

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ
CAMPUS DE CAMPO MOURÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR SOCIEDADE E
DESENVOLVIMENTO - PPGSeD**

JANAÍNA CONCEIÇÃO BARBOZA

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO
NOROESTE DO PARANÁ**

**CAMPO MOURÃO - PR
2025**

JANAÍNA CONCEIÇÃO BARBOZA

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO N-
OROESTE DO PARANÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar Sociedade e Desenvolvimento (PPGSeD) da Universidade Estadual do Paraná (Unespar), como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Sociedade e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Formação Humana, políticas públicas e produção do espaço

Orientadora: Prof. Dra. Aurea Andrade Viana de Andrade

**CAMPO MOURÃO - PR
2025**

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNESPAR e Núcleo de Tecnologia de Informação da UNESPAR, com Créditos para o ICMC/USP e dados fornecidos pelo(a) autor(a).

BARBOZA, Janaina Conceição

Arranjos institucionais da vigilância socioassistencial no noroeste do Paraná / Janaina Conceição BARBOZA. -- Campo Mourão-PR, 2025.

121 f. : il.

Orientador: Aurea Andrade Viana de Andrade.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação Mestrado Acadêmico Interdisciplinar: "Sociedade e Desenvolvimento") -- Universidade Estadual do Paraná, 2025.

1. Política de Assistência Social. 2. Território. 3. Vigilância Socioassistencial. 4. Interdisciplinaridade. I - Andrade Viana de Andrade, Aurea (orient). II - Título.

JANAÍNA CONCEIÇÃO BARBOZA

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO
NOROESTE DO PARANÁ**

BANCA EXAMINADORA



Prof.ª Dr.ª Aurea Andrade Viana de Andrade (Orientadora) – Presidente



Prof. Dr. Marcos Clair Bovo – Unespar, Campo Mourão



Prof.ª Dr.ª Sandra Maria Scheffer – UEPG,

Data da Aprovação

25/03/2025

Campo Mourão - PR

DEDICATÓRIA

In memoriam

Para meu irmão, Edson dos Santos Barboza, que se foi antes do tempo, mas nunca se afastou de mim.

Você, que cresceu depressa demais para que eu pudesse sonhar.

Que me abriu caminhos sem poder trilhar os seus próprios, que carregou fardos sem nunca se queixar. Ao contrário, sempre os carregou com um sorriso largo no rosto.

Você, que partiu para longe buscando um futuro, e lá ficou, sem que pudéssemos lhe estender a mão.

Vítima da COVID-19, partiu sozinho, sem despedidas, sem abraços, sem adeus ou as homenagens que tanto merecia.

Mas a solidão da despedida não apaga a grandeza da sua existência, nem o amor que permanece vivo em nós.

Morreste porque muitos negaram a ciência, mas em sinal de resistência, aqui estou eu, abraçando-a e gritando: Sim, ciência salva vidas e transforma a sociedade!

Dedico-lhe estas páginas, cada noite em claro, cada linha escrita com a certeza de que abro caminho para os seus e meus filhos que virão depois de mim.

A ciência, que te faltou, será minha resposta ao mundo.

Que este trabalho seja um sussurro eterno do seu nome, um testemunho do que poderia ter sido, e um compromisso com que ainda pode ser.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Terezinha e Admir, que, mesmo sem terem tido a chance de estudar, nunca mediram esforços para garantir que eu pudesse trilhar esse caminho. Seu trabalho árduo e suas renúncias diárias foram os alicerces sobre os quais construí minha jornada acadêmica.

À minha mãe, Terezinha, que dedicou sua vida ao trabalho, conciliando longas jornadas como merendeira escolar e inúmeros turnos extras aos finais de semana como cozinheira das mais variadas festas. Mãe, imagino o quão difícil foi ver a alegria de terceiros enquanto seu suor e esforço se convertiam na sua terceira jornada de trabalho, materializando seu desejo de me ver alcançar um futuro diferente.

Ao meu pai, que trabalhou com tudo o que fosse necessário – motorista de trator, de caminhão de lixo ao trabalho braçal – sem descanso, sempre com o propósito de me proporcionar as oportunidades que ele não teve. Ele, que durante quatro anos, acordou todas as segundas-feiras de madrugada para preparar meu café da manhã e me levar ao ponto de ônibus, sempre com um abraço e um beijo afetuoso, para que eu pudesse embarcar rumo à faculdade.

Ao meu irmão, Eleandro, que me ajudou financeiramente durante a faculdade, deixando suas próprias necessidades de lado para que eu pudesse continuar minha jornada.

À minha irmã, Cristina, que, diante do resultado do vestibular, me encorajou a seguir em frente, mesmo quando eu duvidava de como conseguiria me sustentar por quatro anos em uma faculdade integral, longe de casa.

A vocês, minha eterna gratidão. Chego até aqui não apenas pelos meus esforços, mas porque fui sustentada pelo amor e pela luta de cada um de vocês. Ocupo um espaço que deveria ter sido acessível a todos vocês, mas que a desigualdade, a exclusão e o racismo impediram. Por isso, essa conquista é nossa.

Me comprometo a seguir abrindo caminhos para Amanda, para Kauan, para Maria Júlia e para todos aqueles que vierem depois de mim. Me comprometo a lutar para que pessoas pretas alcancem voos mais altos, pois essa vitória não é só minha, mas de todos nós.

"Eles combinaram de nos matar. Mas nós
combinamos de não morrer."

(Conceição Evaristo)

BARBOZA, Janaína Conceição. **Arranjos Institucionais da Vigilância Socioassistencial no Noroeste do Paraná.** 121f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar Sociedade e Desenvolvimento, Universidade Estadual do Paraná, Câmpus de Campo Mourão, Campo Mourão, 2025.

RESUMO

Esta pesquisa investiga a vigilância socioassistencial no contexto da Política de Assistência Social brasileira, com foco no Estado do Paraná, especificamente nos municípios de Paranavaí, Umuarama, Cianorte e Campo Mourão. Considerada uma das três funções precípua dessa política — ao lado da proteção social e da defesa de direitos —, a vigilância socioassistencial é analisada por meio das categorias fundamentais: território, risco e vulnerabilidade social. O objetivo geral é investigar como a vigilância socioassistencial é operacionalizada nos municípios estudados, levando em conta a existência de arranjos institucionais formais e informais, e avaliar em que medida essas diferentes configurações influenciam a gestão local da política de assistência social. Dentre os objetivos específicos, busca-se refletir sobre as categorias fundamentais da vigilância socioassistencial, a partir de uma abordagem interdisciplinar, aprofundando sua base teórico-metodológica; contextualizar historicamente a política de assistência social no Brasil, com ênfase na Constituição Federal de 1988 e nos marcos legais subsequentes, para compreender o surgimento e a consolidação do SUAS; caracterizar os municípios estudados e identificar as distintas formas de estruturação da vigilância socioassistencial em cada localidade, analisando os desafios e possibilidades decorrentes de tais configurações. Para atingir esses objetivos, adota-se uma abordagem interdisciplinar, integrando contribuições teóricas do Serviço Social, História, Geografia e Sociologia, e um referencial metodológico baseado no materialismo histórico-dialético, com a utilização de pesquisa bibliográfica e análise documental das diretrizes em níveis federal, estadual e municipal. Assim, a pesquisa busca proporcionar uma compreensão ampla e crítica das práticas de vigilância socioassistencial, com vistas ao fortalecimento da implementação dessa função no âmbito do SUAS. Os resultados apontam que a institucionalização da Vigilância Socioassistencial nos municípios estudados ainda encontra-se em estágio incipiente, marcado por fragilidades como escassez de recursos humanos com a expertise necessária à função, o que compromete a efetivação de seu caráter interdisciplinar. Soma-se a isso a carência de investimentos em tecnologia da informação e comunicação, além da compreensão restrita de território, que é reduzido à sua dimensão geográfica, o que fragiliza a capacidade da Vigilância em cumprir sua função estratégica de leitura crítica da realidade e de subsídio ao planejamento da política. Conclui-se que o fortalecimento da Vigilância Socioassistencial requer esforços intersetoriais, investimentos contínuos e uma leitura ampliada do território como espaço de relações sociais e expressão das desigualdades. Espera-se que este estudo contribua para o aprimoramento da gestão da política de assistência social e para o aprofundamento teórico e prático dessa função no âmbito do SUAS.

Palavras-chave: Política de Assistência Social, Território; Vigilância Socioassistencial; Interdisciplinaridade.

BARBOZA, Janaína Conceição. **Arrangements and Configurations of Socio-assistance Surveillance in the Northwest Region of Paraná.** 121p. Dissertation (Master) - Society and Development Interdisciplinary Postgraduate Program, State University of Paraná, Campo Mourão *Campus*, Campo Mourão, 2025.

ABSTRACT

This research investigates Social Assistance Surveillance within the context of Brazil's Social Assistance Policy, with a focus on the state of Paraná, specifically the municipalities of Paranavaí, Umuarama, Cianorte, and Campo Mourão. Recognized as one of the three core functions of this policy—alongside social protection and the defense of rights—Social Assistance Surveillance is analyzed through the fundamental categories of territory, risk, and social vulnerability. The general objective is to examine how Social Assistance Surveillance is operationalized in the studied municipalities, considering the existence of both formal and informal institutional arrangements, and to assess the extent to which these configurations influence local management of social assistance policy. Among the specific objectives are: reflecting on the core categories of Social Assistance Surveillance from an interdisciplinary perspective, deepening its theoretical and methodological foundations; historically contextualizing the social assistance policy in Brazil, with emphasis on the 1988 Federal Constitution and subsequent legal frameworks, to understand the emergence and consolidation of the Unified Social Assistance System (SUAS); and characterizing the studied municipalities to identify the distinct organizational forms of Social Assistance Surveillance in each locality, analyzing the challenges and possibilities arising from these configurations. To achieve these objectives, the study adopts an interdisciplinary approach, integrating theoretical contributions from Social Work, History, Geography, and Sociology, grounded in historical-dialectical materialism. The methodological procedures include bibliographic research and document analysis of federal, state, and municipal guidelines. The findings indicate that the institutionalization of Social Assistance Surveillance in the studied municipalities remains at an early stage, marked by significant weaknesses such as a lack of human resources with the necessary expertise for the role, which undermines the interdisciplinary nature of the policy. Additionally, the shortage of investment in information and communication technologies, along with a narrow conception of territory—often reduced to its geographical dimension—weakens the Surveillance's strategic capacity to provide critical analyses of local realities and to guide policy planning. The findings indicate that the institutionalization of Social Assistance Surveillance in the studied municipalities remains at an early stage, marked by significant weaknesses such as a lack of human resources with the necessary expertise for the role, which undermines the interdisciplinary nature of the policy. Additionally, the shortage of investment in information and communication technologies, along with a narrow conception of territory—often reduced to its geographical dimension—weakens the Surveillance's strategic capacity to provide critical analyses of local realities and to guide policy planning.

Keywords: Social Assistance Policy, Territory, Social Assistance Surveillance, Interdisciplinarity.

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CADÚNICO	Cadastro Único do Governo Federal
Censo SUAS	Censo do Sistema Único de Assistência Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNEAS	Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DF	Distrito Federal
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EPC	Econômicas, políticas e culturais
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDCRAS	Indicador de Desenvolvimento do CRAS
IGD	Índice de Gestão Municipal
INFOSUAS	Sistema de Informações de Repasses de Recursos
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MAS	Ministério da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
MDSA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MPS	Ministério da Previdência Social
TEM	Ministério do Trabalho e Emprego
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCS	Organizações da Sociedade Civil
PAIF	Programa de Atenção Integral às Famílias
PBF	Programa Bolsa Família
PCF	Programa Criança Feliz
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
PPGSED	Programa de Pós-Graduação Sociedade e Desenvolvimento
PPI	Parcerias de Investimentos
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores

CADÚNICO	Cadastro Único do Governo Federal
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RMA	Registros Mensais de Atendimento
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEDEF	Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social
SIAORC	Sistema de Acompanhamento Orçamentário do SUAS
SIGSUAS	Sistema de Informações de Repasses de Recursos
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISCON	Sistema de Gestão de Convênios
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCE-PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
VSA	Vigilância Socioassistencial

LISTAS DE QUADROS

Quadro 1	Principais marcos normativos da Política de Assistência Social no Brasil - 1988 a 2023	27
Quadro 2	Principais marcos normativos da Vigilância Socioassistencial - 1993 a 2015	33

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1	Localização dos municípios estudados na porção noroeste do Estado do Paraná	79
Figura 2	Avaliação da Gestão de Assistência Social em Paranavaí	89
Figura 3	Síntese dos resultados da pesquisa – organização da VS nos municípios analisados	107

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1	Indicadores populacionais, econômicos e sociais dos municípios estudados	80
Tabela 2	Principais Indicadores do CadÚnico e Benefícios de Transferência de Renda nos Municípios Estudados e Total do noroeste do Paraná	82
Tabela 3	Nível de formalização da vigilância socioassistencial	89
Tabela 4	Nível de formalização da vigilância socioassistencial segundo o PROGOV	90
Tabela 5	Planejamento e Monitoramento da Assistência Social nos Municípios do Noroeste Paranaense	92
Tabela 6	Composição das equipes segundo o Censo SUAS 2023	96
Tabela 7	Dimensão da Força de Trabalho e adequação da equipe segundo dados do PROGOV 2023	97
Tabela 8	Utilização de Sistemas de Informação na Gestão da Política de Assistência Social nos municípios analisados	100
Tabela 9	Atividades Inerentes à Organização, Estruturação e Padronização das Informações	102
Tabela 10	Produção, análise de informações e monitoramento da política socioassistencial	103
Tabela 11	Informações Contidas nos Diagnósticos Socioterritoriais dos Municípios Analisados	104
Tabela 12	Atuação da Vigilância Socioassistencial na Notificação de Violações de Direitos	106

LISTAS DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Indicadores do Cadúnico e Benefícios de Transferência de Renda nos municípios analisados do noroeste do Paraná 84

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: TRAJETÓRIA, DESAFIOS E AVANÇOS	23
2.1 Da Assistência à Cidadania: o marco da Constituição Federal de 1988	23
2.1.1 As Funções da Política de Assistência Social	28
2.1.2 A Função da Proteção Social	29
2.1.3 A Defesa de Direitos	31
2.1.4. A Função da vigilância socioassistencial	33
2.2 SUAS: a construção de um Sistema Público de Proteção Social	38
2.3 A implantação da Vigilância Socioassistencial – VSA	42
3 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: TERRITÓRIO, RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL COMO BASE PARA PROTEÇÃO SOCIAL	56
3.1 Conceitos e Princípios da Vigilância Socioassistencial	56
3.2 O Território Como Cenário da Proteção Social	56
3.2.1 Entre Lugares e Identidades: território e territorialidade na assistência social	61
3.3 Risco e Vulnerabilidade: elementos centrais para compreender a proteção social	64
3.3.1 Risco Social: uma análise conceitual e seus fundamentos	65
3.4 Vulnerabilidade Social: origens, definições e implicações teóricas	71
4 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO NOROESTE PARANAENSE: ANÁLISE TERRITORIAL E DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL	78
4.1 O Território em Foco: características dos municípios estudados	78
4.2 A Formalização da Vigilância Socioassistencial: avanços e desafios nos municípios	87
4.3 O Perfil das Equipes Técnicas: análise das competências e da composição das equipes responsáveis pela vigilância	95
4.4 Processos de Trabalho da Vigilância Socioassistencial	101

4.5 (In)Visibilidades da Vigilância: síntese comparativa da institucionalização nos territórios	106
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS	115

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa insere-se no debate sobre a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com foco específico na temática da vigilância socioassistencial. Nesse contexto, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) brasileira desempenha um papel crucial ao cumprir uma tríade de funções: proteção social, defesa de direitos e vigilância socioassistencial. Essas funções estão intimamente interligadas, e cada uma delas só pode ser plenamente realizada por meio da interação e complementaridade com as demais (PNAS, 2004).

A pesquisa intitulada “Arranjos institucionais da vigilância socioassistencial no noroeste do Paraná”, vinculada ao Programa de Pós-Graduação Sociedade e Desenvolvimento (PPGSeD) da Universidade Estadual do Paraná – Campus de Campo Mourão, inseriu-se na área de concentração “Sociedade e desenvolvimento” e na linha de pesquisa “Formação humana, políticas públicas e produção de espaço”. Essa linha de pesquisa é caracterizada por sua abordagem interdisciplinar, que permite uma análise abrangente e integrada dos fenômenos estudados. A busca pela interdisciplinaridade, intensificada a partir dos anos 1960, reflete um movimento crítico em relação ao avanço da ciência e da tecnologia modernas, norteado pela ideia de construir novas formas de produção de conhecimento que integrem saberes disciplinares (Alvarenga *et al.*, 2011). Esse pensamento contribui para a construção de políticas públicas mais eficazes e humanizadas, reconhecendo a complexidade dos fenômenos sociais envolvidos.

Nesta direção, a pesquisa destacou a importância de compreender de que maneira os arranjos institucionais da vigilância socioassistencial podem influenciar a efetividade da Política de Assistência Social, considerando que a existência concreta e funcional dessa área é fundamental para a implementação dessa política. Para isso, realizou-se uma análise detalhada e interdisciplinar, com o intuito de identificar os desafios e as potencialidades da gestão local da vigilância socioassistencial, propondo melhorias e inovações que possam contribuir para o fortalecimento do SUAS. Cabe destacar que, nesta pesquisa, entende-se por “arranjos institucionais” as diferentes formas de organização da vigilância socioassistencial nos municípios brasileiros, tomando como referência a categorização empregada pelo Censo SUAS, segundo a qual a vigilância pode ser classificada como formalmente instituída, instituída de maneira informal ou não constituída. Nesse contexto, o conceito de arranjos institucionais permite identificar as particularidades que distinguem uma vigilância socioassistencial

formalmente estruturada daquela implementada de modo informal, bem como as implicações decorrentes de cada configuração.

Conforme aponta Fazenda (2008), a pesquisa interdisciplinar só é viável quando diferentes disciplinas se unem em torno de um mesmo objeto. Nesse sentido, ao realizar esta pesquisa adotou-se uma abordagem interdisciplinar, construindo pontes entre distintos saberes para estabelecer diálogos e incorporar aportes teóricos e metodológicos das áreas de Serviço Social, Geografia, Sociologia e História. Ao mesmo tempo, como destaca Japiassú (1976), compreender os conceitos de áreas distintas da nossa é um desafio, mas a interdisciplinaridade constitui uma tentativa de superar essa dificuldade.

A discussão teórica com a Geografia se baseou nas contribuições de Santos (1997), Haesbaert (2007), Saquet (2007) e Raffestin (1993), abordando as categorias de território e territorialidade. Nesta pesquisa, a dimensão territorial tem sido fundamental, pois foi considerada central na Política Nacional de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), configurando-se essencialmente na perspectiva socioterritorial, na qual as intervenções ocorreram nas capilaridades dos territórios.

As contribuições de Haesbaert (2007) também foram cruciais ao explorar a complexidade das territorialidades múltiplas e fragmentadas, que desafiam as políticas públicas a considerarem a diversidade de usos e significados atribuídos aos territórios pelas populações locais. O autor destaca como diferentes grupos sociais constroem e reivindicam identidades e pertencimentos diversos em espaços territoriais que podem ser sobrepostos e fragmentados.

Saquet (2007) complementa essa discussão ao enfatizar a importância de uma abordagem integrada que contemple as inter-relações entre espaço, poder e sociedade. Ele argumenta que a compreensão das territorialidades contemporâneas exige uma análise das dinâmicas sociais e políticas que moldam e são moldadas pelos espaços territoriais.

Por outro lado, a abordagem de Raffestin (1993) oferece uma perspectiva diferente da de Santos (1997). Enquanto este enfatiza o território como um espaço vivido carregado de significados sociais e culturais, Raffestin introduz uma visão inovadora ao considerar o território como um espaço no qual as relações de poder são mediadas. Ele argumenta que os processos de territorialização são dinâmicos e refletem as práticas sociais, onde diferentes atores sociais competem pelo controle e pela influência sobre os territórios.

Ao situar historicamente as práticas relacionadas à construção da Política de Assistência Social, as concepções e práticas profissionais voltadas para a implantação concreta da Vigilância Socioassistencial nos municípios estudados, entendeu-se que é no processo histórico que se encontram as respostas para os fenômenos que incidem sobre a realidade. Em conjunto

com as Ciências Políticas, estudou-se as relações sociais e seus desdobramentos com interface do papel do Estado, dos Governos e da governança.

No âmbito do Serviço Social, a discussão centrou-se no espaço sócio-ocupacional de uma profissão que viabiliza direitos, além da busca pela compreensão das questões sociais envolvidas na temática pesquisada e da contradição existente entre capital e trabalho na aplicação das políticas públicas. Para tanto, partiram-se dos ensinamentos de Aldaíza Sposati (2007), que aprofundou a análise sobre a função da vigilância socioassistencial, argumentando que ela deveria ir além da simples coleta de dados, buscando interpretar as dinâmicas sociais e econômicas que produzem desigualdades e vulnerabilidades (Sposati, 2007).

Dirce Koga (2003) contribuiu significativamente com o conceito de território na Política de Assistência Social, destacando como as intervenções devem ser territorializadas para serem efetivas. Defende ainda que a territorialização das políticas sociais permite uma abordagem mais integrada e contextualizada das necessidades da população, reconhecendo a importância do espaço geográfico na implementação das políticas públicas (Koga, 2003).

