação em municípios de pequeno, médio e grande porte no estado do Piauí. 2020. 135 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) — Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2020.

SILVA, F. E. de A. **A vigilância socioassistencial e suas contribuições para o planejamento e a execução da assistência social em Teresina** - Piauí. 2022. Exame de qualificação (Mestrando em Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Piauí.

SILVA, V. A. B. DA. A epistemologia de Michael Burawoy e seus desdobramentos metodológicos. **Revista Direito e Práxis,** v. 9, n. 3, p. 1503–1530, jul. 2018.

SILVA, V. P. da. **O processo de implementação da vigilância socioassistencial em metrópoles brasileiras.** 2019. 190 f. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade Federal Fluminense.

SILVEIRA JUNIOR, A. A. **A assistência social e as ideologias do social-liberalismo:** tendências político-pedagógicas para a formação dos trabalhadores do SUAS. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. 2016.

SILVEIRA, J. I. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serviço Social & Sociedade**, n. 130, p. 487–506, set. 2017.

SILVEIRA, J. I. Sistema Único de Assistência Social: impactos da colonialidade e perspectivas de um *giro decolonial*. **Serviço Social & Sociedade,** v. 147, n. 2, p. e–6628380, 2024

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias,** n. 16, p. 20–45, jul. 2006.

SOUSA, O. S. **O Serviço de Vigilância Socioassistencial no Município de Itapipoca – Ceará.** 2015. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Fortaleza, 2015.

SPÍNOLA, P. A. C.; OLLAIK, L. G. Capítulo 13 – Instrumentos governamentais reproduzem desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas? In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades:** reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Brasília, DF: IPEA, 2019.

THEODORO, M, L. As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil. In: Luciana Jaccoud. (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005, v.1., p. 91-126

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: A Pesquisa Qualitativa em Educação. O Positivismo. A Fenomenologia. O Marxismo. São Paulo: Ed. Atlas, 1987.

SPOSATI, A; FALCÃO, M. do C; FLEURY, S.; CARVALHO, M. do C. B. de**. *Política social:* *fundamentos e história***. São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: Brasil. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009. p. 13-56.

SPOSATI, A; ARAÚJO, E.T.; BOULLOSA, R. F. Assistência Social e Desenvolvimento Social: regressão de direitos socioassistenciais?. **Revista Vértices,** v. 25, n. 2, p. e25220624, 2023. DOI: 10.19180/1809-2667.v25n22023.20624. Disponível em: https://editoraessentia.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/20624.. Acesso em: 10 out. 2025.

SPOSATI, A**.** Marketing eleitoral: o programa social lançado por Tarcísio de Freitas não cobre nem 3% dos beneficiários do Bolsa Família no estado. ***Carta Capital*****,** São Paulo, 5 jun. 2025. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/marketing-eleitoral/. Acesso em: 8 mar. 2026.

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) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Belém, 2015.

UNICEF. **Vigilância socioassistencial:** função estratégica que amplia a proteção social. Brasília: UNICEF, 2024. Disponível em: https://selounicef.org.br/sites/default/files/2024-06/Guia%20Vigil%C3%A2ncia%20-%20Selo%20UNICEF%20%28Junho24%29.pdf. Acesso em: 8 mar. 2026.

VELOSO, R. S. Tecnologias da Informação e Serviço Social: notas iniciais sobre o seu potencial estratégico para o exercício profissional. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 10 n. 2, 2010. Disponível em: https://revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/766 . Acesso em 08 jan. 2026.

WU, X; RAMESH, M.; HOWLETT, M; FRITZEN, S. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Trad. Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

YAZBEK, M. C. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. In: **CADERNOS ABONG**. *As ONGs e a realidade brasileira*. Recife: SACTES; São Paulo: ABONG, 1995. p. 6-18.

YAZBEK, M.C. As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, ano XXV, n° 77, p. 11-29, mar. 2004.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 7. Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

YAZBEK, M.C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade,** São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

YAZBEK, M. C. Tendências da política de assistência social. **Serviço Social e Saúde,** Campinas, SP, v. 3, n. 1, p. 23–34, 2015. Disponível em:

https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634995. Acesso em: 12 dez. 2025.