Além disso, Janczura (2012) se debruça sobre a concepção de vulnerabilidade e risco social, argumentando que essas categorias são fundamentais para compreender as desigualdades sociais e orientar a política de assistência social. A autora destaca que a identificação das situações de vulnerabilidade deve levar em conta não apenas os fatores econômicos, mas também os sociais e culturais, que podem influenciar significativamente a capacidade das pessoas de acessar direitos e serviços (Janczura, 2012). Essa análise teórica é essencial para entender como o Serviço Social pode contribuir para a implementação eficaz da política de assistência social, especialmente no que tange à vigilância socioassistencial.

A intersecção com a Sociologia foi enriquecida pelos estudos de Ulrich Beck (2011) e Anthony Giddens (1997), que abordam de maneira aprofundada o conceito de risco social na sociedade contemporânea. Os autores exploram como a modernidade produz novos tipos de riscos e vulnerabilidades que desafiam as estruturas tradicionais de proteção social. Eles argumentam que a globalização e a modernização reflexiva intensificam a percepção dos riscos, transformando a maneira como as sociedades lidam com as incertezas.

Esses entendimentos sociológicos foram fundamentais para a pesquisa, proporcionando uma base teórica sólida para analisar como os riscos sociais emergiram e se perpetuaram nos contextos investigados. A partir dessas referências, foi possível aprofundar a compreensão sobre as complexidades e desafios da vigilância socioassistencial.

Por fim, as contribuições de Mozer (1988) foram fundamentais para a discussão sobre vulnerabilidade social, oferecendo uma perspectiva aprofundada sobre como as estruturas

sociais e culturais influenciam a percepção e a experiência da vulnerabilidade entre diferentes grupos populacionais. O autor destaca a importância de considerar fatores contextuais e culturais na elaboração de políticas públicas e na implementação de práticas de assistência social.

Essas reflexões foram incorporadas à pesquisa, permitindo uma compreensão mais profunda e contextualizada das dinâmicas de vulnerabilidade, o que se mostrou essencial para analisar o fortalecimento e a eficácia das intervenções socioassistenciais nos municípios estudados.

Para Minayo (2003), toda pesquisa está pautada na experiência, e nada pode ser intelectualmente um problema se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática. Assim, as motivações desta pesquisa surgiram da experiência profissional da discente como Assistente Social, adquirida ao longo de dez anos de atuação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) do município de Umuarama.

A pesquisa teve como principal objetivo investigar como a vigilância socioassistencial foi operacionalizada nos municípios de Cianorte, Campo Mourão, Paranavaí e Umuarama, levando em consideração a existência de arranjos institucionais formais e informais, e compreender em que medida essas diferentes configurações influenciaram a gestão local da política de assistência social. Além disso, os objetivos específicos incluíram: a) Refletir sobre as categorias fundamentais da vigilância socioassistencial a partir de uma abordagem interdisciplinar, aprofundando sua base teórico-metodológica; b) Contextualizar historicamente a política de assistência social no Brasil, com ênfase na Constituição Federal de 1988 e nos marcos legais subsequentes, a fim de compreender o surgimento e a consolidação do SUAS; e c) Caracterizar os municípios estudados e identificar as distintas formas de estruturação da vigilância socioassistencial em cada localidade, analisando os desafios e as possibilidades decorrentes dessas configurações.

A escassez de um arcabouço teórico consolidado sobre essa temática constitui uma das principais justificativas para esta pesquisa, especialmente em relação aos resultados de sua (in)efetivação. A maior parte das discussões sobre a vigilância socioassistencial concentrou-se nos materiais elaborados pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). A partir dos dados publicados pelo Censo SUAS 2021, identificou-se que aproximadamente 66% dos municípios brasileiros declararam não constituir de forma regulamentada a vigilância socioassistencial no âmbito do SUAS ou a desenvolvem apenas de maneira informal. Essa situação persiste após duas décadas dos marcos regulatórios que determinam e definem que essa função deve ser realizada em todo o território nacional. No estado do Paraná reflete-se a realidade de muitos

municípios brasileiros. A configuração da vigilância socioassistencial em todo o território nacional classifica-se em três categorias distintas: constituída formalmente na estrutura do órgão gestor, constituída de forma informal e não constituída. Essas categorias indicam variações significativas na implementação e formalização da vigilância socioassistencial, essenciais para compreender as diferentes capacidades de resposta e organização das políticas sociais em diversas regiões do estado.

A diversidade na configuração da vigilância socioassistencial no Paraná foi crucial para entender como diferentes municípios abordaram a implementação das políticas sociais. As variações entre as categorias — formal, informal e não constituída — refletiram não apenas as condições locais, mas também a capacidade de gestão e resposta a situações de vulnerabilidade e risco social. Diante dessa diversidade, foi essencial investigar a seguinte questão: a vigilância socioassistencial encontrou um lugar efetivo na gestão da política de assistência social no noroeste do Paraná?

Nesta perspectiva, a pesquisa foi conduzida nas unidades regionais dos municípios de Campo Mourão, Cianorte, Paranavaí e Umuarama, os quais, apesar de serem vizinhos, integram mesorregiões distintas, conforme classificação do IBGE de 2017. No entanto, em virtude de fatores históricos, socioeconômicos e de políticas públicas que aproximam essas localidades, optou-se, neste estudo, por agrupá-las sob a designação “noroeste paranaense”. Para além do critério de proximidade e das afinidades históricas, há outras razões que justificam esse recorte territorial. Esses municípios desempenham o papel de polos regionais em suas respectivas microrregiões, destacando-se tanto pela densidade populacional quanto pela oferta de serviços públicos. No âmbito da Política Nacional de Assistência Social, as quatro unidades receberam a classificação de gestão plena¹. Além disso, na divisão administrativa do Governo do Estado

¹ Gestão plena é um termo empregado na política de assistência social para indicar um nível avançado de responsabilidade e autonomia administrativa dos municípios no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Na prática, significa que a localidade atingiu determinadas exigências e critérios estabelecidos nas normativas federais (como a Norma Operacional Básica do SUAS), demonstrando capacidade de gerir integralmente os serviços, programas e benefícios socioassistenciais. Ser um município que desenvolve a política de assistência social na gestão plena, pressupõe que tais municípios possuam: a) Estrutura Administrativa e Técnica: dispondo de uma equipe de gestão devidamente institucionalizada, o que inclui a vigilância socioassistencial, com equipe técnica habilitada, recursos humanos suficientes e processos de trabalho minimamente estabelecidos para planejar e operacionalizar a oferta de serviços socioassistenciais; b) Orçamento e Financiamento: Requer-se a comprovação de capacidade orçamentária e financeira, evidenciando que o município é capaz de complementar recursos para a política de assistência social e executar os repasses financeiros de forma coerente com as normas vigentes; c) Controle Social e Participação: refere-se à obrigatoriedade que o município possua um Conselho Municipal de Assistência Social atuante e de espaços efetivos de participação popular e controle social, garantindo legitimidade às decisões tomadas e transparência nos gastos públicos; d) Planejamento e Monitoramento: O município deve ter a capacidade de elaborar diagnósticos e relatórios sistemático, planos municipais da política, relatórios de gestão com indicadores claros e territorializados, além de monitorar e avaliar os serviços prestados, qualificando, assim, a oferta à população usuária.

do Paraná, cada um desses municípios sedia um escritório regional da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social (SEDEF), tornando-se referência para os municípios adjacentes na implementação e gestão da política de assistência social.

Ancorados na problematização e nos objetivos da pesquisa, optou-se pela utilização de uma metodologia quali quantitativa, fundamentada nas contribuições teóricas de Minayo (2007), Gil (2008) e Martins (2004), além da análise documental. Segundo Godoy (1995), os estudos documentais podem revestir-se de um caráter inovador e trazer contribuições importantes para a pesquisa. A abordagem escolhida foi o materialismo histórico-dialético, visando à compreensão das dinâmicas contraditórias dos territórios estudados.

Inicialmente, o estudo pretendia utilizar coleta de dados primários, como questionários eletrônicos e entrevistas com gestores e profissionais do SUAS. Contudo, após avaliar as estratégias de coleta de dados e as dificuldades enfrentadas com o comitê de ética, optou-se pela metodologia de análise documental, conforme mencionado. Essa decisão foi tomada em resposta à necessidade de uma investigação mais profunda e sistemática das normas, diretrizes e documentos que orientam a implementação da vigilância socioassistencial, permitindo uma abordagem mais alinhada com o materialismo histórico.

A escolha pela análise documental justificou-se pela sua capacidade de oferecer uma visão detalhada e estruturada das diretrizes e regulamentações da vigilância socioassistencial. Essa abordagem possibilitou uma investigação minuciosa dos documentos existentes, como legislações, decretos e orientações técnicas, proporcionando uma base sólida para compreender tanto a implementação quanto os desafios enfrentados na prática. Além disso, a análise documental evitou possíveis vieses que poderiam ter surgido com a coleta de dados primários, permitindo uma avaliação mais objetiva da política e das práticas estabelecidas. Para tanto, foram examinados os Relatórios de Registros Mensais de Atendimento (RMA), o Índice de Gestão Municipal (IGD), os Diagnósticos Socioterritoriais, os dados do Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico) e os Planos Municipais de Assistência Social, que evidenciaram a execução da política de assistência social em cada município.

Além disso, recorreu-se aos dados do Censo Demográfico do IBGE, do Censo SUAS, bem como aos relatórios do IPARDES, do PROGOV e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), a fim de elucidar o perfil populacional, as características das equipes do SUAS e as principais demandas apresentadas pelos municípios estudados. Dessa maneira, buscou-se abranger tanto a estrutura de gestão quanto as necessidades socioassistenciais de cada território, permitindo uma análise mais aprofundada dos processos de vigilância socioassistencial na região.

Esses documentos e fontes proporcionaram uma visão abrangente e detalhada sobre a vigilância socioassistencial nos municípios estudados, possibilitando a identificação de práticas eficazes, desafios e oportunidades para melhorias. A aplicação do materialismo histórico permitiu uma análise crítica das condições materiais e das relações sociais que moldaram a implementação e os desafios da vigilância socioassistencial.

Esta dissertação está estruturada em quatro seções, além da introdução, que contextualiza o objeto de estudo e o percurso metodológico. Na segunda seção, intitulada “Assistência social no Brasil: Trajetória, desafios e avanços”, realiza-se uma análise da Política de Assistência Social brasileira após a Constituição Federal de 1988, com ênfase na função da vigilância socioassistencial e sua relevância para a efetividade da política.

Na terceira seção, intitulada “Vigilância socioassistencial: Território, risco e vulnerabilidade social como base para proteção social”, delimita-se o objeto de estudo por meio de sua definição conceitual, explorando seus três fundamentos teóricos: território, vulnerabilidade social e risco social, a partir de uma perspectiva interdisciplinar. A quarta seção, intitulada “Vigilância socioassistencial no noroeste paranaense: Análise territorial e desafios da proteção social”, traz os resultados da análise documental realizada nas Unidades Regionais dos municípios de Umuarama, Campo Mourão, Cianorte e Paranavaí. Nela, são descritos o processo de trabalho, a estrutura organizacional, tanto formal quanto informal, e o perfil das práticas de vigilância socioassistencial.

Por fim, as considerações finais expressam as fragilidades e avanços identificados na efetivação da vigilância socioassistencial nos municípios investigados, apresentando as reflexões possíveis para o momento atual. Espera-se que a socialização dos resultados desta pesquisa contribua para o debate sobre a vigilância socioassistencial, sobretudo no estado do Paraná.

2 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: TRAJETÓRIA, DESAFIOS E AVANÇOS

Nessa seção, apresenta-se uma breve contextualização da política de assistência social brasileira desde a Constituição de 1988, destacando suas três funções principais: proteção social, defesa social e vigilância socioassistencial. Em seguida, discute-se o surgimento do SUAS, a implementação da vigilância socioassistencial e o papel que essa função desempenhou nos governos recentes.

2.1 Da Assistência à Cidadania: o marco da constituição federal de 1988

Ao longo da história, as políticas sociais brasileiras foram marcadas por sua limitada eficácia social e pela submissão aos interesses da classe burguesa, de modo que “terminam sendo mais um conjunto de programas, cuja unidade se faz a reboque dos casuísmos de que surgiram” (Couto *et al.*, 2013, p. 23). Nesse contexto, a assistência social, por décadas, foi concebida dentro do paradigma da benevolência e do clientelismo, destinada aos pobres como uma alternativa à condição de cidadão. Caracterizou-se, assim, pela intervenção do Estado como uma política pública secundária e marginal, descrita por Couto *et al.* (2013, p. 56) como uma “não política”.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 ocorreu em virtude dos avanços das lutas sociais nas décadas de 1980 e 1990, marcando o estabelecimento do Estado Social, que segundo Boschetti (2016), é caracterizado por sua feição social. Esse evento representou um marco crucial para a assistência social, pois possibilitou o rompimento com o caráter assistencialista e clientelista que a caracterizava. A partir desse momento, foi estabelecida a base para a construção da política de assistência social brasileira, uma vez que a constituição determinou a inclusão da saúde, previdência e assistência social no sistema de seguridade social brasileiro, incluindo suas diretrizes financeiras, de gestão e controle social. No capítulo II da Constituição, artigos de 194 a 204, a Assistência Social é elevada ao campo de proteção social, não contributiva, com previsão orçamentária e responsabilidade do Estado. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (Brasil, 2001).

Para Sposati (2009), a carta constitucional, ao assegurar direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e do Estado, ainda que apenas conceitualmente, gerou mudanças fundamentais na política de assistência social. Isto porque lançou na agenda pública um conjunto de necessidades que até então eram consideradas de âmbito pessoal ou individual.

Neste sentido, é imprescindível ressaltar que a política social no contexto histórico brasileiro está relacionada ao desenho da “questão social”², sendo esta produzida pelas incoerências da reprodução do capitalismo, que se estabeleceu a partir da correlação de forças entre os interesses do capital e das classes trabalhadoras. Portanto, a conquista dos direitos sociais foi o resultado da luta de classes: por um lado, os trabalhadores reivindicavam seus direitos e, por outro, a classe dominante buscava permanecer no poder. Dessa forma, a assistência social deve ser compreendida a partir de um campo de contradições, que vai além das intenções presentes no campo legal, pois abarca disputas de diversos atores sociais e é permeada por processos econômicos, sociais e políticos.

Assim, Couto *et al.*, (2013) apontam que o início do processo de construção da seguridade social brasileira foi difícil, pois, contraditoriamente instituiu-se um modelo de proteção social que ampliou os direitos sociais no país. Todavia, isso ocorreu em um momento de intensa investida neoliberal, como resposta à crise econômica do capital, dominada pelo crescimento da pobreza e da desigualdade social, com a redução da autonomia nacional e abertura da economia ao mercado internacional, o que culminou em um processo fragmentado de implantação das políticas sociais. Na década de 1990, novamente ocorre um desmonte social com a entrada do governo neoliberal, e seu projeto de reajuste fiscal com Estado máximo para o capital e mínimo para o social, repassando funções e obrigações estatais para empresas privadas. Isso impactou diretamente o embrionário desenvolvimento das políticas sociais no país, especialmente da assistência social (Cunha *et al.*, 2020).

Retoma-se o contexto histórico, nos anos subsequentes, houve a regulamentação das políticas bases que compunham a seguridade social. Em 1990, regulamentou-se o Sistema Único de Saúde – SUS e, em 1991, a Previdência Social. Porém, a regulamentação da assistência social só ocorreu cinco anos mais tarde, após intensas mobilizações sociais e

² Importante ressaltar que o conceito de questão social utilizado aqui é: “Apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade [...]. Questão social que, sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem e se opõem [...]. Assim, apreender a questão social é também captar as múltiplas formas de pressão social, de invenção e de reinvenção das vidas construídas no cotidiano (IAMAMOTO, 2000, p. 27-28).

negociações entre sociedade civil organizada, profissionais, parlamentares e o governo federal. Assim, em 07 de dezembro de 1993, foi promulgada a Lei 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que passou regular a política de assistência social em todo território nacional. Essa regulação tardia pode ser analisada sobre dois aspectos principais: o primeiro, pela existência de um preconceito com a área, e o segundo, em decorrência dos “óbices neoliberais”³ com a propagação da ideia de que a área social culmina em gastos desnecessários (Boschetti, 2016).

Para Couto *et al.* (2013) a LOAS trouxe um avanço na concepção de assistência social enquanto política pública de caráter não contributivo, com dimensões organizacionais e conceituais claras, estabelecendo seu caráter universal e intersetorial, as obrigações inerentes aos três entes federativos para provisão de mínimos sociais, a possibilidade das parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil, além do controle social nas diferentes instâncias governamentais. Destaca-se, ainda, que essa regulamentação rompeu com a necessidade de vínculo empregatício para acesso a benefícios e serviços da proteção social e alterou o conjunto de ações assistencialista que consolidaram a assistência social como política inclusiva e de responsabilidade do Estado, rompendo com a lógica da filantropia, evidenciando a perspectiva de direito universal dessa política (Sposati, 2009). Isso, considerando que de 1934 até 1984 o Estado entendia como cidadãos elegíveis para políticas públicas apenas aqueles que se encontravam trabalhando no rol de ocupações que eram definidas e regulamentadas por lei, ou seja, cidadão era o termo destinado àquelas pessoas que possuíam registro em carteira de trabalho. Contudo é imprescindível apontar o esclarecimento que Lazzari (2014) faz sobre este fato, ao afirmar que o reconhecimento da assistência social como direito não faz com que ela seja materializada de imediato nem mesmo compõe elementos suficientes para que se apague o estigma que a acompanhou ao longo dos anos.

Já em 2004 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que demarcou os principais elementos que compõem essa política, sobretudo no que se refere aos seus princípios e diretrizes, objetivos, público-alvo, provisão orçamentária, atribuições das esferas governamentais, tipos e níveis de proteção. Apontando para a realização de ações direcionadas para proteger os cidadãos contra riscos sociais inerentes aos ciclos de vida e, para o atendimento de necessidades individuais ou sociais (Couto, *et al.*, 2013). Nesta direção, a assistência social assume uma dimensão preventiva, protetiva e proativa, ao reconhecer a importância de responder às necessidades humanas de forma integral, para além da atenção a

³ Refere-se aos obstáculos ou desafios apresentados pela perspectiva neoliberal, especialmente no campo das políticas sociais.

situações emergenciais, centradas exclusivamente nas situações de risco social, diferente das práticas desenvolvidas até então, nas quais prevaleciam os atendimentos pontuais, dispersos, descontínuos e fragmentados.

Constam, assim, os apontamentos de Yazbek (2006):

Em setembro de 2004, atendendo ao cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência, realizada em Brasília em dezembro de 2003, o CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social aprovou, após amplo debate no país, a Política Nacional de Assistência Social em vigor, na qual ocupa um lugar de destaque o (re)desenho desta política, na perspectiva de implementação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social. A construção e implementação do SUAS, requisito essencial da Loas para dar efetividade à assistência social como política pública, vem se caracterizando como uma das prioridades da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Yazbek, 2006, p. 129).

Assim, a resolução nº 130, de 15 de julho de 2000, estabelece a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social-NOB/SUAS e, institui, regulamenta e disciplina o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Este consubstancia um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão dos conteúdos específicos da assistência social no campo da proteção social brasileira.

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. 87).

O SUAS gerou um reordenamento técnico, jurídico, político e estabeleceu um novo paradigma para a política de assistência social, instituindo bases sólidas para a proteção social brasileira em um sistema descentralizado, universal e inclusivo. Criou-se um sistema descentralizado e participativo, em que a união, os estados e municípios passam a ter condições de atuar de forma integrada, através de um pacto federativo, no qual dividem a corresponsabilidade e cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais, voltados para a inclusão social e a diminuição das desigualdades sociais. Assim, apresenta como

seus eixos estruturantes: matricialidade sócio-familiar; descentralização político-administrativa e territorialização; financiamento; controle social; a política de recursos humanos, a informação, o monitoramento e avaliação.

Somado a LOAS, a PNAS e NOB/SUAS (2012), foram criados vários outros instrumentos normativos por meio de decretos e resoluções objetivando organizar e aprimorar a gestão e a operacionalização da política de assistência social no Brasil. Dentre elas destacam-se: Tipificação Nacional de Serviços Socioassistencial do SUAS a alteração da NOB/SUAS 2012. A primeira, implantada pela resolução 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social, é a matriz que define, regulamenta e padroniza os serviços socioassistenciais que são efetuados no território nacional, para além de delimitar nomenclaturas e descrição dos serviços, a tipificação define detalhadamente por meio orientações técnicas e cadernos metodológicos a nomenclatura, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, unidade, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede e o impacto social esperado (BRASIL, 2009). Isso é crucial para a construção da identidade nacional da política de assistência social, cria, ainda, referências fundamentais para que os gestores e trabalhadores desenvolvam o SUAS e, também, a regulação desses serviços, permitindo aos cidadãos e as instâncias de controles sociais a fiscalização efetiva desta política pública. Já a segunda dispõe sobre a revisão da lei vigente, considerando o aprimoramento do SUAS, principalmente sobre a pactuação de prioridades e metas entre os entes federativos, sobre a forma de repasse financeiro e a implantação de blocos de financiamento, que correspondem aos serviços, programas e projetos agora tipificados.

De forma sistemática o Quadro 1 apresenta os principais marcos normativos sobre a implantação da política de assistência social no Brasil após a Constituição de 1988.

Quadro 1 - Principais marcos normativos da Política de Assistência Social no Brasil - 1988 a 2023

Ano	Legislação	Procedimento
1988	Constituição Federal de 1988	Inclusão da assistência social no âmbito da seguridade social
1993	Lei 8.742/1993	Institui a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS
2004	Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 145/2004	Institui a Política Nacional de Assistência Social – PNAS
2005	Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 130/2005	Institui a Norma Operacional Básica do SUAS- NOB/SUAS
2006	Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 269/2006	Institui a Norma Operacional Básica De Recursos Humanos do SUAS- NOB/SUAS
2009	Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 109/2011	Institui a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais
2011	Lei 12.435/2011	Institui o Sistema único de Assistência Social – SUAS

2012	Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 33/2012	Altera a Norma Operacional Básica do SUAS-NOB/SUAS
2013	Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 32/2012	Estabelece a revisão de metas e prioridades para gestões estaduais e DF quanto ao pacto de aprimoramento
2014	Resolução Conselho Nacional de Assistência Social nº 17/2014	Define as diretrizes para a construção do Plano Decenal da Assistência Social (2016-2026).
2015	Resolução Conselho Nacional de Assistência Social nº 8/2015	Regulamenta a organização e oferta do Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias.
2019	Decreto nº 9.579/2019	Consolida atos normativos relacionados à assistência social, organizando dispositivos da LOAS e do SUAS.
2020	Portaria MC nº 591/2020	Regulamenta a execução do Auxílio Emergencial, estabelecendo diretrizes para a inclusão de beneficiários no Cadastro Único.
2021	Decreto nº 10.852/2021	Regulamenta o Programa Auxílio Brasil, substituindo o Bolsa Família e impactando a assistência social
2023	Lei nº 14.601/2023	Retoma e reformula o Programa Bolsa Família, restabelecendo diretrizes de transferência de renda e condicionalidades para acesso a direitos sociais.

Fonte: autora, 2024

É possível observar que a assistência social vem se consolidando, ainda que a passos lentos, como uma política de direito no país e, sob a égide da PNAS (2004) e da NOB/SUAS (2012), direcionam-se cada vez mais procedimentos para operacionalização e concretização dessa política e de suas três funções precípuas: 1) proteção social; 2) defesa de direitos; 3) vigilância socioassistencial.

2.1.1 As Funções da Política de Assistência Social

A PNAS (2004) define que a política de assistência social, ao ser materializada em serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, deve cumprir três funções fundamentais: proteção social, defesa de direitos e a vigilância socioassistencial. Essas funções estão interligadas e se complementam dentro de um sistema descentralizado e participativo, fornecendo referências cruciais para a organização dos serviços socioassistenciais (Brasil, 2008). Isso cria condições para romper com práticas prejudiciais ainda prevalentes no cotidiano do SUAS, tais como: ações e políticas imediatistas, fragmentadas, que se baseiam em visões simplistas e na falta de planejamento nas decisões tomadas ao nível da gestão.

Assim, é essencial ressaltar que, de acordo com a LOAS (1993), a PNAS (2004) e as NOB/SUAS (2005 e 2012), a *proteção social*, a *vigilância socioassistencial* e a *defesa de direitos* são definidas como funções da assistência social, não como objetivos em si. Compreender essa distinção é fundamental para perceber que, ao desempenhar essas funções, alcança-se o objetivo primordial de garantir as seguranças sociais, efetivando, assim, o direito

à assistência social (Lazzari, 2014, p. 53). Importa destacar que estas funções são indissociáveis na organização e desenvolvimento dos serviços socioassistenciais. No entanto, para atender os objetivos acadêmicos desta dissertação, elas serão abordadas separadamente, a fim de permitir uma compreensão mais profunda de suas particularidades. É relevante notar que as duas primeiras funções serão tratadas de maneira sucinta, uma vez que os esforços se concentram para caracterizar a vigilância socioassistencial, que é o tema central desta pesquisa.

2.1.2 A Função da Proteção Social

Para Jaccoud, (2009), no contexto da seguridade social, a proteção social abrange iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais. Enquanto para a assistência social, o artigo 2º da LOAS, com a redação dada pela Lei nº 12.435/2011, estabelece que são objetivos da assistência social:

- I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:
 - a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 - b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
 - c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 - d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
 - e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
- II - 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;
- III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (BRASIL, 1993, com alteração dada pela Lei nº 12.435/2011, artigo 2º).

Na estrutura da política de assistência social brasileira, a proteção social, ocupa-se da prevenção e redução das situações de vulnerabilidade e risco social que os cidadãos enfrentam na trajetória do seu ciclo de vida, por decorrências de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana. Suas ações, com articulação com outras políticas públicas, objetivam produzir aquisições materiais e sociais aos indivíduos e famílias que visam suprir suas necessidades de reprodução social e de condições dignas de vida. Essa abordagem é articulada em torno de cinco dimensões de seguranças essenciais: I) segurança de acolhida – assegura os indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social tenham acesso a locais e serviços adequados para acolhê-los em momentos de necessidade extrema, como abrigos

temporários, centros de acolhimento ou outros recursos de emergência; II) segurança de renda – consiste em garantia do acesso a recursos financeiros suficientes para atender às suas necessidades básicas, como alimentação, moradia, vestuário e cuidados de saúde; III) segurança de convivência familiar, comunitária e social – visa proporcionar um ambiente familiar saudável e seguro para que as pessoas possam participar ativamente de suas comunidades; IV) segurança de desenvolvimento de autonomia – refere-se à promoção da capacidade das pessoas de assumir o controle de suas vidas e fazer escolhas autônomas. Isso envolve o acesso à educação, capacitação profissional, oportunidades de emprego digno e apoio psicossocial para superar obstáculos e desenvolver habilidades pessoais e sociais; V) segurança de apoio e auxílio – garante que os indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade tenham acesso a serviços de apoio e assistência adequados para enfrentar dificuldades e superar desafios. Isso pode incluir orientação psicológica, suporte emocional, aconselhamento familiar, assistência jurídica, entre outros recursos de apoio social (LOAS, 1993).

Sposati (2016) aponta que as seguranças sociais são eixos balizadores da proteção social, o que significa que:

a presença e garantia de usufruto de seguranças sociais públicas acessadas, individual ou coletivamente, pelos cidadãos e cidadãs, na condição de um direito humano e social, independente da sua idade, sexo, etnia, religião, vida isolada ou partilhada, que proporciona apoio e atenção para enfrentar incertezas, desproteções, fragilidades presentes nas intercorrências da vida que ferem a dignidade humana e o reconhecimento da cidadania (Sposati, 2016, p. 11).

Assim, as seguranças sociais foram estruturadas de forma hierarquizada por níveis de complexidade, levando em consideração o grau de impacto dos riscos e vulnerabilidades que incide sobre os indivíduos e famílias, desta forma, divide-se em dois níveis: proteção básica e proteção especial – de média e alta complexidade (BRASIL, 2004). Essa subdivisão em níveis é justificada pelo fato de que “a desigualdade social e a pobreza, inerentes a sociedade capitalista contemporânea, engendram diferentes modalidades de desproteção social que exigem atenção estatal diferenciada para seu enfrentamento” (Couto *et al.*, 2013).

A PNAS (2004) estabelece que a proteção social básica é destinada à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrentes da pobreza, da fragilização dos vínculos familiares ou comunitários e demais vicissitudes da vida, visando prevenir situações de risco através do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, além do desenvolvimento de potencialidades.

A unidade de referência nesse nível de proteção é Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, uma instância pública designada para operar em regiões com altos índices de vulnerabilidade social. Seu propósito é coordenar o Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF, visando atender famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, com o foco na orientação e na promoção do convívio sociofamiliar e comunitário.

Já a proteção social especial, por sua vez, destina-se a indivíduos e grupos que enfrentam risco pessoal e social, ou estão sujeitos à violação de direitos decorrentes do acirramento das desigualdades sociais, da pobreza e da exclusão social. Os serviços e programas de média complexidade são aqueles destinados às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos e, aqui, a unidade de referência é Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS. Enquanto a proteção social especial de alta complexidade é aquela que garante proteção integral para famílias e indivíduos que estão sem referência, e ou, se encontram em situação de risco, de ameaça ou precisem ser retirados do seu núcleo familiar. Esses serviços oferecem moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido (Brasil, 2004).

2.1.3 A Defesa de Direitos

A defesa de direitos⁴ baseia-se nos princípios da universalidade, da equidade, da descentralização, da participação da população na gestão democrática e carrega em si a possibilidade de construção da cidadania a partir da participação efetiva dos usuários da política, visto que, em seu cerne, tem a garantia do acesso ao conhecimento e defesa dos direitos socioassistenciais. São estes: direito ao atendimento digno, que visa assegurar que todos os usuários atendidos pelos serviços socioassistenciais sejam tratados com respeito, dignidade e consideração. Isso implica em um atendimento humanizado, livre de discriminação e estigmatização, no qual as pessoas se sintam valorizadas e acolhidas em suas demandas e situações; direito à informação, é a garantia de acesso a informações claras, precisas e compreensíveis sobre os serviços disponíveis, seus direitos e como acessá-los. Isso inclui a divulgação transparente de políticas, procedimentos, critérios de elegibilidade, prazos e formas de participação nos programas e benefícios oferecidos pela assistência social; direito ao usuário

⁴ Conforme atualização da LOAS (1993), utiliza-se a expressão “defesa de direitos”. Entretanto, é necessário apontar que na PNAS (2004) e na NOB/SUAS (2005), esta função é denominada também de defesa social e institucional.

do protagonismo e manifestação dos seus interesses, refere-se a importância da participação ativa e da voz dos usuários no planejamento, implementação e avaliação das políticas e programas de assistência social, bem como a oferta qualificada de serviços adequados às suas necessidades, oferecidos por profissionais qualificados e em estruturas adequadas; direito à convivência familiar e comunitária, reflete o direito que os usuários têm de serem apoiados e incentivados a manter e fortalecer esses vínculos, resolver conflitos familiares, promover a integração comunitária e participar de atividades sociais e culturais que contribuam para seu desenvolvimento pessoal e social (Brasil, 1993).

Esta função rompe com a condição de subalternidade dos usuários da assistência social, que os definia como os cidadãos carentes, necessitados, pobres, mendigos, discriminando-os e apartando-os do reconhecimento como sujeito de direitos (BRASIL, 2004), garantindo que o SUAS desenvolva uma proteção social ativa, sem submeter o usuário a tutela, mas a conquista de condições de autonomia, de protagonismo e socialização. Sinaliza que não cabe vincular o usuário da política e sua família como objeto de intervenção, mas sim como sujeitos de direitos, abrindo espaço para o exercício da cidadania ativa, baseado na identidade e reconhecimento concreto.

Para Sposati (2006), no âmbito da assistência social, a defesa de direitos não se limita à mera provisão de serviços, mas se configura como um processo contínuo de promoção da cidadania ativa, baseado na identidade e no reconhecimento concreto dos indivíduos como agentes transformadores de suas realidades sociais, desenvolvendo, assim, um papel crucial na promoção da justiça social. Além disso, garante que os direitos socioassistenciais sejam efetivamente aplicados e respeitados, contribuindo para a redução das desigualdades socioeconômicas e para a construção de uma sociedade mais equitativa.

Ressalta-se que esta função não se restringe apenas à garantia de acesso a serviços básicos, mas também engloba a proteção contra diversas formas de violência e discriminação. Através da promoção de políticas públicas inclusivas e sensíveis às diversidades, busca-se assegurar que todos os indivíduos tenham suas especificidades respeitadas e atendidas de maneira adequada (Paiva, 2011).

Couto (2010), aponta outro aspecto relevante, o fortalecimento da autonomia dos indivíduos, que através do acesso a informações claras e precisas sobre seus direitos e das oportunidades para exercê-los de forma ativa, são capacitados a tomar decisões que impactam positivamente em suas vidas e comunidades. Logo, a participação social é um princípio fundamental na defesa de direitos na assistência social. Pois, através da promoção de espaços democráticos de diálogo e decisão, como conselhos gestores e conferências, os beneficiários

podem influenciar diretamente na formulação e implementação das políticas públicas, garantindo que estas atendam efetivamente às suas necessidades e demandas.

Por fim, a efetivação dos direitos socioassistenciais não se limita ao cumprimento de normativas legais, mas requer a criação de um ambiente cultural e institucional que promova a valorização da diversidade e a inclusão social. Isso implica na desconstrução de estigmas e preconceitos, e na promoção de práticas inclusivas que reconheçam e respeitem a dignidade de todos os indivíduos (Sposati, 2006).

Esses aspectos ressaltam a importância da defesa de direitos na política de assistência social como um processo multifacetado e essencial para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e solidária. Ao garantir que todos os cidadãos tenham acesso equitativo a oportunidades e recursos, contribuimos para o fortalecimento da cidadania e o desenvolvimento humano integral.

2.1.4 A Função da vigilância socioassistencial

Ao considerar os marcos regulatórios da vigilância socioassistencial, observa-se que um esforço para elucidação de sua concepção, que emerge na PNAS (2004), perpassando pela NOB-SUAS (2005), pelas alterações da LOAS (2011) até chegar na NOB/SUAS (2012). A seguir apresenta-se no Quadro 2, sistematizado a partir da referência de Amaral (2014) com algumas alterações, o processo normativo que ocorreu para definição conceitual da vigilância socioassistencial e suas competências.

Quadro 2 - Principais marcos normativos da Vigilância Socioassistencial - 1993 a 2015

Ano	Normativa	Definição	Observações
1993	Lei 8.742/1993 - Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS	Sem definição	Não apresenta uma definição para VSA, mas cita a necessidade de estabelecer estudos para fundamentar a assistência social
2004	Resolução 145/2004 Política Nacional de Assistência Social - PNAS	“produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias e pessoas nos diferentes ciclos da vida.” (p. 39)	A VSA é responsável por identificar situações de risco e vulnerabilidade para produção de informação. Responsável ainda por avaliar os serviços socioassistenciais e construir indicadores nos territórios.
2005	Resolução 130/2005 - Norma Operacional Básica do SUAS- NOB/SUAS	“desenvolvimento da capacidade de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer	A Vigilância é “responsável por detectar e informar características e dimensões das situações de precarização, que vulnerabilizam e trazem riscos e danos”. Inicia-se uma

		a presença de formas de vulnerabilidades social da população e do território pelo qual é responsável” (p. 89)	relação dessa área com a gestão da informação e o monitoramento. Apresenta os primeiros passos para o Censo SUAS. Aparece como função e muda-se a nomenclatura: de vigilância social para vigilância socioassistencial
2006	Resolução 269/2006 - Norma Operacional Básica De Recursos Humanos do SUAS-NOB/SUAS	Na seção IV, define-se como são constituídas as equipes de referência dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial.	Não existe menção sobre uma equipe mínima de referência para a VSA
2009	Resolução 109/2011 - Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais	Sem definição	Não apresenta uma definição, entretanto, conceitua o padrão dos serviços, programas e projetos que a vigilância deve monitorar, em relação a qualidade e padronização dos serviços, dos espaços físicos e também recursos materiais e humanos.
2011	Lei 12.435/2011 - Sistema único de Assistência Social - SUAS	“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” (p. 9).	A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social (p. 15) que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território. Aqui é definida como objetivo da política.
2012	Resolução 33/2012 - Norma Operacional Básica do SUAS-NOB/SUAS	Função da Política de Assistência Social que produz, sistematiza, analisa e dissemina informações territoriais sobre situações de vulnerabilidades e riscos & volume e padrões dos serviços prestados pela rede socioassistencial (p. 40).	Caracteriza a operacionalização da vigilância socioassistencial, detalhando as atividades que devem ser realizadas, as responsabilidades de cada ente federado. Além de definir a VSA como responsável pelo diagnóstico socioassistencial, de planos e mapas temáticos que contemplem as vulnerabilidades e os riscos presentes nos territórios.
2015	Educação Permanente do SUAS - Capacita SUAS	É apresentada como função da Assistência que deve fiscalizar a padronização dos serviços socioassistenciais, além de mapear o território visando conhecer as vulnerabilidades e os riscos. Tem seus objetivos, atribuições definidas em um capítulo específico.	Essas capacitações realizadas pelo governo federal, destinada aos estados e municípios, iniciaram em 2008. Porém, somente em 2015 no módulo sobre atualização em vigilância socioassistencial, de onde surgiu o caderno 3, intitulado: “Vigilância Socioassistencial: Garantia do caráter público da política de assistência social”. Este foi o primeiro material impresso formalizado quanto às orientações do governo federal sobre a VSA.

Fonte: Adaptado de Amaral (2014, p. 68). Organização: Autora, 2024.

Observa-se, na análise do quadro apresentado, uma lacuna conceitual em relação à vigilância socioassistencial, que às vezes é descrita como um objetivo e outras vezes como uma função da assistência social. Fiorotti (2020, p. 57) destaca em sua tese que “não há explicação dessas mudanças no texto técnico nem nas normativas relevantes sobre VSA”, sugerindo que essa ambiguidade não pode ser simplesmente atribuída a uma escolha de palavras. Segundo a autora, ao conceber a VSA como um objetivo, define-se ela como uma meta a ser alcançada

pela política de assistência social. Por outro lado, ao identificá-la como função, se reconhece seu papel essencial dentro da assistência social, responsável por produzir e sistematizar informações, elaborar diagnósticos, identificar necessidades de políticas nos territórios e também identificar situações de risco e vulnerabilidade social que requerem intervenção do Estado. Assim, enquanto função, a VSA:

[...] não ocupa um lugar do vir a ser, ela é eminentemente atitude, postura. É verbo ser em ação é SER-SUAS, que deve se revelar antes, durante e pós-execução da proteção social que, por sua vez, se concretiza através dos seus instrumentais de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais. Palavra função carrega em si características importantes para VSA, pois esta tem a função de compreender a realidade, os territórios com suas demandas e ofertas, precisa traduzir a apreensão da realidade, precisa ser subsídio para avaliação dos processos, dos serviços, entre outros, subsidiando também o planejamento, as decisões dos gestores e executores da política de Assistência Social, conforme ilustra a figura (Fiorotti, 2020, p. 59).

De acordo com Fiorotti (2020) após um extenso levantamento bibliográfico em teses e dissertações sobre o tema, destaca-se a diversidade de abordagens em relação à vigilância socioassistencial (VSA) implementada no Brasil. Neste sentido, Amorim (2008) a descreve como um sistema de informações, enquanto Pinheiro (2013) enfatiza sua capacidade de fornecer dados territorializados. Almeida (2011), por sua vez, a aborda como uma ferramenta no enfrentamento à violência de gênero. Outros estudiosos, como Ribeiro (2014), Rizzotti (2013), Lazzari (2014) e Amaral (2014) a posicionam como uma função intrínseca à assistência social. Por fim, Pires (2016) a define como uma cultura de processo de gestão.

Essa diversidade de perspectivas evidencia a busca contínua pela compreensão e definição precisa do papel da vigilância socioassistencial na política de assistência social, um aspecto que, segundo Fiorotti (2020, p. 56), frequentemente foi negligenciado durante o processo de implementação dessa política.

Considerando este contexto, optou-se pela nomenclatura "função" para a vigilância socioassistencial, conforme aponta Fritzen (2017), enquanto função, cabe à vigilância socioassistencial expandir a capacidade de proteção social e defesa de direitos inerentes ao SUAS, sendo este o ponto exato de sua força e seu reconhecimento como função da Política de Assistência Social.

Dito isso, retoma-se a conceituação da vigilância socioassistencial a partir da perspectiva da NOB/SUAS (2022), considerando que essa é a normativa mais recente sobre o tema. Segundo a NOB/SUAS, a VSA é reconhecida como uma das principais atribuições da

política de assistência social. Essa atividade envolve a produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, abrangendo a identificação:

- I – das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios;
- II – do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial (Brasil, 2012)

No escopo do SUAS, a materialização da VSA ocorre a partir da definição de 06 macroatividades: 1) Organização, estrutura e padronização de informações; 2) Gerenciamento e consulta de sistemas informacionais; 3) Elaboração de diagnósticos e estudos; 4) Monitoramento e Avaliação; 5) Planejamento e Organização de ações de Busca Ativa; 6) Notificação de Violências e Violações de Direitos (Brasil, 2016).

Pezzo (2016), ao analisar a NOB/SUAS (2012) e as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial do Governo Federal (Brasil, 2012), conclui que a vigilância socioassistencial pode ser definida considerando os seguintes eixos:

- 1) A vigilância socioassistencial é um setor com função de apoio, seja das instâncias decisórias ou executoras da política de Assistência. Esta é a razão da existência relacional da vigilância socioassistencial dentro da política. 2) Esse apoio tem um formato específico, que é o tratamento de informações. O processo de gestão da informação inclui a coleta ou reunião, sistematização e análise e, logicamente, a distribuição de informações aos interessados. Esta é a razão de existência operacional da vigilância socioassistencial. 3) As informações pertencem ao subgrupo das informações territorializadas (ou, pelo menos, têm relação estreita com este subgrupo); ou seja, impõe-se que os dados revelem características de territórios determinados. 4) O processo de gestão das informações compõe-se de dois eixos, um que faz conhecer a demanda atual e potencial de usuários da política de Assistência Social e outro que faz conhecer a oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais (Pezzo, 2016, p. 26).

Nesta direção a VSA deve contribuir para a identificação de lacunas e desigualdades nos serviços e programas oferecidos, possibilitando a correção de rumos, a otimização de recursos e proporcionando a participação da comunidade no controle social, permitindo que os cidadãos tenham voz ativa na formulação e na avaliação das políticas públicas. Possibilita ainda, a gestão da política, identificar padrões e desafios sociais emergentes, para oferta de abordagens proativas na prevenção de situações de risco e, a coleta de dados e informações confiáveis e atualizadas permite a formulação de estratégias eficazes, além da tomada de decisões embasadas em evidências (Brasil, 2012).

Portanto, a vigilância socioassistencial deve perpassar por todo o ciclo da política de assistência social, do planejamento, do desenvolvimento, do monitoramento e avaliação, a fim de construir uma relação intrínseca entre as necessidades da população e as ofertas necessárias para atender às desproteções sociais. Isto porque consiste em todos os meios técnicos para monitorar territorialmente as diversas formas em que as situações de vulnerabilidade e risco social se manifestam na população, por meio da coleta e análise de dados e informações relacionadas à realidade socioeconômica e familiar, aos indicadores de vulnerabilidade e aos padrões de acesso aos serviços sociais, a fim de subsidiar o planejamento, a implementação e a avaliação das ações e programas socioassistenciais.