ZACARIAS, É. C. P. **SUAS, Instrumentalidade e Serviço Social:** um estudo sobre os limites e possibilidades da vigilância socioassistencial no Rio de Janeiro. 2018. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

APÊNDICE

QUESTIONÁRIO DA PESQUISA DE DOUTORADO (Google Form)

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE BAURU/SP

Dados do responsável técnico pela Vigilância Socioassistencial
E-mail*

Apresentação da pesquisa
Questionário – Pesquisa: O processo de construção da Vigilância Socioassistencial na região administrativa de Bauru/SP

Esta pesquisa pretende analisar o processo de construção da Vigilância Socioassistencial nos municípios da região administrativa de Bauru/SP. Trata-se de uma pesquisa em âmbito regional que está sendo realizada pela pesquisadora Márcia Maria Cunha, doutoranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UNESP Franca, sob orientação do professor Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa. A pesquisa de campo consiste em acessar informações sobre a execução da Vigilância Socioassistencial na Política de Assistência Social nos municípios da região administrativa de Bauru, abrangendo dados sobre a equipe técnica, as atividades realizadas, resultados alcançados, entre outros aspectos pertinentes ao tema. Ressaltamos que a realização desta pesquisa está fundamentada nos princípios da ética em pesquisa previstos na Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016. Espera-se, com os resultados deste estudo, contribuir para a implementação da Vigilância Socioassistencial, sendo esta uma área essencial para qualificar a Política de Assistência Social. Poderão participar dessa pesquisa todos os municípios que constituíram a Vigilância Socioassistencial, mesmo que de maneira informal. Cada município deve responder um único questionário.
Participe da pesquisa e contribua com o fortalecimento do SUAS!

* Indica uma pergunta obrigatória.

Identificação

Nome completo*

RG*

CPF*

Município que representa*

1) Profissão *

( ) Assistente Social

( ) Psicólogo/a

( ) Sociólogo/a

( ) Administrador/a

( ) Antropólogo/a

( ) Advogado/a

( ) Contador/a

( ) Pedagogo/a

( ) Economista

( ) Economista Doméstico

( ) Geógrafo

( ) Profissional de Tecnologia da Informação

( ) Outro

2) Escolaridade *

( ) Graduação

( ) Pós-graduação

( ) Mestrado

( ) Doutorado

( ) Pós-doc

( ) Outra

3) Vínculo empregatício *

( ) Concursado estatutário

( ) Concursado CLT
( ) Comissionado
( ) Contrato temporário
( ) Outro

4) Carga horária *
( ) 20 horas
( ) 30 horas
( ) 40 horas
( ) 44 horas
( ) Outra

5) Tempo de atuação na área de Vigilância Socioassistencial *
( ) Menos de 1 ano
( ) De 1 a 3 anos
( ) De 3 a 5 anos
( ) Acima de 5 anos

Termo de consentimento

Eu declaro, para os devidos fins, que fui convidado e informado verbalmente e por escrito acerca da pesquisa intitulada “O processo de construção da Vigilância Socioassistencial”, sob a responsabilidade da pesquisadora Márcia Maria Cunha, discente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP/Campus Franca, e do Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa, orientador da pesquisa. Estou ciente de que este material será utilizado para a elaboração e apresentação da Tese de Doutorado em Serviço Social, observando os princípios éticos da pesquisa científica e respeitando-se a confidencialidade das informações e o anonimato dos sujeitos. Essa pesquisa tem como objetivo compreender o processo de construção da Vigilância Socioassistencial, a partir da configuração do problema público que motivou sua criação até a sua implementação. A pesquisa de campo será realizada nos municípios da região administrativa de Bauru/SP.

Fui esclarecido acerca dos propósitos da pesquisa, dos procedimentos metodológicos que serão utilizados, além de ter assegurado o direito de interromper minha participação no momento que julgar necessário.
( ) Li e estou de acordo.

Estrutura Organizacional
6) Em que ano foi instituída (mesmo que de maneira informal) a Vigilância Socioassistencial em seu município? *

7) Qual instrumento a regulamentou?
( ) Lei
( ) Decreto
( ) Portaria
( ) Ainda não foi regulamentada
Favor inserir aqui a regulamentação.