Assim, a função VSA configura-se como uma das pedras angulares na implementação da política de assistência social, pois possui uma finalidade e intencionalidade, que é constituída por dimensão técnica e uma dimensão política. E a compreensão do seu lugar, está diretamente ligada ao entendimento sobre a própria concepção da responsabilidade política de assistência social no âmbito de proteção social “enquanto política pública de dever Estado e direito do cidadão, o que exige estabelecer maneiras de prover atenção aos cidadãos, a partir da análise da vivência de desproteção, que coloca em risco e fragiliza o tecido social”. (Alves, 2022). Uma vez que esta função possui uma importância fundamental para condução e operacionalização do SUAS, focando a dimensão coletiva e na responsabilidade de produzir (re) conhecimento das demandas sociais presentes em cada território, bem como na produção de respostas para concretização de direitos socioassistenciais e também na publicização para sociedades das ausências ou precarização serviços públicos na área social.

Nesse sentido, Sposati (2017) argumenta

[...] que a função vigilância socioassistencial no Brasil não se limita, e não pode se limitar, a medida de institucionalizar mecanismos internos ao órgão de gestão da política de assistência social das três instâncias federativas governamentais. Considera-se que a vigilância socioassistencial sob a égide de ampliação do acesso aos direitos de cidadania tem a exigência em produzir, para a sociedade, informes sobre as múltiplas e recorrentes situações de desproteção social sofridas e impingidas a segmentos da população, e que estas são resultantes também da ausência e/ ou do modo residual e precário de presença das respostas protetivas públicas (Sposati, 2017, p. 3).

Para a autora, é condição fundamental para a VSA compreender a assistência social como uma política pública de proteção social, inserida no campo da seguridade social, e não como um mecanismo complementar a outras políticas, voltado exclusivamente à ampliação da

renda dos indivíduos por meio da inserção produtiva e do acesso restrito a determinados benefícios financeiros.

Portanto, a falta de clareza conceitual sobre a vigilância socioassistencial pode levá-la a desempenhar um papel contrário à sua verdadeira função, assumindo um viés conservador e sendo utilizada para vigiar, controlar e punir a população ou os trabalhadores do SUAS. No entanto, sua real função é tornar visíveis as situações de desproteção social e garantir a defesa da classe trabalhadora (Alves, 2022).

Assim, Carraro (2017) aponta que esta função também é um espaço de contradições e resistências na disputa por uma dada direção social, por um lado pode alinhar-se ao compromisso com os interesses da classe trabalhadora ou, no sentido contrário, pode se vincular aos interesses da classe dominante no sentido de atuar na manutenção da ordem social e na perpetuação da condição de subalternidade dos trabalhadores e usuários da assistência social.

Nessa linha de raciocínio, Lazzari (2018) destaca a importância de considerar a dimensão ético-política da vigilância socioassistencial, ressaltando que sua contribuição estará intrinsecamente ligada à orientação social que lhe for atribuída. Desta forma, a partir de uma perspectiva crítica, a VSA pode agregar e contribuir para que a assistência social se consolide como uma política democrática e contribua para a emancipação de processos sociais, o que dependerá do aprofundamento teórico-metodológico, técnico-operativo e ético-político dos atores que a operacionalizam no âmbito do SUAS. Segundo a autora a lógica das escolhas técnico-operativas deve estar orientada para responder às demandas e necessidades da classe trabalhadora, garantindo o acesso aos direitos sociais de forma articulada com as demais dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas, conforme apontado por Lazzari (2018).

2.2 SUAS: A construção de um Sistema Público de Proteção Social

Após dez anos da promulgação da LOAS, a criação do SUAS foi o resultado de reivindicações e lutas da sociedade, de categorias profissionais, dos conselhos de direitos e dos movimentos sociais pela materialização da política de assistência social prevista na constituição federal, por meio de um sistema que estivesse sob a responsabilidade do Estado. Esse processo de mobilização social culminou na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília. A principal deliberação foi a consolidação de um sistema descentralizado e participativo através do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que era um requisito essencial para dar efetividade à assistência social no campo da proteção social brasileira.

Como resultado deste processo de mobilização social, foi publicado Resolução nº 145/2004 do Conselho Nacional de Assistência Social, aprovou a PNAS (2004), que por sua vez instituiu um novo modelo de gestão para política de assistência social em todo território nacional, o SUAS, que foi regulamentado pela Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005 que estabelece a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social-NOB/SUAS, dando base para a implantação de um modelo de gestão, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira.

Conforme aponta Dativo (2016), um dos propósitos da criação deste sistema foi buscar a materialização de ações que contribuíssem para a garantia e manutenção da vida dos seus usuários de forma que atendesse às necessidades daqueles mais atingidos pelas desigualdades sociais, por meio de ações articuladas com outras políticas sociais.

A implantação do SUAS foi um marco fundante na estruturação da política de assistência social, que garantiu a implantação de serviços socioassistenciais em todo território nacional, estabelecendo critérios de partilha transparentes e objetivos, adequados à distribuição territorial das populações vulneráveis, níveis de gestão, instâncias de articulação, pactuação (BRASIL, 2012), rompendo com a falta de unidade na organização desta política em nível nacional a também com as heranças do passado, que pautava uma prática assistencialista e clientelista enquanto política.

Assim, o SUAS se constitui em um sistema descentralizado e participativo, articulado e integrado, que faz a gestão desta política nos três níveis governamentais e em todo território nacional. A NOB/SUAS (2012), regulamenta que:

Art. 1º A política de assistência social, que tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, organiza-se sob a forma de **sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS** (Brasil, 2012, grifos nossos).

No artigo 2º da NOB/SUAS (2012), são definidos os objetivos do SUAS:

- I – consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva e garantem os direitos dos usuários;
- II – estabelecer as responsabilidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

- III – definir os níveis de gestão, de acordo com estágios de organização da gestão e ofertas de serviços pactuados nacionalmente;
- IV – orientar-se pelo princípio da unidade e regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades quanto à oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social;
- V – respeitar as diversidades culturais, étnicas, religiosas, socioeconômicas, políticas e territoriais;
- VI – reconhecer as especificidades, iniquidades e desigualdades regionais e municipais no planejamento e execução das ações;
- VII – assegurar a oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social;
- VIII – integrar a rede pública e privada, com vínculo ao SUAS, de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social;
- IX – implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- X – estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios;
- XI – afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos como funções da política de assistência social (Brasil, 2012)

Em outras palavras, o SUAS tem como objetivo regular e organizar os serviços, programas, projetos, benefícios e ações socioassistenciais em um sistema integrado. Ele articula e planeja a política de assistência social nos três entes federativos, levando em conta as diversidades e especificidades próprias de cada território. Além disso, estabelece diretrizes e organização dos serviços, programas, projetos e benefícios com base na matricialidade sociofamiliar. Isso é disciplinado e operacionalizado a partir das definições do carácter dos serviços, das funções da política de assistência, dos níveis de gestão, das instâncias de articulação, da pactuação e deliberação a níveis de gestão, do financiamento da política e das regras de transição.

Para tanto, deve observar também alguns princípios que são: universalidade, gratuidade, integralidade de proteção social, intersetorialidade e equidade. Além disso, é essencial considerar a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social, descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo. O financiamento partilhado entre a união, os estados, o distrito federal e os municípios, a matricialidade sociofamiliar, a territorialização, o fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil, controle social e participação popular (NOB/SUAS, 2012).

Nesse contexto, Lazzari (2014, p. 55) destaca que “o amparo em princípios e diretrizes é inovador de certa forma, ao traduzir uma ideia de contraponto com a cultura e os paradigmas conservadores historicamente construídos em torno da assistência social”.

Ao que tange a gestão do SUAS, fundamenta-se na cooperação entre a união, os estados, o distrito federal e os municípios. Cada um desses entes possui competências e

responsabilidades comuns e específicas para a garantia, qualidade e resultados na prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que serão ofertados pela rede socioassistencial. Aqui, há uma definição crucial que parte do reconhecimento das particularidades de cada município, classificando-os em diferentes tipos de gestão. A NOB/SUAS estabeleceu, em conjunto com a PNAS (2004), critérios para a habilitação dos municípios nos três níveis de gestão: 1) Gestão Inicial, que corresponde aos municípios que precisam estabelecer conselho de direitos, fundo municipal e plano municipal para específicos para a política de assistência social; 2) Gestão Básica, é o nível em que o município já possui as categorias exigidas na inicial e, ainda, assume a gestão e organização da proteção social básica; 3) Gestão Plena, condição em que os municípios assumem total gestão das ações da assistência social, e a responsabilidade de organizar e executar a proteção social básica e especial, a secretaria-executiva para conselhos municipais, realizar diagnóstico de áreas de vulnerabilidade e risco social, implantar a vigilância socioassistencial e o sistema de monitoramento e avaliação da política (definido pelo pacto de aprimoramento). Desta forma, o nível de gestão que os municípios estão vão refletir diretamente no acesso a recursos para o cofinanciamento do governo federal em matéria da assistência social (BRASIL, 2004).

A estruturação dos níveis de gestão do SUAS considera o porte demográfico dos municípios como critério para a definição da quantidade de equipamentos, serviços, programas e benefícios socioassistenciais. Essa lógica organizacional busca garantir a proporcionalidade na oferta de proteção social, respeitando as diferenças de escala populacional e de demandas socioeconômicas (Brasil, 2009).

Destaca-se que, apesar de ter sido aprovado pelo CNAS em 2005, o SUAS só foi legalmente regulamentado seis anos mais tarde, após intensos debates nas instâncias organizativas da assistência social. A regulamentação ocorreu por meio da Lei 12.435/2011, conhecida como PL SUAS. O artigo 6º desta legislação estabelece:

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:

- I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
- II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º -C;
- III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
- IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;

- V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e
- VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos (Brasil, 2011).

Outrossim, o SUAS é um sistema destinado a efetivar ou materializar as funções da política de assistência social, assumindo a responsabilidade de monitorar as situações de risco e vulnerabilidade social nos territórios, com o intuito de garantir o acesso a direitos fundamentais.

Neste contexto, Dativo (2016) ressalta a importância de não perder de vista, que apesar da materialização do SUAS ser relevante por amenizar algumas situações de carência social de maneira imediata, nele não há “força política, nem econômica, para intervir diretamente na questão social – real determinante das condições de vida dos usuários e de expressões sociais como a pobreza” (Dativo, 2016, p. 55). A autora afirma ainda que isto só mudará com uma intervenção no processo de produção capitalista.

O objetivo deste item foi fornecer uma visão panorâmica do SUAS, a fim de subsidiar as reflexões que estão por vir. Não buscamos abarcar todos os aspectos desse sistema complexo, nem esgotar os debates relacionados ao tema.

2.3 A implantação da Vigilância Socioassistencial - VSA

O processo de implementação da vigilância socioassistencial tem suas bases na aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004 e na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social em 2005. Essa implementação está indissociavelmente ligada à implantação do SUAS em todo o país.

E neste contexto, “é no *indissociável*”, que segundo Lazarri (2014, p. 60), tem-se uma justificativa plausível para a postergação da implantação da vigilância nos estados e municípios, “dado o movimento processual e dialético”, nos anos subsequentes à aprovação da política nacional. Nesse período, priorizou-se a reorganização daqueles processos capazes de operacionalizar as funções de proteção social e defesa de direitos. Concentraram-se esforços em implantar equipamentos públicos territorializados que fossem referência da assistência social no âmbito da proteção básica e especial⁵, na constituição de equipes técnicas, na

⁵ Os dados do Censo SUAS, apontam que até em 2007 foram implantadas 4.182 unidades de CRAS em todo território nacional, sendo 39, 2% na região nordeste, 33, 3% seguido do Sudeste, 12, 2% no Sul, Norte 8% e

regulamentação de normativas, na tipificação e padronização de serviços, programas, benefícios e ações socioassistenciais.

A autora explica que não seria possível realizar diagnósticos territoriais, monitorar e avaliar a política, sem a padronização de informações, dos serviços, ao qual pudessem ser comparadas. O que também explica o porquê a VSA não foi prioridade para as NOB/SUAS que antecederam a de 2012 (Lazari, 2014).

De acordo com artigo nº 90 da NOB/SUAS a vigilância socioassistencial deve ser implantada e operacionalizada em todos os níveis de gestão, ou seja, municipal, estadual e federal e devem estar “diretamente vinculadas aos órgãos gestores da política de assistência social, dispendo de recursos de incentivo à gestão para sua estruturação e manutenção” (Brasil, 2012). Para auxiliar na formulação, planejamento e execução das ações desenvolvidas pelos serviços que compõem a política de assistência social, produzindo, sistematizando e analisando informações territorializadas, sob duas perspectivas:

- 1) sobre as situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos; 2) 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 (Brasil, 2013, p. 9).

Na referida regulamentação, o artigo 12º estabelece uma responsabilidade compartilhada entre os entes federativos, que consiste no fornecimento de apoio técnico e financeiro aos estados, municípios e distrito federal para a execução da vigilância socioassistencial. Por sua vez, o artigo 15º atribui aos estados a responsabilidade de oferecer suporte técnico e financeiro aos municípios para a implementação nessa área. O artigo 78º, por sua vez, detalha a observância de diversos critérios, abrangendo aspectos como a implementação e oferta qualificada de serviços em regiões vulneráveis e de risco social, conforme as necessidades e características locais e regionais, levando em consideração os limites de financiamento estabelecidos para a rede de serviços.

Para a efetiva implementação descrita neste artigo, os dados da vigilância socioassistencial são cruciais, utilizados para cruzar indicadores a fim de estabelecer prioridades progressivas até atingir o teto a ser alocado para cada entidade federativa, conforme o nível de proteção (Brasil, 2012). Portanto, a implantação da VSA deveria ter sido realizada

nos estados e municípios imediatamente a partir da promulgação da normativa, o que não ocorreu, levando a necessidade do governo federal prever a sua efetivação no pacto federativo de 2014.

O pacto federativo é um princípio fundamental da organização política do Brasil, que estabelece a distribuição de competências e recursos entre os entes federativos: união, estados, distrito federal e municípios. Ele está previsto na Constituição Federal de 1988 e é um dos pilares do federalismo brasileiro.

Seu objetivo é equilibrar as relações entre os diferentes níveis de governo, garantindo autonomia e descentralização administrativa, ao mesmo tempo em que estabelece a cooperação entre eles para a realização de políticas públicas e o desenvolvimento socioeconômico do país.

Entre os princípios fundamentais do pacto federativo estão: a) autonomia dos entes federativos – cada ente federativo possui autonomia política, administrativa e financeira para gerir seus assuntos internos, respeitando os limites e competências estabelecidos pela Constituição; b) o poder descentralizado, ou seja, o poder é distribuído entre os diferentes níveis de governo (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), permitindo que as decisões sejam tomadas mais próximas dos cidadãos e de acordo com suas necessidades locais; c) cooperação entre os entes federativos – os entes federativos devem cooperar entre si para a realização de políticas públicas e o desenvolvimento do país. Isso pode envolver a repartição de recursos financeiros, a coordenação de ações e a elaboração de políticas conjuntas; d) equilíbrio fiscal – o pacto federativo também busca promover o equilíbrio fiscal entre os entes federativos, evitando que haja desigualdades excessivas na distribuição de recursos e que algum ente federativo fique em situação de vulnerabilidade financeira; e) respeito a diversidade – reconhecimento da diversidade regional e local do país, garantindo que as políticas públicas sejam adaptadas às diferentes realidades e necessidades de cada região.

Desta forma, o pacto federativo é um instrumento fundamental para a organização política e administrativa do Brasil, que busca conciliar a autonomia dos entes federativos com a necessidade de cooperação e harmonia entre eles para o bem comum e o desenvolvimento do país.

Nesta direção, o pacto federativo de 2014, no que diz respeito a assistência social estabeleceu diretrizes para fortalecer a política em todo o país, dentre as quais: a) articulação entre os entes federativos: promover uma maior articulação e cooperação entre os diferentes entes federativos (união, estados, municípios e distrito federal), para garantir uma abordagem integrada e coordenada na implementação da vigilância socioassistencial; b) capacitação dos profissionais: capacitar profissionais da área de assistência social para trabalhar com vigilância

socioassistencial, garantindo que haja pessoal qualificado para coletar, analisar e interpretar os dados relevantes; c) fortalecimento dos sistemas de informações: fortalecimento dos sistemas de informação em assistência social, garantindo que os dados coletados fossem utilizados de forma eficaz na formulação e avaliação de políticas públicas, na identificação de áreas prioritárias e na alocação de recursos; d) implantação da vigilância socioassistencial: garantir a implantação efetiva da vigilância socioassistencial em todos os estados, municípios e no Distrito Federal. Isso envolveu a criação de sistemas de coleta, análise e monitoramento de dados socioeconômicos e demográficos para identificar as demandas e vulnerabilidades da população.

O pacto federativo de 2014 é um ponto nevrálgico na história recente da assistência social e, mais significativo ainda para a vigilância socioassistencial, dada a omissão do governo federal sobre a pactuação realizada para a continuidade do aprimoramento da política. Neste aspecto, seria impossível, dar continuidade a esta trajetória, sem trazer à luz alguns fatos importantes relacionados a governos que impactaram diretamente a consolidação da política de assistência social no Brasil. Destaca-se, entretanto, que esta dissertação não tem como objetivo detalhar exaustivamente o conjunto de questões de cada governo desde a promulgação da Constituição Federal. Aqui, propõe-se apenas fornecer um breve histórico de alguns governos que moldaram a direção desta política pública, bem como discutir o papel da política de assistência social na agenda de cada um deles.

Feita tal consideração o objetivo é traçar um retrospecto dos anos de 2003 a 2022, analisando os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), Dilma Rousseff (PT), Michel Temer (PMDB) e Jair Messias Bolsonaro (PSL), com ênfase no papel da assistência social em suas agendas. A década de 2000 foi marcada por avanços significativos na política de assistência social no Brasil, com a promulgação de leis, normas e resoluções que regulamentaram a política em todo o território nacional.

A emergência do contexto revigorante para a proteção social na abertura dos anos 2000 dava indícios da afirmação de uma nova agenda para a política de assistência social, apontando para uma intervenção do Estado na área como nunca havia acontecido antes no país. Conquanto, esse processo não se constituiu isento de problematizações, argumentos e críticas (Silva, 2019, p. 28).

De acordo com Silva (2019), o primeiro mandato do Governo Lula, iniciado em 2003, demonstrava um cenário complexo, herança do governo de Fernando Henrique Cardoso – (FHC), com a desvalorização do Real, déficit das contas públicas, privatizações em massa e

inflação a 12,5%. O governo do Partido dos Trabalhadores se constituiu por intermédio de coalizões fragmentadas, agregando partidos de domínios distintos da direita, centro e esquerda, o que, se por um lado, assegurou possibilidade de governabilidade, por outro lado, alargou o desequilíbrio ideológico. Este foi o cenário que moldou a condução do governo, bem como, o processo de institucionalidade das políticas públicas implantadas naquele período.

De acordo com a autora, ao que se referia ao cenário da política social, é impossível desconsiderar alguns fatores, dentre eles que a agenda do governo, balizada pela linha do combate à fome e a miséria, estavam alinhadas com os interesses das agendas internacionais e organismos multilaterais, sobretudo o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI, o que favoreceu à implementação de programas de combate à pobreza no Brasil e em toda a América Latina. Neste contexto foi elaborada a proposta do Programa Fome Zero, instituiu-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e criação do Programa Bolsa Família – PBF (que foi a junção dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, remanescentes do governo FHC). É importante ressaltar que a “confluência entre combate à pobreza e assistência social perpassará todo o processo e constituição do SUAS” (Silva, 2019, p. 33).

E foi neste cenário que a assistência social ganhou destaque na agenda governamental. Antes desse período, apesar da previsão constitucional da LOAS, não havia normas, regulamentações ou diretrizes que materializassem essa política como uma política pública de Estado. Conforme já mencionado, neste período, ocorreu a criação da PNAS em 2004, do SUAS em 2005, no mesmo ano a implantação das unidades CRAS em todo território nacional, seguido gradativamente pela implantação dos CREAS. Além disso, ocorreu o fortalecimento das conferências nacionais da assistência social e a criação de diversos conselhos de direitos de políticas transversais à assistência social.

Outro ponto relevante foi a criação do Ministério da Assistência Social (MAS), em 2003, um ministério exclusivo para esta política, com destinação de recursos próprios destinados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Esse encaminhamento substantivo colocou a assistência social em relevo, posto que em circunstância alguma de sua trajetória houvesse alcançado a densidade institucional no conjunto das políticas que sustentam a intervenção pública. Ao separar a assistência social da previdência social, o novo ministério assumiu, no elenco de suas competências, coordenação, normatização, acompanhamento, avaliação das ações restritas à área, assim como a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e dos serviços, benefícios e programas financiados com recursos do fundo (Silva, 2019, p. 41).

Silva (2019) explica que, em 2003, o recém-criado ministério inclui no Plano Plurianual (PPA) do período 2004-2007 duas ações estratégicas para a implementação da política. A primeira foi do PAIF, cujo principal objetivo era dar acesso para a população em situação de vulnerabilidade social aos serviços socioassistenciais. E a segunda foi o Programa de Proteção Social aos Adultos em Situação de Rua, destinado à população em situação de rua e priorizou-se, ainda, ações de transferência de renda através do Benefício de Prestação Continuada (BPC) as pessoas com deficiência e aos idosos.

Foi o MAS que convocou a IV Conferência de Assistência Social⁶, momento histórico na trajetória da política de assistência social brasileira, pois reuniu estudantes, categorias profissionais, teóricos, militantes, atores sociais e, resultou em trinta e sete deliberações que embasaram a implementação desta política nos anos subsequentes.

Já em 2004, com a reestruturação do Ministério, deu-se origem ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que teve um papel importante na estruturação e construção do SUAS, na institucionalidade do sistema e na construção da identidade dos trabalhadores da política. Neste momento, alguns militantes relevantes passaram a compor o quadro do MDS, como Márcia Helena Carvalho Lopes, Ana Lígia Gomes, Simone Aparecida Albuquerque, Gisele de Cássia Tavares, Luziele Maria de Souza Tapajós, e contou com a participação de consultorias prestadas pela professora Aldaíza Sposati por meio da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo.

O que se observava, naquele contexto, era uma fase distinta das demais vivenciadas pela assistência social no país, que, ao que tudo indicava, reuniria uma das condições objetivas para estruturação de uma nova cultura institucional: a formação de um quadro de gestores com legitimada experiência na área (Silva, 2019, p. 43).

A contribuição dessas e de outras personalidades para a política de assistência social brasileira é inegável, seja compondo grupos de estudos junto às universidades, como consultores ou como servidores do MDS. Este cenário contribui para que no segundo mandato do governo Lula, as previsões da PNAS (2004) e da NOB/SUAS (2005) ganhassem concretude, consolidando a política de assistência social em todo território nacional.

⁶ Realizada em Brasília, em 10 de dezembro de 2003.

Em 2009, ocorreu a publicação de importantes arcabouços normativos, dentre eles, a instituição da Política Nacional para Inclusão das Pessoas em Situação de Rua⁷ e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais⁸ que versa sobre a padronização dos serviços Socioassistenciais em todo território nacional, que certamente representa um dos maiores marcos da implementação do SUAS.

Em termos de gestão, também foram alcançados avanços significativos incluindo a celebração do pacto de aprimoramento da gestão e dos estados e do DF, especificamente em matéria do SUAS; o Censo CRAS, que depois se tornou o CENSO SUAS⁹, a criação do Índice de Desenvolvimento do CRAS – IDCRA e a constituição da Rede SUAS, que é o Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social.

Durante esse período, os avanços tecnológicos assumiram um papel crucial, acelerando a gestão da informação e os processos informacionais na política de assistência social. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), criado em 2001 pelo governo FHC, passou por mudanças significativas. Essas mudanças incluíram a expansão da plataforma para torná-la acessível ao público em geral e a outras políticas, deixando de ter um foco generalista. Além disso, houve um aumento significativo nos recursos destinados aos programas de transferência de renda, especialmente para o Programa Bolsa Família (PBF) (Pezzo, 2016).

Ainda nessa época, foi desenvolvido o SUASweb, que centralizou as modalidades de financiamento do governo federal em níveis de proteção social básica e especial, permitindo que todos os municípios brasileiros tivessem acesso pela internet a informações gerenciais, atualização de cadastros e planos. Simultaneamente, foi criada a Rede SUAS, um importante instrumento de gestão de dados desta política, que integrava diversos sistemas, como: SIAORC (Sistema de Acompanhamento Orçamentário do SUAS); SISCON (Sistema de Gestão de Convênios); SUASweb; Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); Sistema de Georreferenciamento e Geoprocessamento do SUAS; InfoSUAS (Sistema de Informações de Repasses de Recursos); CadSUAS (Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social); SigSUAS (Sistema de Gestão do SUAS); SICNAS e SICNASweb (Brasil, 2007).

⁷ Decreto nº 7.053/2009.

⁸ Resolução 109/2009.

⁹ O Censo SUAS, até o momento, é maior instrumento de monitoramento da política de assistência social no País, sendo realizado anualmente em todo território nacional.

Neste processo, Pezzo (2016) ressalta que o avanço rápido sobre os processos informacionais na assistência social, neste período, enfatizou a importância da “necessidade de se operacionalizar o grande contingente de informações produzidas e a visível lacuna existente na adequação de seus serviços às demandas de seus destinatários” (Pezzo, 2016. p.74) e que este processo evidenciou a necessidade de implantação da própria vigilância socioassistencial, “entendida como função da política imbricada aos processos de gestão da informação” e como função específica da assistência social, torna-se gestora das informações no âmbito do SUAS.

Em 2011, tem-se o terceiro mandato do PT, desta vez com a presidenta Dilma Rousseff, que inicia sua gestão com os efeitos da crise econômica internacional de 2008, com a desaceleração do investimento do capital privado, com uma crescente de déficit externo, logo com uma desaceleração da economia brasileira. No campo político, manteve-se a lógica da coalizão, as diferenças ideológicas e, portanto, os distintos interesses posteriormente corroboraram para a desarticulação política. Enquanto nas políticas sociais, a agenda do governo era “erradicar a pobreza absoluta e prosseguir reduzindo as desigualdades e promover a igualdade com garantia de futuro para os setores discriminados da sociedade”¹⁰

Nesse contexto, a agenda governamental trabalhou sobre o viés do enfreamento a extrema pobreza, com o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que tinha o objetivo de erradicar a extrema pobreza do país até o final do 2014. Esse objetivo perpassou pela adesão voluntária da maioria dos estados brasileiros, pautando, desta forma, a elaboração de estratégias regionais, que ficaram sob a responsabilidade dos órgãos gestores da política de assistência social e da casa civil (Brasil, 2014). Neste momento, foram disponibilizados recursos aos municípios para implantação das denominadas “equipes volantes”, responsáveis pela localização das famílias residentes em áreas mais afastadas e sem cobertura das políticas sociais.

Em consonância com esse plano, houve um acréscimo de 85% do valor do benefício pagos as famílias em situação de extrema pobreza pelo PBF, ou seja, passou de R\$ 132,00 para R\$ 232,00. Nesta perspectiva, Pereira (2012, p. 747) relata que a “presidente Dilma rebaixou, formalmente, os critérios preexistentes para a definição da pobreza e da miséria no Brasil, conseguindo, desse modo, diminuir estatisticamente um bom número de pobres e miseráveis”. Acrescidos a isso, houve a implantação de novas unidades de CRAS, CREAS e Centro Pop em todo país, além do investimento de lanchas fluviais e oceânicas para as equipes volantes e cofinanciamento para vagas em serviços de acolhimento para pessoas em situação de rua (BRASIL, 2014).

¹⁰ Referem-se aos compromissos assumidos pela presidenta no Programa de Governo Oficial.

Cita-se, ainda, dois marcos de extrema importância neste governo, que foi a inclusão do SUAS na LOAS, a partir da Lei 12.435/2011¹¹, que emergiu a partir da articulação de alguns atores, entre eles: da Comissão Tripartite - CIT, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, do MDS e da Sociedade Civil organizada (Paiva, 2014).

Em 2012, ocorreu aprovação da NOB/SUAS, resultado de consulta pública e aprovação do CNAS, normatizando a gestão da Política Nacional de Assistência Social. É fruto deste período, ainda, a implantação do Programa Crack, é Possível Vencer¹², a implantação do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência — Plano Viver sem Limite, Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do BPC, a implantação do Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social – CNEAS, por meio de um sistema informacional.

Behring (2008) destaca que, durante os governos do PT, observaram-se avanços significativos no âmbito da seguridade social, com a assistência social registrando os principais progressos. Essa constatação é respaldada por diversos aspectos mencionados ao longo desta seção. Entretanto, num cenário mais amplo, ao que concerne aos processos macropolíticos, observou-se o acirramento das distensões de classes representativas de poder do sistema partidário o que corroborou, conforme defende Neto (2016), para a tese da “baixa governabilidade” já no primeiro mandato do governo de Dilma Rousseff consubstanciou-se numa desarticulação política.

Do ponto de vista dos processos macropolíticos, o fim do primeiro mandato de Dilma Rousseff ocorreu num cenário substancialmente adverso. O Supremo Tribunal Federal (STF) julgava o processo do mensalão. Aqui, as indicações ficam por conta do esgotamento causado pelos escândalos que contornaram os partidos políticos. Além disso, a crise instaurada apontava para o esgarçamento do ideário construído pelo PT — tudo isso com forte apoio da mídia. Com a bandeira da continuidade do projeto do novo desenvolvimentismo, a candidata se reelegeu com 51,64% dos votos válidos, numa campanha bastante polarizada e com o prelúdio de uma extenuante passagem política (Silva, 2019, p. 65).

Frente a este cenário teve início o segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff. Em todo o país, uma série de manifestações sociais ocorria, sendo amplamente divulgadas pela

¹¹ O dispositivo normativo-jurídico confere, pois, o estabelecimento das competências e atribuições dos entes federados no tocante à gestão e ao financiamento. O texto agrega os eixos de proteção social básica e proteção social especial, previstos na PNAS/2004 e as unidades públicas responsáveis pela prestação das ações dos respectivos eixos. Incorpora também a vigilância socioassistencial aos objetivos do SUAS, além da proteção social e da defesa de direitos (SILVA, 2019, p. 61).

¹² Criado pelo Decreto nº 7.637, de 8 de dezembro de 2011.

mídia, que intensificaram as tensões entre diferentes classes e setores empresariais, especialmente devido ao descontentamento com as políticas salariais (Bastos, 2016, p. 47). Além disso, a conjuntura política foi marcada por um cenário de restrições orçamentárias, fragmentação partidária, perda de apoio político no congresso, derrotas legislativas, a operação Lava Jato e o desfecho do julgamento do mensalão, bem como pela impopularidade da presidenta e as acusações de pedaladas fiscais. Nesse contexto conturbado, o impeachment da presidenta foi consolidado sob a justificativa de crime de responsabilidade fiscal. Vieira *et al.*, (2016) argumentam que este processo representou, na verdade, um golpe parlamentar, isto porque se valeu dos princípios democráticos consagrados na Constituição de 1988, com o consentimento dos poderes Judiciário e Legislativo.

De acordo com Singer (2018):

Dilma, com rejeição de 70%, criticada pela esquerda e por setores populares, odiada pela direita e pela classe média, desprezada pelos empresários, abandonada pela base parlamentar, fora afastada pelo Legislativo e se recolhera à residência presidencial, de onde sairia três meses depois, condenada a perder o cargo. Líderes petistas, supostamente envolvidos em desvios descobertos pela Operação Lava Jato, estavam presos. Lula, denunciado em diversos processos criminais, procurava organizar a própria defesa. O PT perdera quase dois terços do apoio que tinha até março de 2013. O lulismo estava despedaçado (Singer, 2018, p. 8).

Silva (2019) enfatiza que o *impeachment* se tornou uma prática, especialmente na América Latina, considerada uma forma “democrática” de remover do poder líderes que não atendem mais aos interesses do capital ou que contrariam certos interesses estabelecidos. Geralmente, esses governos são caracterizados como populistas ou reformistas, e a intenção por trás do *impeachment* é desestabilizá-los tanto interna quanto externamente.

No contexto da mudança presidencial, na política de assistência social, estava em fase de elaboração do II Plano Decenal (2016-2026), o que demandava uma união de esforços para revisar o I Plano Decenal e desenvolver uma proposta direcionada para a próxima década. Esse teve início após as conferências realizadas em 2015, cujo tema era “Consolidar o SUAS de vez, rumo a 2026”, e o lema era “Pacto Republicano no SUAS rumo a 2026: O SUAS que temos e o SUAS que queremos” (Silva, 2019).

Assim em 13 de maio de 2016, Michel Temer (PMDB) assume a presidência da república, dando início uma ampla coalizão política, conservadora e reacionária. Neste momento, iniciou-se o desmonte das políticas sociais que foram conquistadas ao longo das últimas três décadas. Em um contexto de intensas mudanças na conjuntura econômica e política

do Brasil, deu-se início ao processo de desconstrução do sistema de proteção social. Os direitos sociais, alcançados por meio de muita luta e resistência, foram interrompidos pelo surgimento de uma contracultura que substituía os direitos por ações com características mais voltadas para a caridade e filantropia. As iniciativas na área da assistência passaram a ter uma abordagem conservadora, com projetos construídos a partir de ideias liberais radicais.

As primeiras medidas do novo governo partiram para uma reforma administrativa, com a redução dos quantitativos de ministérios, extinguindo-se o Ministério da Previdência Social (MPS) e Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDSA). Implementou-se ainda o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), que previa a interação entre o Estado a iniciativa privada, consolidando o plano para privatizações em larga escala no país e a PEC 241/2016 que propõe um novo regime Fiscal (NRF) em âmbito federal, com o congelamento dos gastos federais por até 20 anos (Silva, 2019).

Assim, por meio da Emenda Constitucional-EC n° 95/2016, estabeleceu um novo regime fiscal para os orçamentos fiscal e da seguridade social da união, com uma vigência prevista de 20 anos (Brasil, 2016). Cita-se, também, a contrarreforma da Previdência Social que aumentou a idade mínima e do tempo de contribuição para aposentadoria. Essas medidas tiveram impactos significativos nas políticas públicas, especialmente na saúde, na previdência social e na assistência social, acarretando numa ampla escala de retrocessos.

A série de retrocessos continua, o novo governo introduziu o Programa Criança Feliz – PCF por meio do decreto n° 8.869/2016, que contou com a participação da primeira-dama como embaixadora, cuja principal característica era ser “bela, recatada e do lar”. É crucial destacar aqui dois pontos: 1) o significado simbólico desse ato para a política de assistência social, pois remete a uma abordagem conservadora e tradicional na condução de uma política que ainda buscava se desvencilhar das sombras do passado, ligadas à cultura do primeiro-damismo; 2) esse programa em nada alinhava-se aos serviços, programas ou projetos tipificados no SUAS, mesmo assim, recebeu investimentos significativos do governo. Essa iniciativa revelou uma tendência regressiva na condução dessa política, desconsiderando conquistas históricas e ignorando a importância da participação social e da intersetorialidade preconizada pelo SUAS.

Para Sposati (2017) o PCF,

[...] atropela o SUS e o SUAS para criar a logomarca Criança Feliz, embalada pelos braços da mulher de vida precária, que nada tem de cuidados para seus braços, além de gastá-los na sobrevivência cotidiana. A ausência de articulações potentes que envolvam responsabilidades públicas na garantia de direitos e proteção integral a crianças e adolescentes poderão trazer marcas paradoxais ao PCF como a de ferramenta de criminalização da pobreza, culpabilização

das famílias pelas suas necessidades, subordinação da mulher, e pior, fragilização de direitos à proteção integral de crianças e adolescentes (Sposati, 2017, p. 530).

Outro ponto que merece atenção foi a alteração da LOAS, através da lei nº 13.714/2018, que introduziu uma disposição no artigo nº19 que aborda as competências do órgão federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, sem o conhecimento ou aprovação do CNAS. Segundo Silva (2019), o texto desse parágrafo apresenta ambiguidades que abrem espaço para que os equipamentos do SUAS possam fornecer medicamentos e outros produtos relacionados à saúde, ao mesmo tempo em que restringe o acesso à saúde. Isso representa uma violação ao princípio constitucional da universalidade, que garante o acesso universal aos serviços, ao limitar o acesso das pessoas em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal.

Em paralelo, ao término do governo Temer, houve o avanço das investigações da operação Lava Jato, que resultou na prisão de empresários e políticos de diferentes partidos políticos, incluindo o ex-presidente Lula. Esses acontecimentos se deram em um contexto marcado por uma cultura antipetista, por intensas polarizações políticas (SILVA, 2022), além de inclinações fascistas no plano internacional, evidenciadas pela ascensão de governos de extrema direita e pela eleição de Donald Trump nos Estados Unidos (SGORLON; DAL BELLO, 2021). Esse cenário culminou na eleição de Jair Messias Bolsonaro.

Em 2019, teve início o governo Bolsonaro, cujo plano governamental relegou as políticas sociais a um segundo plano, priorizando os interesses econômicos e financeiros em favor da agenda neoliberal. O contexto nacional era marcado pelo aumento do desemprego, que atingiu 12,7 em 2017, afetando cerca de 13 milhões de pessoas desempregadas (Sgorlon e Dal Bello, 2021). Sob este viés, o governo prosseguiu com congelamento do orçamento para políticas sociais e promoveu mudanças significativas na execução do CadÚnico. Uma dessas mudanças retirou a responsabilidade dos municípios pela realização do cadastro, transferindo-a diretamente para as famílias por meio do autocadastramento, sem considerar as famílias e/ou indivíduos que não tinham acesso a dispositivos eletrônicos ou à internet, ou que não possuíam habilidades para realizar o cadastro por conta própria.

Além disso, houve um processo de sucateamento da rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), caracterizado pela constante diminuição dos recursos destinados aos municípios para a manutenção e execução dos serviços socioassistenciais. Conforme apontam Sgorlon e Dal Bello (2021), o CNAS divulgou que naquele período o déficit progressivo no orçamento da assistência social passou de 21,76% em 2017 para 59,3 em 2021,

e que, apesar da aprovação do conselho para o financiamento destinado aos serviços e ações socioassistenciais, foi inicialmente previsto em 2,6 bilhões, porém, o Ministério do Planejamento aprovou apenas 1 bilhão para execução.

O corte de recursos imposto ao SUAS vai além de uma simples medida de contenção de gastos. Ele reflete uma opção política baseada na concepção de que os sistemas de proteção social são secundários e dispensáveis, podendo ter seu financiamento flexibilizado de acordo com a clássica lógica fiscalista do discurso neoliberal, que considera seu custo elevado. Além disso, as medidas de redução de investimentos também indicam uma ruptura nos pactos sociais e federativos, como os pactos entre as diferentes instâncias federativas para a distribuição de recursos e responsabilidades na provisão dos serviços socioassistenciais. Essas medidas também representam uma quebra no pacto entre as classes sociais, que moldou o padrão de proteção social estabelecido na Constituição Federal de 1988 (Carneiro *et al.*, 2019).

Ao encaminhar para finalização desse breve processo histórico, sinalizo mais uma vez que o objetivo deste percurso não foi realizar uma análise profunda sobre cada um desses governos, mas sim entender o lugar que a assistência social ocupou na agenda política de cada um deles e como isto refletiu diretamente na implementação da vigilância socioassistencial. Nesta perspectiva, é relevante ressaltar o apontamento de Silva (2019), uma vez que neste estudo é abordado o seguinte aspecto:

[...] não estamos fechando os olhos para os limites da intervenção estatal, numa leitura romantizada acerca do cenário aludido. Confrontamos em nossas reflexões os limites dessa invenção, mas não se trata simplesmente de aprovar ou recusar as medidas adotadas, mas identificar e conferir a importância do arranjo formatado pelo Estado naquele momento, independentemente da esfera de governo, pois o que estava em jogo era a implementação de um sistema que perpassava, também, os limites do pacto federativo brasileiro (Silva, 2019, p. 50).

Neste contexto, é inegável que, na história recente do Brasil, o período que corresponde aos anos de 2004 a 2015 foram os melhores anos para o desenvolvimento da política de assistência social neste país, conforme apontado por Castro (2016). Isso foi viabilizado pelo ambiente democrático de gestão dos petistas Lula e Dilma (2003 – 2014). Por outro lado, nos governos Temer e Bolsonaro, essa política não apenas estagnou em seu crescimento, mas também sofreu graves retrocessos, que incluíram não apenas cortes orçamentários significativos, como alterações legislativas que fragilizaram a estrutura e os princípios do SUAS. Além disso, houve uma crescente politização da assistência social, com o uso de programas sociais para objetivos político-partidários, em detrimento do atendimento às reais

necessidades da população mais vulnerável. Essa conjuntura desafiadora levou a um enfraquecimento do sistema de proteção social, comprometendo o acesso a serviços e benefícios essenciais para milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade e risco social.

Para Sgorlon e Dal Bello (2021), os ataques às políticas públicas, em particular à assistência social, têm-se observado um contínuo e acelerado processo de desfinanciamento. Esse cenário tem resultado em uma clara regressão de direitos, refletida na escassez de serviços socioassistenciais e benefícios sociais, assim como na fragilização do pacto federativo voltado à ampliação e consolidação da proteção social.

No que diz respeito à vigilância socioassistencial, o “Golpe de 2016” (Carvalho, 2017) interrompeu de forma abrupta e autoritária o processo de implementação em nível nacional, resultando na paralisação ou descontinuidade de diversas iniciativas em andamento. Esse cenário não apenas freou os avanços conquistados, mas também representou um retrocesso nos esforços para fortalecer e aprimorar o SUAS, impactando diretamente a estruturação e a consolidação dessa função estratégica no campo da assistência social.

Diante desse contexto, a próxima seção aprofunda a análise das bases teórico-conceituais da vigilância socioassistencial, explorando seus pilares fundamentais – território, vulnerabilidade social e risco social – sob uma abordagem interdisciplinar que articula contribuições da Geografia, Sociologia e outras áreas do conhecimento.

3 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: TERRITÓRIO, RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL COMO BASE PARA PROTEÇÃO SOCIAL

Nessa seção, apresentam-se os fundamentos teórico-conceituais da vigilância socioassistencial, destacando seus principais pilares: território, vulnerabilidade social e risco social. A abordagem adotada busca não apenas delimitar esses conceitos dentro do campo da assistência social, mas também ampliar a compreensão por meio do diálogo com outras áreas do conhecimento, como a Geografia e a Sociologia, cujas contribuições são essenciais para aprofundar a análise das dinâmicas socioespaciais e das condições de desigualdade que atravessam a política de assistência social.

3.1 Conceitos e Princípios da Vigilância Socioassistencial

A dimensão teórico-conceitual da vigilância socioassistencial, instituída pela PNAS (2004), e definida nos artigos 1º e 6º da LOAS (1993), fundamenta-se na integração de três conceitos essenciais: vulnerabilidade, risco social e território. Esses elementos estão intrinsecamente relacionados e formam uma base indissociável para compreender a dinâmica das necessidades de proteção social dentro da política de assistência social, assim como as respostas fornecidas por meio dos serviços e benefícios oferecidos à população (BRASIL, 2013).