8) Além da equipe da Vigilância Socioassistencial houve outras pessoas/equipes/instituições envolvidas na institucionalização da vigilância socioassistencial?
( ) Sim
( ) Não

8.1) Se sim, cite os demais envolvidos e como participaram da institucionalização da Vigilância Socioassistencial.

9) Qual o local que a Vigilância Socioassistencial ocupa no organograma da Política Municipal de Assistência Social?

( ) Órgão gestor
( ) Em outra unidade

10) Como é o espaço físico utilizado pela Vigilância Socioassistencial? *
( ) Próprio sem compartilhamento com outro setor/área

( ) Próprio compartilhado com outro setor/área
( ) Cedido sem compartilhamento com outro setor/área
( ) Cedido compartilhado com outro setor/área
( ) Alugado sem compartilhamento com outro setor/área
( ) Alugado compartilhado com outro setor/área
( ) Outro

11) Onde está localizado o espaço físico utilizado pela Vigilância Socioassistencial? *

12) Você considera o espaço físico adequado?
( ) Sim
( ) Não

13) Assinale os itens existentes na Vigilância Socioassistencial *
Computador
Internet
Impressora
Software
Classificar se:
uso exclusivo
uso compartilhado
não possui
atende às necessidades
não atende às necessidades

13.1) Caso possua software, descreva qual o tipo e a funcionalidade.

14) Houve apoio técnico para a implementação da Vigilância Socioassistencial em seu município?
( ) Sim, do Estado
( ) Sim, de assessoria técnica especializada
( ) Não

15) Qual o tipo de apoio recebido

( ) Normativo (construção da legislação/portaria/decreto/outras regulamentações)

( ) Recursos materiais

( ) Recursos financeiros

( ) Recursos humanos

( ) Outro

16) Quais os recursos humanos da Vigilância Socioassistencial?

Descrever a formação dos profissionais, a quantidade e a carga horária de cada um.

17) Quais os recursos financeiros que a Vigilância Socioassistencial dispõe?

( ) Federal

( ) Estadual

( ) Municipal

( ) Não dispõe de recursos

18) Como os recursos financeiros destinados à Vigilância vêm sendo utilizados?

( ) Contratação de recursos humanos

( ) Assessoria

( ) Aquisição de equipamentos

( ) Aquisição de mobiliários

( ) Compra de material de consumo

( ) Material sociopedagógico

( ) Não houve recurso destinado para a execução da Vigilância nos últimos 12 meses

Definição e processo de trabalho

19) O que você entende por Vigilância Socioassistencial? *

20) Qual o problema que ela busca enfrentar? *

21) Na sua opinião, o detalhamento da Vigilância Socioassistencial contido na NOB-SUAS/2012 influenciou a implementação da Vigilância Socioassistencial? Se sim, por quê?

22) Quais atividades são realizadas neste setor? *
( ) Organização, estruturação e padronização de informações
( ) Gerenciamento e consulta de sistemas informatizados
( ) Elaboração de diagnósticos e estudos de monitoramento e avaliação
( ) Planejamento e organização de ações de busca ativa
( ) Notificações de violências e violações de direitos
( ) Outras

22.1) Especifique as outras atividades realizadas.

23) Quais os objetivos das atividades realizadas?

24) Como é a relação com a área das proteções sociais?

25) Quais produtos que a Vigilância Socioassistencial produz (como resultado do trabalho)?

26) Além da equipe da Vigilância Socioassistencial existem outras pessoas/equipes/instituições envolvidas na execução da vigilância socioassistencial?
( ) Sim
( ) Não

26.1) Se sim, cite os demais envolvidos e como participam da execução da Vigilância Socioassistencial.

27) O trabalho da Vigilância Socioassistencial é avaliado? Se sim, de que forma?

28) Quais os impactos que as ações/intervenções da Vigilância Socioassistencial alcançam?

29) Quais os principais desafios da Vigilância Socioassistencial em seu município?
Agradeço sua participação.