Conforme observado por Lazzari (2018), embora esses conceitos não sejam exclusivos da vigilância socioassistencial, é por meio dela que eles ganham destaque, uma vez que a maioria dos processos dessa função estão centrados nas situações de vulnerabilidade e risco sociais enfrentadas por indivíduos e famílias, com a capacidade de atendimento disponível nos seus territórios de residência. Dada a relevância e a importância de cada um desses conceitos, eles serão discutidos separadamente, com o objetivo de explorar as particularidades relevantes dentro do contexto desta política.

3.2 O Território Como Cenário da Proteção Social

A abordagem territorial na política de assistência social emergiu de forma explícita com a implementação da PNAS em 2004 e do SUAS em 2005 (Nascimento, 2016). Essa mudança foi motivada pela consideração da densidade populacional e o alto grau de heterogeneidade

socioterritorial presente nos municípios brasileiros, que revelou a importância da vertente territorial para a formulação e execução da política de assistência social. Essa abordagem foi fundamentada, principalmente, nos ensinamentos de teóricos como Milton Santos e Dirce Koga, os quais enfatizam a compreensão das cidades e das políticas públicas a partir do território.

Segundo Santos (1997), o território é composto por objetos e ações, representando a parte do espaço geográfico que é apropriada e utilizada pelas sociedades humanas conforme suas necessidades, interesses e práticas cotidianas. Em outras palavras, o território é o espaço vivido, transformado e atribuído de significado pelas atividades humanas, refletindo as relações sociais, culturais, econômicas e políticas estabelecidas pelos seus habitantes.

O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (Santos, 2007, p. 22).

Assim, o autor enfatiza que o território não se limita ao espaço físico, mas incorpora também aspectos simbólicos e emocionais, como a identidade. Neste contexto, a identidade é o sentimento de pertencimento e conexão com o território, uma ligação emocional e cultural com o espaço habitado.

Na mesma perspectiva, no campo do Serviço Social, Koga (2013) compreende o território não apenas como uma área geográfica delimitada, mas como um espaço socialmente construído e vivenciado pelas comunidades, com particularidades expressas em cada território, incluindo suas dinâmicas sociais, econômicas e culturais, bem como as necessidades e potencialidades de suas populações. A autora defende a importância da territorialização como um princípio organizador das ações, serviços e programas da assistência social, bem como de políticas sociais mais eficazes e adequadas às demandas locais de cada território.

Esses pressupostos estão presentes em diversas regulamentações da assistência social e da própria PNAS (2004), que adotaram a descentralização e a territorialização como fundamentos para superar práticas históricas pautadas na segmentação, fragmentação e focalização (Brasil, 2004). Vale destacar que a construção dessa perspectiva descentralizadora teve como base as experiências da política municipal de assistência social da cidade de São Paulo, que já havia estabelecido um fórum de assistência social para debater questões territoriais, a criação de conselho e fundo municipal, e até mesmo já havia realizado uma conferência de assistência social.

Sobre a gestão de Adailza Sposati¹³, que liderava a secretaria municipal de assistência social em 2002, São Paulo, reconheceu a necessidade de implementar uma política descentralizada. Assim, tornou-se a primeira cidade a instituir administrações regionais com estruturas de gestão, reconhecendo que a heterogeneidade territorial demandava uma abordagem específica em cada região (Nascimento, 2016, p. 33).

[...] foi a partir de 2002, quando Adailza Sposati assumiu o cargo de gestora da Política de Assistência Social do município de São Paulo, que trouxe para o órgão gestor essa preocupação, buscando um reordenamento institucional e iniciando o processo de vigilância social (inspirada na vigilância em saúde) e entendendo a importância da perspectiva territorial na sua gestão e também que esse processo de gestão fosse acompanhado por um processo de amadurecimento, pesquisas e análise da realidade. Na ocasião, iniciou um trabalho a partir dos setores censitários, pois apenas os 96 distritos eram insuficientes para expressar as dinâmicas territoriais, passando para outra escala que chegasse próximo ao cotidiano das famílias. Quando o Presidente Lula assume a Presidência da República e cria o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo inicia um diálogo com o Governo Federal, possibilitando uma aproximação com o debate da perspectiva territorial, pois já não era possível conhecer o Brasil a partir das suas regiões e tentar avançar para conhecer os municípios brasileiros (Koga, 2003).¹⁴

Nascimento (2016) destaca que a consolidação de uma política de assistência social baseada no território trouxe um avanço significativo no âmbito acadêmico. Esse progresso se refletiu na formulação de novos conceitos para sustentar essa prática emergente. As contribuições de Dirce Koga, especialmente com sua obra “Medidas de Cidades” (2003), foram particularmente notáveis, introduzindo o conceito de território no debate acadêmico do Serviço Social e no campo da política de assistência social. Segundo Koga, esse marco histórico representa o início de discussões e diálogos entre a assistência social e a geografia, permitindo reflexões aprofundadas sobre os conceitos de território na política de assistência Social. A interação entre essas duas áreas do conhecimento proporcionou uma compreensão mais ampla e contextualizada dos desafios e oportunidades na implementação de políticas sociais territorializadas.

Nesta direção, com a PNAS (2004) e a implementação do SUAS (2005), inicia-se a reconstrução desta política com base na territorialização, gerando a classificação e

¹³ Professora e pesquisadora brasileira renomada no campo do Serviço Social, com vasta experiência na área, tem contribuído significativamente para o desenvolvimento de políticas públicas e estudos sociais no Brasil. É conhecida por seu trabalho, bem como por sua atuação em movimentos sociais e sua contribuição acadêmica.

¹⁴ Entrevista realizada com Dirce Koga, Assistente Social, Professora da Unicsul e PUC/SP, na cidade de São Paulo, dia 19 de janeiro de 2015. Entrevista realizada e cedida pela Geógrafa Paula Vanessa de Faria Lindo. Vide Referências Bibliográficas.

caracterização dos municípios brasileiros de acordo com seu porte demográfico, associados aos indicadores socioterritoriais disponíveis a partir dos dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com maior índice de desagregação territorial. A PNAS (2004), usando o critério de quantificação da população municipal, classifica, em todo território nacional, os municípios em quatro tipos: pequeno porte I, pequeno porte II, médio porte, grande porte e metrópoles.

Municípios de pequeno porte 1 – entende-se por município de pequeno porte 1 aquele cuja população chega a 20.000 habitantes (até 5.000 famílias em média).

Municípios de pequeno porte 2 – entende-se por município de pequeno porte 2 aquele cuja população varia de 20.001 a 50.000 habitantes (cerca de 5.000 a 10.000 famílias em média).

Municípios de médio porte – entende-se por municípios de médio porte aqueles cuja população está entre 50.001 a 100.000 habitantes (cerca de 10.000 a 25.000 famílias).

Municípios de grande porte – entende-se por municípios de grande porte aqueles cuja população é de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes (cerca de 25.000 a 250.000 famílias).

Metrópoles – entende-se por metrópole os municípios com mais de 900.000 habitantes (atingindo uma média superior a 250.000 famílias cada) (Brasil, 2004, p. 47).

A territorialização é um princípio estruturante da política de assistência social, orientando a organização e oferta dos serviços socioassistenciais de acordo com as especificidades dos territórios. No âmbito do SUAS, essa lógica se materializa principalmente nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que atuam como porta de entrada da proteção social básica, organizando a oferta de serviços e programas para populações em situação de vulnerabilidade. Assim, considerar a territorialização como um dos eixos estruturantes das ações e serviços oferecidos no CRAS significa reconhecer a presença do Estado nos territórios de moradia da população, garantindo o acesso a serviços e programas sociais públicos com qualidade, além de contar com profissionais qualificados para sua implementação.

Nesse contexto, a classificação dos municípios dentro do SUAS foi concebida para otimizar, hierarquizar e operacionalizar os serviços socioassistenciais, definindo quais ações deveriam ser implementadas em cada localidade, conforme os níveis de proteção social básica e especial. Contudo, para Nascimento (2016), essa categorização, apesar de oferecer um referencial inicial, baseou-se predominantemente em dados populacionais, sem considerar a diversidade e heterogeneidade dos municípios. Isso significa que aspectos como bases econômicas, contextos regionais e redes urbanas foram desconsiderados, o que compromete

uma abordagem mais efetiva da territorialização. Diante disso, reforça-se a necessidade de considerar a complexidade de cada território na definição e implementação das políticas socioassistenciais, indo além do critério populacional e garantindo que o CRAS possa atuar de forma mais integrada e adequada às realidades locais.

Nesta direção, ressalta-se o apontamento feito por (Melazzo; Nascimento, 2013) ao destacar que desde o final do século XX, muitas políticas públicas se organizaram e formularam suas ações a partir de uma perspectiva territorial, porém, sem o “devido cuidado e rigor epistemológico” do conceito. Essa compreensão precisa ir além da mera localização física, demanda uma imersão profunda sobre categoria território e territorialidade, isto, compreendendo que o conceito é amplo e discutido com profundidade por vários teóricos das diferentes áreas das ciências e que, para cada uma delas, possui um enfoque em determinada perspectiva, conforme apontado por Haesbaert (2007):

Enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território, em suas múltiplas dimensões (que deve incluir a interação sociedade-natureza), a Ciência Política enfatiza sua construção a partir de relações de poder (na maioria das vezes, ligada à concepção de Estado); a Economia, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto “força produtiva”); a Antropologia destaca sua dimensão simbólica, principalmente no estudo das sociedades ditas tradicionais (mas também no tratamento do “neotribalismo” contemporâneo); a Sociologia o enfoca a partir de sua intervenção nas relações sociais, em sentido amplo, e a Psicologia, finalmente, incorpora-o no debate sobre a construção da subjetividade ou da identidade pessoal, ampliando-o até a escala do indivíduo (Haesbaert, 2007, p. 37).

Neste contexto, é importante ressaltar que esta pesquisa não tem a intenção de realizar uma análise profunda de todas as concepções mencionadas. O objetivo aqui é apresentar as principais referências relevantes para este estudo. Posto isso, direciona-se esforços para promover um diálogo entre as disciplinas de Geografia, Serviço Social e Antropologia, visando a compreensão da categoria território e territorialidade.

Por considerar a natureza deste trabalho, a abordagem aqui apresentada será fundamentada na perspectiva do materialismo histórico dialético, conforme já apontado na introdução. Sob essa ótica, entende-se o território como resultado das relações de produção e das forças produtivas (Saquet, 2007). Além disso, dialoga-se com os postulados de Damatteis (1981 *apud* Saquet, 2007), que concebe o território como um produto das práticas sociais e conflitos, especialmente no contexto da organização capitalista do trabalho e da produção. Isso

permite a compreensão do território não apenas como um espaço físico, mas como um campo onde se manifestam as contradições e relações de produção.

3.2.1 Entre Lugares e Identidades: território e territorialidade na assistência social

Haesbaert (2023) explica que, analiticamente, o termo território surgiu no contexto europeu com uma conotação político-administrativa clara, consolidando-se na modernidade ocidental ao associar-se à área sobre a qual o Estado-nação exerce sua soberania. Assim, o conceito de território carrega uma dupla conotação, material e simbólica, relacionada ao poder, tanto em termos tradicionais quanto de dominação. Para o autor, definir território requer uma compreensão mínima de poder, concebida a partir da definição política vinculada ao Estado-nação. Sintetiza, ainda, várias noções de território, destacando três vertentes básicas: 1) a política ou jurídico-política; 2) a cultural; e 3) a econômica (Haesbart, 2009, p. 55).

A primeira abordagem diz respeito às relações que envolvem espaço e poder. Geralmente, essas relações são institucionalizadas e referem-se aos conjuntos de normas ou regras jurídico-políticas. Esta é a vertente mais difundida entre as apresentadas, na qual o território é percebido como um espaço delimitado e controlado, por meio do qual se exerce determinado poder. Embora não exclusivamente, esse poder está frequentemente associado ao poder político do Estado. A segunda abordagem é a cultural, também chamada de culturalista ou simbólico-cultural, que prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva, onde o território é visto como o resultado da apropriação ou valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido. Já a terceira abordagem é a econômica, que destaca a dimensão espacial das relações econômicas, vez que o território é visto como uma fonte de recursos e/ou inseridos nos conflitos de classes sociais e na relação entre o capital e trabalho, sendo também considerado um produto da divisão territorial do trabalho.

Raffestin (1993) amplia o conceito de território para além do Estado-Nação, trazendo o enfoque para o poder que se manifesta através dos aparelhos institucionais presentes no território, que controla a população e domina os recursos. Este é o poder visível e controlado pelo Estado, mas, para o autor, existe ainda o poder invisível, que é presente em cada relação, em todos os espaços, escondendo-se atrás do Estado.

Segundo Saquet (2007), conceitualmente o território passou por um processo de reelaboração a partir de 1970, baseado nas obras de estudiosos como A. Gramsci, G. Deleuze, F. Guattari, J. Gottmann, G. Dematteis, M. Foucault, entre outros, a partir de uma abordagem interdisciplinar, que procurou explicar a dominação social, a constituição e expansão do poderio

do Estado-Nação, a geopolítica, a reprodução do capital, a problemática do desenvolvimento desigual, a importância de signos e símbolos como forma de controle na vida cotidiana, e, também, da produção do espaço, como produto e condição da dinâmica socioespacial, locus da reprodução das relações de produção.

Nesta vertente, Saquet (2007 *apud* Quaiani, 1974) compreende o território como produto social historicamente constituído, econômica, política e culturalmente, em que constitui-se redes entre teia mercantil e a natureza, para constituição da organização social. Raffestin (1993), compreende essa ciência pela representação de três mundos: o mundo real, o das sensações e o da representação, constituindo dessa forma uma abordagem estrutural-constructivista. Em suma, estes geógrafos reconhecem a materialidade do território tanto através de suas formas como de suas relações sociais, historicamente definidas, evidenciando o processo de territorialização (Saquet, 2007).

Neste contexto, é possível concluir que a definição de território é uma questão “epistemológica, ontológica e política” (Saquet, 2009, p. 83), isto porque, dentro da Geografia, existem diferentes abordagens e concepções, frutos de processos históricos. Logo, a escolha entre as diversas perspectivas epistemológicas para aplicação do conceito de território depende dos referenciais ideológicos e da posição filosófica de cada pesquisador.

A partir desta compreensão, a abordagem empregada nesta pesquisa é de território multidimensional, processual e multiescalar, que proporciona o reconhecimento da complexidade dessa categoria. Haesbaert (2009) destaca a existência de uma dualidade no conceito de território, dividida entre materialismo e idealismo. O materialismo vê o território principalmente em termos de suas características físicas e econômicas, focando nas relações de produção e no uso da terra. Por outro lado, o idealismo considera o território em termos de suas construções culturais, simbólicas e subjetivas.

Esta dualidade pode ainda ser desdobrada em mais duas perspectivas: a “visão parcial” e a “visão integradora”. A “visão parcial” enfoca apenas uma dimensão específica do território, seja ela política, econômica, cultural ou natural. Em contraste, a “visão integradora” considera todas essas dimensões simultaneamente, reconhecendo que o território é uma construção complexa que envolve interações contínuas entre os aspectos social, econômico, político, cultural e natural.

Saquet (2003; 2004) converge com esta visão, pois o autor define o território como um processo de conjugação de forças, de relações e produções interconectadas, de articulações econômicas, políticas e culturais (EPC). Essas dimensões são frutos das relações sociais,

relacionam-se reciprocamente, manifestadas através do tempo, sendo este fundamental para se compreender a constituição do território e da territorialidade, das desigualdades e diferenças.

Nesta perspectiva, para o autor, há uma relação dialética entre os elementos que constituem o território, internos e externos ao homem, naturais e sociais, pois considera que o território é natureza e sociedade simultaneamente, ou seja, é “política e cultura, economia, ideia e matéria, fixos e fluxos, enraizamento, conexão e redes, domínio e subordinação, degradação e proteção ambiental, é local e global, singular e universal, concomitantemente” (Vale; Saquet; Santos, 2009, p. 14) e o reconhecimento desta articulação é necessária para superação dos limites impostos por cada abordagem feita isoladamente.

Assim, o território pode ser entendido como um conceito multifacetado, que integra diversas dimensões simultaneamente, abrangendo as relações sociais e a materialidade das formas espaciais resultantes dos processos sociais de dominação e controle. Além disso, o território é constituído por fluxos e conexões que permitem a interação entre diferentes espaços, bem como por enraizamentos que refletem a vinculação das comunidades a um lugar específico. Essa visão multidimensional reconhece que o território é tanto um espaço físico quanto um espaço social, econômico e cultural, pelo qual se manifestam as dinâmicas de poder, pertencimento e identidade.

Sobre a territorialidade, Saquet (2004) compreende que ela abrange relações sociais, políticas, econômicas e culturais que configuram redes distintas e campos de forças específicos. A formação dessas redes de circulação e comunicação não apenas controlam o espaço, mas também media a reprodução do poder das classes dominantes, conectando o local ao global e influenciando diretamente a vida territorial cotidiana de indivíduos, grupos e classes sociais. Essa dinâmica territorial é moldada pelas interações diárias e momentâneas entre pessoas, sua interação com a natureza e as necessidades tanto biológicas quanto sociais de sobrevivência.

De acordo com Raffestin (1993), a territorialidade é definida por relações mediadas, que podem ser simétricas ou assimétricas em relação ao exterior. Estando intrinsecamente ligada aos processos de produção, troca e consumo, destacando seu papel crucial como um conjunto de relações entre diversos atores. Logo, a territorialidade se manifesta nas atividades cotidianas, como: na produção, troca e consumo, na interação social, “é a face vivida da face agida do poder; enfim, é multidimensional” (Vale; Saquet; Santos, 2009, p. 21).

Portanto, os territórios não são simplesmente espaços físicos delimitados, mas sim campos de disputa e negociação onde se manifestam poderes e relações de controle. A formação de redes de circulação e comunicação dentro desses territórios desempenha um papel crucial na reprodução do poder das classes hegemônicas e na conexão desses espaços locais com

dinâmicas globais mais amplas, bem como a territorialidade não se limita a uma dimensão única, mas é um fenômeno multifacetado que envolve interações dinâmicas entre o social, o econômico, o político e o cultural, revelando-se essencial para a compreensão da complexidade dos processos sociais contemporâneos.

Nesta perspectiva, Melazzo e Nascimento (2013) chamam atenção para o fato de que as normativas estabelecidas na assistência social discutem o território apenas enquanto base de organização do SUAS, considerando unicamente as ideias de localização e proximidade dos equipamentos sociais, como suficientes para este debate. Lindo (2010) coaduna com essa visão quando aponta que a PNAS e o SUAS ainda não alcançaram a magnitude da compreensão e dos significados da categoria território, para além do âmbito conceitual, de forma que faça sentido na prática. O que reduz a perspectiva territorial apenas a uma de suas dimensões, a que trata de articular os serviços, programas e benefícios socioassistenciais próximo aos cidadãos.

Neste contexto, cabe ao SUAS reconhecer a complexidade da categoria território, que certamente ultrapassa os limites da Geografia. No entanto, é fundamental que o SUAS se apoie nela para construir intervenções que vejam o território como um campo de forças e relações sociais, organizando-se em um espaço de vida com dinâmicos movimentos, em múltiplas escalas. Evitando, assim, a visão reducionista que trata o território apenas como um local próximo da população para desenvolver serviços socioassistenciais. Essa compreensão do território é especialmente relevante ao se considerar os conceitos de risco e vulnerabilidade social, que se entrelaçam profundamente com as dinâmicas territoriais, exigindo uma abordagem abrangente para a efetividade das políticas de assistência social.

3.3 Risco e Vulnerabilidade: elementos centrais para compreender a proteção social

A elaboração da PNAS (2004) fundamenta-se em uma perspectiva social de proteção, que pressupõe a compreensão dos riscos e vulnerabilidades sociais enfrentados pelos usuários da política de assistência social, considerando que é no cotidiano das pessoas em seus territórios de vivências que tais fatores se manifestam (Brasil, 2004). Apesar da evolução presente na PNAS, constata-se também a ausência de uma conceituação clara de vulnerabilidade e risco social (Janczura, 2012).

Ao incorporar estes conceitos no debate em torno desta política, a PNAS seguiu tendências que já eram abordadas em outras áreas, como na saúde que já discutia o termo risco social como “passível de avaliação (no intuito estatístico), determinístico e mensurável (numericamente), possibilitando o estabelecimento de estratégias” (Moreira, 2020), na

economia a obra *The General Theory of Employment, Interest and Money* de Jonh Maynard Keybe publicada em 1936, discutiu o conceito de risco social para definir situações de instabilidade no sistema capitalista. Já o conceito de vulnerabilidade social passou a ganhar relevância na década de 1990 (Alvarenga, 2012) surgindo como um indicador chave em relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Nesta direção, Monteiro (2012) aponta que o debate acerca do conceito sobre risco e vulnerabilidade social é fundamental para a consolidação da proteção social brasileira, isto considerando que estes conceitos são pilares da política social, portanto, a ausência de uma análise profunda, que busque seus princípios fundamentais, ou sua incorporação de forma imprecisa, pode resultar tanto em uma perspectiva de transformação social quanto na manutenção da ordem existente. Isso significa que pode ocorrer uma abordagem inovadora, que efetive direitos, ou uma lógica conservadora reatualizada, que reforce processos de subalternização e dependência.

Janczura (2012, p. 302) destaca a confusão existente no uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade, defendendo a necessidade de compreendê-los “como um processo associada a diferentes contextos histórico-sociais e diferentes áreas científicas que as desenvolveram para tratar seus objetos”. Reconhecendo essa complexidade, é essencial tecer algumas considerações sobre esses conceitos. Para isso, este estudo busca interseções com as Ciências Sociais e Humanas. Embora a PNAS (2004) aborde esses conceitos simultaneamente, por considerá-los fundamentais para a vigilância socioassistencial, optou-se por tratá-los separadamente para uma melhor compreensão de suas singularidades e pontos em comum, esclarecendo seus significados na política de assistência social. Contudo, devido à limitação da análise, outra vez é necessário apontar que não se pretende realizar um exame exaustivo dos conceitos em questão.

3.3.1 Risco Social: uma análise conceitual e seus fundamentos

Para França *et al.* (2002), o conceito de risco recebeu maior atenção e foi amplamente estudado por pesquisadores americanos e europeus nos últimos anos, incluindo os pesquisadores brasileiros, especialmente a partir da década de 1990, com um foco significativo na área da Psicologia. Partindo da perspectiva culturalista, ou teoria cultural do risco, de Mary Douglas, que mostra que a definição de risco para uma sociedade está relacionada com aspectos que envolvem a moralidade, visto que a percepção de risco não é natural, mas sim construída

pelas instituições para controlar o comportamento humano, reforçar normas e melhor coordenar as instituições, até a teoria Social de Ulrich Beck e Anthony Giddens, na Sociologia, que enfatiza a modernidade reflexiva e os riscos produzidos pela própria sociedade. Esses dois últimos contribuíram de forma decisiva para que o conceito de risco se tornasse central nas Ciências Sociais.

Dada a importância de tais contribuições, a partir daqui aprofunda-se nos ensinamentos de Beck (2011), que apresenta uma profunda reflexão acerca de uma nova sociedade resultante da transição da sociedade industrial moderna para a sociedade de risco¹⁵. Em sua obra “Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade”, Beck argumenta que a modernidade reflexiva trouxe consigo uma série de riscos que são produtos da própria modernização (BECK, 2011). Esses riscos incluem, entre outros, desastres ambientais, crises financeiras e ameaças tecnológicas. O autor sugere que a sociedade de risco é caracterizada por uma crescente consciência dos perigos globais e por uma transformação das instituições sociais na tentativa de gerir esses novos riscos.

Ao partir da ideia do fim da sociedade de classes, Beck propõe que as grandes catástrofes do século XX, como as guerras mundiais, não apenas remodelaram a estrutura social, mas também inauguraram uma nova era: a era dos perigos, ou a sociedade de risco (Beck, 2011). Nessa nova sociedade, os riscos são democratizados, afetando todas as classes sociais, embora de maneiras diferentes, considerando que os riscos da era nuclear atingirão a todos de forma generalizada, sem considerar fronteiras de estados, ou qualquer diferença que separava os indivíduos na modernidade.

Beck (2011) enfatiza que, enquanto a sociedade industrial se concentrava na distribuição de bens, a sociedade de risco está preocupada com a distribuição dos males, ou dos perigos, nos quais a segurança torna-se um bem escasso, e a capacidade de enfrentar os principais riscos de vida depende de uma reavaliação das estruturas de proteção social existentes.

O autor chama atenção ainda para a oposição entre sociedade e natureza, fruto do século XIX, no contexto em que a sociedade estava apenas preocupada em controlar a natureza, sem a devida preocupação com as consequências dessa exploração. Logo, o sistema industrial torna-se ineficaz diante das consequências produzidas pela exploração exacerbada da natureza, que passa a fabricar riscos ambientais que refletem na ampliação das ameaças e dos atingidos por ela, criando, assim, uma metamorfose do perigo, que passa a atingir a todos. Desta maneira, vive-se uma socialização dos danos à natureza, que se transforma em ameaças sociais,

¹⁵ Segundo Beck (2015), o termo sociedade de risco refere-se ao período da sociedade moderna e nem surge de forma intencional, mas é fruto dos processos de modernização.

econômicas e políticas na sociedade em escala global. Na globalidade, tem-se a metamorfose social do perigo, a ruptura com a sociedade industrial clássica. Logo, a produção social de riquezas estaria relacionada à produção social de riscos.

Essa passagem da lógica da distribuição de riqueza na sociedade da escassez para a lógica da distribuição de riscos na modernidade tardia está ligada historicamente a (pelo menos) duas condições. Ela consoma-se, em primeiro lugar – como se pode reconhecer atualmente –, quando e na medida em que, através do nível alcançado pelas forças produtivas humanas e tecnológicas, assim como pelas garantias e regras jurídicas e do Estado Social, é objetivamente reduzida e socialmente isolada a autêntica carência material. Em segundo lugar, essa mudança categorial deve-se simultaneamente ao fato de que, a reboque das forças produtivas exponencialmente cresce no processo de modernização, são desencadeados riscos e potenciais de auto ameaça numa medida até então desconhecida (Beck, 2011, p. 23).

O autor chama a atenção para a necessidade de revisitar teorias clássicas à luz dos novos desafios trazidos pela globalização, avanços tecnológicos e interconexão dos riscos globais, pois, argumenta, as teorias tradicionais sobre a distribuição de riqueza e poder, como as de Marx e Weber, focaram principalmente na desigualdade material e no papel do Estado em legitimar essa desigualdade. No entanto, na sociedade de risco contemporânea, a produção e distribuição de riscos tornam-se tão importantes quanto a produção e distribuição de riqueza.

A distribuição e os conflitos distributivos em torno da riqueza socialmente produzida ocuparão o primeiro plano enquanto em países e sociedades (atualmente, em grande parte do assim chamado Terceiro Mundo) o pensamento e a ação das pessoas forem dominados pela evidência da carência material, pela “ditadura da escassez”. Em tais circunstâncias, na sociedade da escassez, o processo de modernização encontra-se e consoma-se sob a pretensão de abrir com as chaves do desenvolvimento científico-tecnológico os portões que levam às recônditas fontes da riqueza social. Essas promessas de libertação da pobreza e da sujeição imerecidas estão na base da ação, abarcando, na verdade, desde a sociedade de classes, passando pela sociedade estratificada, até a sociedade individualizada (Beck, 2011, p. 24).

Na sociedade da escassez, a luta pela distribuição de recursos continua a ser uma questão central. A modernização científica e tecnológica é frequentemente acompanhada por um discurso que promete a libertação da pobreza, mas a realidade é que esses avanços são desigualmente distribuídos. As elites dominantes muitas vezes capturam os benefícios do desenvolvimento, enquanto as populações marginalizadas continuam a enfrentar a ditadura da escassez. Beck (2011) argumenta que, para verdadeiramente abordar a desigualdade, é necessário ir além das soluções tecnológicas e enfrentar as raízes estruturais da pobreza e da

desigualdade. Isso implica uma transformação fundamental nas relações de poder e nos mecanismos de distribuição de riqueza.

O autor também aborda como as promessas de modernização e desenvolvimento tecnológico influenciam a sociedade em diferentes estágios: desde a sociedade de classes até a sociedade individualizada. Na sociedade de classes, a distribuição desigual de riqueza era mais evidente e amplamente debatida. Na sociedade estratificada, a mobilidade social e a estratificação tornaram-se mais complexas, mas a desigualdade persiste. Na sociedade individualizada, os indivíduos são, cada vez mais, responsabilizados pelo seu próprio sucesso ou fracasso, o que pode mascarar as desigualdades estruturais subjacentes. Beck (2011) sugere que, apesar das mudanças nas formas de organização social, a questão da distribuição de riqueza e recursos continua a ser um problema central e não resolvido.

Quanto ao conceito de risco, para Beck (2011), na modernidade industrial ele existia como risco social, mas na nova sociedade os riscos simbolizam uma ameaça global, afetando todas as esferas da vida humana de maneira interconectada e imprevisível. São coproduzidos pelo próprio processo de modernização e desenvolvimento tecnológico, o que significa que são resultados não intencionais das ações humanas destinadas a promover progresso e segurança.

Na sociedade de risco, a percepção pública dos riscos é moldada não apenas por evidências científicas, mas também por fatores culturais e sociais. Isso significa que a forma como os riscos são interpretados e respondidos varia significativamente entre diferentes grupos e sociedades. A sociedade moderna enfrenta, assim, uma “inflacionada sensibilidade aos riscos”, ao passo que a busca pela segurança se torna uma missão interminável e muitas vezes frustrada, devido à natureza imprevisível e global dos riscos contemporâneos. As políticas de gerenciamento de risco precisam, portanto, levar em conta essas variações culturais e sociais para serem eficazes (Beck, 2011, p. 38).

Em conclusão, Beck (2011) redefine o conceito de risco na modernidade contemporânea, enfatizando sua natureza global e interconectada. Destaca também a importância de uma abordagem preventiva e proativa na gestão de riscos, em vez de apenas reativa. Na sociedade de risco, é crucial antecipar os possíveis perigos e desenvolver estratégias que minimizem suas consequências antes que eles ocorram. Isso inclui o fortalecimento das capacidades de resposta em nível local e global, promovendo a resiliência das comunidades e a cooperação entre diferentes setores da sociedade. A integração de perspectivas diversas e a participação ativa da sociedade civil são essenciais para enfrentar os desafios complexos e interconectados da era da sociedade de risco (Beck, 2011).

Nesta direção, também Giddens (1997) contribuiu significativamente com a concepção de risco social enfatizando a ideia de que, na modernidade tardia, os riscos são inerentes ao próprio processo de modernização. Assim, a modernidade cria tanto novas oportunidades quanto novos perigos, com as decisões humanas desempenhando um papel central na geração desses riscos.

O risco e a confiança, assim como seus vários opostos, precisam ser analisados em conjunto nas condições da modernidade tardia. A “primeira sociedade global” é certamente unificada de uma maneira negativa, como diz Beck, pela geração de riscos comuns. Os “bens” criados pelo desenvolvimento industrial ficam prejudicados por uma série muito óbvia de “males”. Esta sociedade, não obstante, não é apenas uma “sociedade de risco”. É uma sociedade em que os mecanismos da verdade se modificam de maneiras interessantes e importantes. O que pode ser chamado de confiança ativa torna-se cada vez mais significativo para o grau em que emergem as relações sociais pró-tradicionistas (Giddens, 1997, p. 221).

Giddens (1997) observa que, enquanto as sociedades tradicionais lidavam com perigos externos e imprevisíveis, como desastres naturais, a modernidade tardia é marcada por riscos fabricados, resultantes de atividades humanas, como a poluição industrial e a mudança climática. Logo, a ampliação da pobreza está vinculada aos dilemas ecológicos, pois os impactos ambientais desproporcionalmente afetam as populações mais vulneráveis. Essas comunidades frequentemente dependem mais diretamente dos recursos naturais e têm menos capacidade de adaptação às mudanças ambientais adversas. Assim, os riscos ecológicos exacerbam as desigualdades sociais, criando um ciclo vicioso de pobreza e degradação ambiental (Giddens, 1991).

Assim, o autor também comunga da tese das consequências da industrialização de forma catastrófica sobre o meio ambiente, o que não havia sido previsto pelos teóricos clássicos (Marx, Durkheim e Weber). Argumenta ainda que a industrialização, enquanto promotora de progresso econômico e tecnológico, traz consigo um poder destrutivo em escala global que afeta profundamente os ecossistemas e a qualidade de vida humana. Esse aspecto da modernidade, negligenciado por teorias clássicas, revela uma dimensão sombria do desenvolvimento industrial, no qual os avanços que deveriam beneficiar a sociedade acabam por gerar novos tipos de riscos e crises ambientais que transcendem fronteiras nacionais (Giddens, 1991). Além disso, Giddens aponta que esses riscos fabricados demandam uma nova forma de governança global e uma revisão das políticas públicas para enfrentar adequadamente os problemas sociais. A globalização e a interdependência econômica tornam impossível a abordagem isolada dos problemas ambientais; é necessário um esforço colaborativo e

coordenado entre nações para mitigar os efeitos do processo de industrialização, das mudanças climáticas e da degradação ambiental.

Em resumo, tanto Beck (2011) quanto Giddens (1991) fornecem uma análise profunda dos riscos na sociedade contemporânea, destacando a necessidade de uma abordagem reflexiva e colaborativa. Enquanto Beck foca nos riscos globais e na interconexão de ameaças modernas, Giddens enfatiza a confiança institucional e a reflexividade como elementos-chave para entender e gerenciar os riscos na modernidade tardia. Juntos, eles oferecem uma compreensão abrangente dos desafios que as sociedades modernas enfrentam e das estratégias necessárias para mitigar esses riscos (Giddens, 1991).

Para Melazzo e Nascimento (2013), é necessário diferenciar as teses defendidas pela perspectiva da sociedade de risco, caracterizada pela incerteza do futuro, do risco social, empregado na política de assistência social, que é previsível e evitável. Conforme postulado de Castel (2005, p. 61), “um risco no sentido próprio da palavra é um acontecimento previsível, cujas chances de que ele possa acontecer e o custo dos prejuízos que trará podem ser previamente avaliados”.

Em consonância com os autores, é crucial entender que o risco social na assistência social envolve a identificação e avaliação dos fatores que podem impactar negativamente a vida dos indivíduos e comunidades, permitindo a implementação de medidas preventivas e mitigatórias. Essa abordagem é fundamental para a organização de serviços e programas eficazes, que visam não apenas a prevenção, mas também a minimização dos danos causados por esses riscos. Dessa forma, a política de assistência social pode atuar de maneira proativa, garantindo a proteção e o bem-estar dos grupos mais vulneráveis da sociedade.

Assim, a diferenciação entre a sociedade de risco e o risco social são fundamentais para a efetividade das políticas públicas, especialmente a de assistência social, porque é esta distinção que proporcionará uma intervenção mais precisa e eficaz na proteção social. Nesta direção, Alwang, Siegel e Jorgensen (2001) destacam que é possível dar respostas aos riscos, antes ou depois da ocorrência.

No primeiro caso, as ações podem se dar na perspectiva da prevenção ou da redução ou mitigação do risco. Na prevenção, o objetivo das estratégias é reduzir a probabilidade de produção de riscos adversos, ocorrendo antes que os riscos se manifestem. Essas estratégias incluem políticas macroeconômicas, regulatórias, ambientais, educacionais e de prevenção de epidemias.

Na mitigação, as intervenções visam reduzir os efeitos de riscos futuros, situando-se antes da produção dos riscos. Elas buscam diminuir a repercussão ou os efeitos dos eventos de

risco caso ocorram. Essas ações envolvem, entre outras coisas, a diversificação da renda, garantindo acesso a uma gama mais ampla de ativos e mecanismos formais e informais de seguros. Quando os eventos de risco já ocorreram, o objetivo é enfrentá-los de forma direta, minimizando os danos causados. Essas intervenções, ao serem aplicadas de maneira eficaz, podem assegurar a proteção social e o bem-estar dos indivíduos e comunidades afetadas.

3.4 Vulnerabilidade Social: origens, definições e implicações teóricas

Para Monteiro (2011), a definição de vulnerabilidade social possibilita a compreensão dos desafios e tensões que se colocam nas políticas sociais, a fim da concretização de seu caráter proativo, preventivo e protetivo. Ressalta que apesar de a terminologia ser usada por várias disciplinas há muito tempo, ainda assim, diante de sua magnitude e complexidade, o conceito encontra-se em construção.

Para a autora, na década de 1990, a temática da vulnerabilidade social emergiu com o esgotamento da matriz analítica da pobreza, que se concentrava exclusivamente em questões econômicas. Neste cenário, o conceito foi amplamente difundido e promovido enquanto fundamento orientador para a consolidação de políticas sociais, especialmente por organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), especialmente deu-se como alternativa ao conceito de exclusão social, por estes órgãos (Monteiro, 2011). Os estudos promovidos naquela época estavam mais focados em indicadores de acesso ou carências das necessidades, voltados para conhecer os setores mais desprovidos da sociedade, com uma visão focada no indivíduo ao invés da compreensão dos determinantes do processo de empobrecimento e do contexto social que produziu a vulnerabilidade.

Neste contexto, segundo Monteiro (2011), as primeiras contribuições acerca do tema ocorreram com os estudos de Glewwe e Haal, que buscavam compreender a vulnerabilidade a partir do viés econômico. Eles se concentraram na capacidade de mobilidade social, considerando que o fator econômico influencia na redução de oportunidades e interfere diretamente nas possibilidades de acesso a bens e serviços (Monteiro, 2011, p. 32). Já na América Latina, a Antropóloga Social Carolina Mozer, (1988) em conjunto com um grupo de cientistas do Banco Mundial, pesquisavam estratégias para redução da pobreza urbana, com a concepção do “*asset/vulnerability framework*” que pressupõe os seguintes pontos: a) “*asset/vulnerability framework*: utiliza a estrutura de ativos (recursos e capacidades) e vulnerabilidades (exposição a riscos) das pessoas e comunidades para análise da

vulnerabilidade social; b) Mobilidade Social Descendente: considera que a queda das pessoas para uma classe social inferior não afetam apenas a população pobre, mas a sociedade como um todo. Isso indica que a insegurança econômica e a falta de proteção social são problemas amplamente distribuídos, não limitados a um único grupo socioeconômico; c) Desproteção e Insegurança: não se restringem à incapacidade de satisfazer as necessidades básicas. Esses fatores transcendem a mera carência material, implicando que a vulnerabilidade é uma questão mais complexa e abrangente; d) Importância de Ativos Individuais: o acesso e posse de ativos sociais (como educação, saúde, redes sociais, e habilidades) são determinantes do grau de vulnerabilidade de uma pessoa e influenciam sua capacidade de enfrentamento e superação as situações de risco; e) Vulnerabilidade Ampla: parte da compreensão mais ampla do conceito de vulnerabilidade, que a compreende não apenas a falta de recursos econômicos, mas também a falta de acesso a outros tipos de ativos que podem proteger contra riscos sociais e econômicos (Moser, 1988).

Os estudos de Moser (1988) contribuíram para o avanço da discussão sobre vulnerabilidade social, ao mostrar que a insegurança e o risco de mobilidade social descendente afetam toda a sociedade, não apenas os pobres. Também ampliou a compreensão de vulnerabilidade ao incluir ativos individuais como fatores determinantes, propondo um conceito que ajudou a entender como diferentes fatores influenciam a capacidade das pessoas de lidar com adversidades.

Coadunam com este pensamento os apontamentos de Katzman (1991; 2001), pois a análise das situações de vulnerabilidade social deve considerar a presença ou ausência de ativos que indivíduos ou famílias possuem para enfrentar riscos específicos. A vulnerabilidade está relacionada à capacidade de controlar as forças que afetam o bem-estar, ou seja, a posse ou controle de ativos necessários para aproveitar as oportunidades oferecidas pelo Estado, mercado ou sociedade. A vulnerabilidade social varia conforme a disponibilidade dos ativos disponíveis, que podem ser classificados como: I) ativos físicos: são todos os meios essenciais para a busca de bem-estar, que podem ser divididos em capital físico (terra, animais, máquinas, moradias, ou seja, bens duráveis que são importantes para reprodução social) e capital financeiro – aqueles com alta liquidez e multifuncionalidade, envolvendo poupança, crédito, seguro e proteção; (II) ativos humanos: aqueles que incluem o trabalho como ativo principal, agregando valor pelos investimentos em saúde, educação grau de qualificação, etc., o que determinam a capacidade física e qualificação para o trabalho; (III) ativos sociais, referem-se às redes de apoio ou interpessoais e as formas de proteção social, que envolvem reciprocidade, confiança, contatos e acesso a informações. Podem ser mensuradas por meio das formas de acesso a informações e

da identificação de meios de participação social na vida coletiva, como: participação em associações/cooperativas de produção e/ou crédito, partidos políticos, sindicatos, associações de moradores e grupos religiosos.

Nesta vertente, para o autor, a concepção da leitura de “ativos/vulnerabilidade” deve considerar que as estruturas de oportunidades variam em países, regiões e momentos históricos, o que implica diretamente no enfrentamento das situações de vulnerabilidade social determinando se as estruturas de oportunidades existentes são ou não suficiente para seu enfrentamento. Portanto, Katzman (1999) propõe a incorporação do conceito de mobilidade da estrutura enquanto fator determinante das dificuldades presentes em certos setores sociais, ficando da seguinte forma:” ativos/vulnerabilidade/estrutura de oportunidades”.

A vulnerabilidade é entendida como o desajuste entre ativos e a estrutura de oportunidades, provenientes da capacidade dos atores sociais de aproveitar oportunidades em outros âmbitos socioeconômicos e melhor sua situação, impedindo a deterioração em três principais campos: os recursos pessoais, os recursos de direitos e os recursos em relações sociais (Katzman, 1999, p. 182).

Este conceito de vulnerabilidade social, que considera a relação ativos/vulnerabilidade/estrutura de oportunidades, tem sido adotado para construção de indicadores sociais em todo o mundo. Entretanto, Monteiro (2012) chama a atenção para o fato destes conceitos atribuírem a vulnerabilidade aos indivíduos, instituindo-os como sujeitos vulneráveis, numa lógica de submissão deste sujeito a tal condição. Logo, descarta-se o caráter estrutural da sociedade capitalista, não se problematiza a superação das suas contradições, por não as considerar como produtos das desigualdades sociais, assim, todo o enfrentamento se dá sem o confronto de seus condicionantes.

Estudos sobre vulnerabilidade social, especialmente nos países menos desenvolvidos, também a associam ao risco do desemprego, precariedade no trabalho, pobreza e falta de proteção social. No Brasil, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em colaboração com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), desenvolveu um referencial teórico sobre os aspectos conceituais da vulnerabilidade. Este referencial serve como subsídio essencial para a formulação de políticas públicas e para a realização de estudos sobre o tema em todo o país. Para cumprir este propósito, o MTE partiu do pressuposto de que as transformações globais na regulação do mercado de trabalho, iniciadas no final dos anos de 1990, provocaram mudanças psicossociais significativas nas relações de trabalho. Essas transformações incluem a reestruturação produtiva, influenciada por estratégias corporativas de realocação de atividades industriais e de serviços, o que aumenta a percepção

de risco e pressiona o capitalismo a buscar um novo padrão de estabilidade. Este processo intensifica a instabilidade econômica, afetando as taxas de juros e de câmbio, o que resulta na redução do ritmo de crescimento econômico e no aumento da insegurança sobre o futuro (Brasil, 2007).

Para o MTE a discussão sobre o conceito de vulnerabilidade social apreende não somente que o termo expressa a existência de uma zona intermediária instável entre as situações de inclusão e de exclusão social, mas também que a vulnerabilidade social conjuga uma situação de precariedade do trabalho e de fragilidade dos suportes de proximidade. A partir das contribuições de Katzman (1991; 2001), apreende-se ainda que as situações de vulnerabilidade social estão associadas à capacidade de enfrentar determinadas situações de risco, como base na menor ou maior capacidade dos indivíduos, famílias ou grupos sociais controlarem as forças que afetam seu bem-estar, ou seja, a posse ou controle de ativos que constituem os recursos necessário para o aproveitamento das oportunidades propiciadas pelo Estado, mercado ou sociedade.

Resende e Ribeiro (2017) destacam a relevância da proposta do MTE, considerando que o mundo do trabalho é uma esfera de significativa importância para compreensão das situações de vulnerabilidade social. Considerando que o trabalho é um fator crucial na construção social dos ativos físicos, humanos e sociais, e, ainda, o fato notório que a limitação na oferta de oportunidades de emprego, apesar de não ser o único, é um fator determinante da vulnerabilidade social.

Thomas (2010) contrapõe ao afirmar que os indicadores estatísticos de vulnerabilidade e pobreza se baseiam nas teorias da fragilidade psicológica e da precariedade social, buscando quantificar uma realidade complexa. Para a autora, tais teorias, associadas ao aparato governamental ocidental, promovem uma assistência distante e impessoal. Este modelo, denominado pós-democrático, tem como objetivo criar uma cidadania paliativa para indivíduos e coletivos que se tornaram pobres ou vulneráveis, oferecendo soluções temporárias que não abordam as causas estruturais da desigualdade.

Para esta autora, os governos pós-democráticos buscam fazer desaparecer os pobres como um grupo visível por meio de políticas higienistas e coercitivas. Há um discurso de ampla reforma, tanto do Estado quanto das condutas individuais dos cidadãos, sustentando que a reabilitação dos pobres deve passar pelo acesso ao trabalho, pela responsabilização social e, eventualmente, civil e penal. No entanto, a assistência oferecida pelo Estado é predominantemente coercitiva e segregativa, onde a intervenção pública visa reabilitar o pobre para aplicar-lhe condutas de punição. A reclusão e o trabalho forçado ainda prevalecem, pois

os vulneráveis são atingidos em sua dignidade e moralmente responsabilizados pelas consequências de sua indignidade. Eles são obrigados a promover sua sobrevivência social futura, respeitando as normas impostas pelas elites (Thomas, 2010).

Após realizar uma análise detalhada sobre vulnerabilidade, explorando suas diversas facetas como conceito, categoria e instrumento de políticas públicas, nacionais e internacionais, Thomas (2010), observa que, desde os anos de 1980, democracias sociais dos países desenvolvidos e organizações internacionais modificaram a concepção e o tratamento dado às populações marginalizadas, rotulando-as como os "condenados da terra". A este grupo pertencem os migrantes e sedentários provenientes de antigos impérios coloniais.

Já os trabalhadores em situação precária são rotulados como vulneráveis, embora enfrentem dificuldades para demonstrar as injustiças constantes dentro da estrutura capitalista, à qual são obrigados a se submeter para se inserir no mercado de trabalho e na sociedade de consumo. Caso esses trabalhadores, apesar de seus esforços, acabem em situação de indignidade, é crucial que o governo os acompanhe e ofereça suporte para garantir-lhes o mínimo necessário à sobrevivência e orientá-los em um processo que os ajude a recuperar sua autonomia.

Neste contexto, para a autora, um exemplo da materialização desse suporte governamental são os programas de transferência de renda e de combate à pobreza, adotados por muitos governos democráticos, que exigem que os beneficiários se conformem aos padrões estipulados pelos órgãos governamentais. Essas políticas públicas são caracterizadas pela imposição de regras e normas aos pobres e excluídos, como requisito para sua integração social, política e econômica. Os mais desfavorecidos são expostos à luz da sua vergonha, frustração e indignidade social, porém permanecem invisíveis como classe ou grupo social. São assimilados na paisagem social através de estereótipos que funcionam como metáforas para sustentar o medo de um mundo sem normas.

Na sociologia, Castel (2009) compreende a vulnerabilidade social a partir de uma visão sócio-histórica a respeito da constituição do homem na sociedade, ou seja, se constitui como construção social, produto das transformações societárias que assumem diferentes formas conforme os condicionantes históricos. Portanto, considera, a vulnerabilidade social como uma *zona intermediária instável* que combina a precariedade do trabalho com a fragilidade dos suportes de proximidade. Em situações de crise econômica, aumento do desemprego ou subemprego generalizado, essa zona de vulnerabilidade se expande, invadindo a zona de integração e elimina a desfiliação¹⁶, resultando na exclusão social.

¹⁶ Castel (2009) define o conceito de "desfiliação" como um processo de exclusão social e econômica, onde indivíduos gradualmente perdem suas conexões com o mercado de trabalho e redes de suporte social. Esse processo

Castel (2009) compreende que o indivíduo da atualidade é fruto não apenas da sociedade moderna, ou da propriedade privada, mas também da pulverização dos mecanismos de proteção social, o que faz com que novas categorias da população integrem a categoria de vulneráveis. Isto ocorre por diferentes motivos, desde a perda do emprego, a não inclusão no mercado de trabalho formal ou porque integram a categoria de trabalho informal/flexível, e já não podem contar com as proteções sociais antes garantidas aos trabalhadores como a aposentadoria. Já quando o trabalhador se torna um desempregado, um “desfiliado”, encontrando-se obrigado a seguir normas de conduta específicas para conseguir acesso aos auxílios governamentais, o que gera uma superexposição social desse indivíduo que não se vê protegido, mas, sim, vigiado.

A compreensão da vulnerabilidade social é crucial para a formulação de políticas públicas efetivas, particularmente na área de assistência social. Conforme destacado por diversos estudiosos, incluindo Monteiro (2011) e Katzman (1991; 2001), a vulnerabilidade social é um conceito complexo que vai além das questões econômicas, abrangendo aspectos físicos, humanos e sociais. A abordagem "ativos/vulnerabilidade/estrutura de oportunidades" sugere que a capacidade de enfrentamento dos indivíduos depende não apenas da disponibilidade de recursos, mas também das oportunidades estruturais oferecidas pela sociedade.

Além disso, é fundamental reconhecer o papel do território na análise das vulnerabilidades e riscos sociais. A diversidade geográfica, econômica e social do Brasil faz com que as condições de risco e vulnerabilidade se manifestem de formas distintas em cada localidade. Assim, políticas públicas e intervenções devem considerar essas especificidades, garantindo respostas mais ajustadas às necessidades da população. A territorialização das ações socioassistenciais, sobretudo por meio do CRAS, representa um avanço nesse sentido, ao permitir a oferta de serviços mais próximos às realidades locais.

Dessa forma, a análise das vulnerabilidades sociais deve articular os recursos e capacidades individuais com as condições estruturais disponíveis, promovendo intervenções que não apenas atenuem os riscos imediatos, mas também enfrentem as desigualdades e exclusões de maneira estruturante. Essa perspectiva territorializada reforça a necessidade de compreender os municípios a partir de suas particularidades, o que contribui para a formulação de políticas mais eficazes e justas.

se inicia com a precarização do emprego, levando à instabilidade financeira e culminando no isolamento social. A falta de emprego estável e a ausência de redes sociais de apoio reforçam-se mutuamente, criando um ciclo vicioso de marginalização. O autor argumenta que a desfiliação é um fenômeno complexo, resultante das mudanças nas estruturas econômicas e sociais contemporâneas (CASTEL, 2009, p. 13).

Com base nessas reflexões, a próxima seção apresenta os resultados da pesquisa documental sobre a configuração da vigilância socioassistencial nos municípios de Paranaíba, Umuarama, Cianorte e Campo Mourão. A análise considera as especificidades territoriais desses municípios, ressaltando os desafios e as estratégias adotadas na implementação da vigilância dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

4 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO NOROESTE PARANAENSE: ANÁLISE TERRITORIAL E DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL

Nesta seção, apresentam-se os resultados da análise documental sobre a organização e operacionalização da vigilância socioassistencial nos municípios de Paranavaí, Umuarama, Cianorte e Campo Mourão, localizados no noroeste do estado do Paraná. A análise tem como objetivo desvendar as formas como esses municípios estruturam as ações no campo da vigilância, levando em conta suas particularidades territoriais e os desafios enfrentados na efetivação dessa função dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Para contextualizar essa análise, inicia-se com uma caracterização territorial desses municípios, destacando os aspectos socioeconômicos e culturais que influenciam a implementação da política de assistência social. Essa caracterização possibilita uma compreensão mais profunda dos territórios a partir de uma perspectiva multidimensional, conforme discutido anteriormente, especialmente nos postulados de Raffestin (1993), que concebe o território não apenas como uma extensão geográfica, mas como um espaço construído, estruturado e apropriado pelos sujeitos que nele interagem, resultando em dinâmicas particulares que expressam relações de poder, modos de uso e representações sociais.

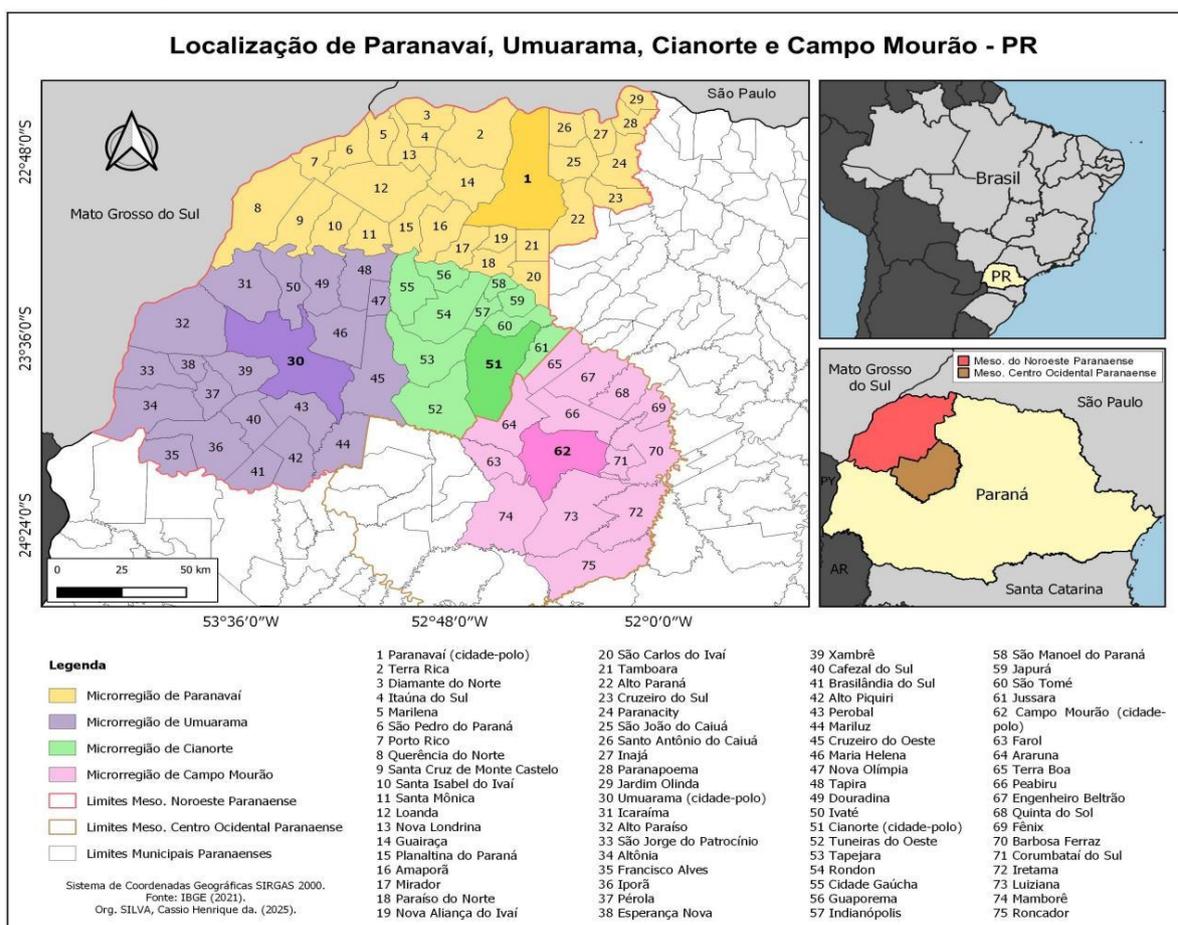
Sob essa perspectiva, a análise territorial considera as especificidades sociais, econômicas e culturais de cada município, permitindo identificar as dinâmicas que impactam diretamente a implementação da política de assistência social. Dessa forma, ao reconhecer a complexidade inerente a cada território, constrói-se uma base mais sólida para a discussão sobre a efetivação da vigilância socioassistencial.

4.1 O Território em Foco: características dos municípios estudados

Os municípios analisados pertencem a diferentes mesorregiões do Paraná (IBGE, 2017), o que influencia em suas características socioeconômicas e a organização da vigilância socioassistencial. Enquanto Campo Mourão integra a Mesorregião Centro Ocidental Paranaense, Cianorte, Umuarama e Paranavaí fazem parte da Mesorregião Noroeste Paranaense. Essas distinções territoriais refletem dinâmicas regionais que impactam a estruturação das políticas de assistência social, demandando abordagens ajustadas às especificidades locais.

Embora pertencentes a diferentes mesorregiões, esses municípios compartilham características históricas, socioeconômicas e políticas que justificam sua análise conjunta. Conforme mencionado anteriormente, optou-se por agrupá-los sob a denominação de noroeste paranaense, conforme ilustrado na Figura 1. Essa regionalização permite uma abordagem mais integrada, considerando as dinâmicas comuns que influenciam a organização da vigilância socioassistencial nesses territórios.

Figura 1: Localização dos municípios estudados na porção noroeste do Estado do Paraná.



Fonte: SIRGAS, 2000; IBGE (2021) - Organização Silva, 2025.

Além da proximidade geográfica e da afinidade histórica, outros fatores justificam esse recorte espacial. Como ilustrado na Figura 1, os quatro municípios desempenham um papel central em suas microrregiões, destacando-se pela expressiva população, pela oferta diversificada de serviços públicos e pela relevância na organização e gestão do SUAS, assumindo funções estratégicas na governança territorial. Em segundo lugar, na classificação da Política Nacional de Assistência Social, esses municípios possuem a classificação de gestão plena. A Gestão Plena no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), conforme a

NOB/SUAS (2012), refere-se ao nível mais avançado de gestão municipal da política de assistência social. Para atingir esse nível, o município deve contar com uma estrutura técnico-administrativa consolidada, equipes de referência qualificadas, instâncias de participação e controle social (como os Conselhos Municipais de Assistência Social) e capacidade de execução dos serviços e benefícios socioassistenciais. Além disso, precisa operar um sistema próprio de monitoramento e avaliação, garantindo a articulação entre os serviços e a efetividade das ações.

Por fim, na divisão administrativa do Governo do Estado do Paraná, cada um desses municípios sedia um escritório regional da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social (SEDEF), consolidando-se como referência para os municípios vizinhos na implantação e gestão da política de assistência social. Essa centralidade administrativa e territorial justifica a escolha desses municípios como unidades de análise, uma vez que os processos relacionados à vigilância socioassistencial tendem a se estruturar de forma mais consolidada em contextos com maior concentração de serviços socioassistenciais e instâncias de governança regional.

Os dados populacionais, econômicos e sociais desses municípios reforçam sua centralidade regional e estão apresentados na Tabela 1. Esses indicadores permitem compreender as características demográficas e estruturais que influenciam a organização e a gestão da política de assistência social nos territórios analisados.

Tabela 1 – Indicadores populacionais, econômicos e sociais dos municípios estudados

Município	Nº de Habitantes (2022)	Porte Populacional	PIB pr capta (R\$, 2021)	IDHM (2010)	Índice Gini
Campo Mourão	103.340	Grande	53562,73	0,770	0,5044
Cianorte	82.359	Médio	35771,57	0,755	0,4141
Paranavaí	92.001	Médio	35548,61	0,763	0,4805
Umuarama	117.095	Grande	36183,64	0,761	0,4950

Fonte: IBGE, 2024. Organização da autora, 2025.

Os municípios, conforme a Tabela 1, apresentam características territoriais heterogêneas, que influenciam diretamente suas estruturas administrativas e a oferta de serviços públicos. Enquanto Campo Mourão e Umuarama são classificados como municípios de grande porte, Cianorte e Paranavaí se enquadram como de porte médio, o que impacta suas capacidades institucionais para responder às demandas da assistência social. Essa diferenciação não se

restringe ao tamanho da população, mas também reflete desigualdades estruturais que afetam o acesso a serviços públicos e a implementação de políticas sociais.

A compreensão dessas diferenças territoriais é essencial para analisar as desigualdades sociais e econômicas que afetam as populações locais. Haesbaert (2009) reforça que o território vai além de uma simples delimitação geográfica, sendo moldado por relações de poder que geram e perpetuam desigualdades. Nesse contexto, os principais indicadores populacionais, econômicos e sociais apresentados na Tabela 1 ajudam a identificar as particularidades e semelhanças entre os municípios, permitindo uma análise mais aprofundada das dinâmicas de desenvolvimento territorial.

A dinâmica territorial dos municípios analisados não pode ser entendida de forma isolada, pois está inserida em processos que operam em diferentes escalas — municipal, regional e estadual. A abordagem multiescalar do território aponta que as especificidades locais, como diferenças de porte e desigualdades entre os municípios, estão relacionadas a fatores regionais, nacionais e globais que estruturam as condições socioeconômicas e políticas, incluindo a política de assistência social nos municípios estudados.

Por outro lado, embora o PIB per capita seja frequentemente utilizado como um indicador de desenvolvimento econômico, sua análise isolada pode ocultar desigualdades internas e dificuldades na distribuição de renda. Em Campo Mourão, por exemplo, o PIB per capita é de R\$ 53.562,73, o mais alto entre os municípios. Esse desempenho econômico está fortemente atrelado ao agronegócio, com destaque para o cultivo de soja, milho e trigo, além da presença de cooperativas agroindustriais que impulsionam a economia local. No entanto, um PIB elevado não necessariamente implica melhores condições sociais, pois não reflete a desigualdade na distribuição da renda nem o acesso equitativo a serviços públicos.

Por esse motivo, o Índice de Gini fornece subsídios relevantes para a discussão sobre desigualdade, pois é uma medida que varia de 0 a 1, sendo que 0 indica perfeita igualdade na distribuição de renda e 1, a máxima desigualdade. No contexto dos municípios analisados, Cianorte (0,4141) apresenta a menor concentração de renda, indicando uma distribuição relativamente mais equitativa entre os municípios. Em contrapartida, Campo Mourão (0,5044) registra o índice mais alto, sugerindo disparidades mais acentuadas na distribuição dos rendimentos. Paranavaí (0,4805) e Umuarama (0,4950) situam-se em patamares intermediários, mas ainda distantes de uma situação ideal em termos de equidade.

O IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) de 2010 demonstra resultados consistentes entre as quatro cidades do noroeste paranaense, indicando um nível de desenvolvimento global satisfatório. É importante destacar que o IDHM é uma média composta

por três dimensões: longevidade, educação e renda. Mesmo com valores relativamente altos, a análise dos aspectos populacionais e econômicos, em conjunto com os indicadores sociais, revela de forma mais clara a existência de desigualdades sociais significativas. Assim, apesar de apresentarem bons indicadores em alguns aspectos, esses municípios ainda enfrentam desigualdades sociais expressivas, que devem ser consideradas na formulação e execução das políticas públicas. A seguir, a Tabela 2 apresenta os principais dados do Cadastro Único e dos programas de transferência de renda, oferecendo uma visão mais detalhada da vulnerabilidade social nesses municípios.

Tabela 2 – Principais Indicadores do CadÚnico e Benefícios de Transferência de Renda nos Municípios Estudados e Total do noroeste do Paraná

Município	Nº de Pessoas inscritas no CadÚnico	Nº de Pessoas em situação de Pobreza	Nº de Pessoas em situação de Baixa Renda	Nº de Beneficiários do Programa Bolsa Família	Nº de Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada - BPC ¹⁷
Campo Mourão	37.570	12.726	10.118	14.315	2.916
Cianorte	22.780	6.099	7.656	7.232	2.044
Paranavaí	37.582	11.402	10.645	12.926	2840
Umuarama	39.407	12.352	10.715	13.869	3834
Total	137.339	42.579	39.134	48.342	11.634

Fonte: Cadastro Único, Agosto de 2024. Organização da autora, 2025.

Ao analisar o número de pessoas inscritas no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico) nos municípios investigados, observa-se uma presença significativa de famílias em situação de vulnerabilidade social, o que demanda suporte governamental para garantir sua subsistência e o acesso a direitos fundamentais. Em Campo Mourão, por exemplo, aproximadamente um terço (1/3) da população está inscrita no CadÚnico, e, dentre esses inscritos, cerca de 60% pertencem ao público prioritário para políticas de enfrentamento da pobreza e combate à fome. Da mesma forma, Umuarama apresenta cerca de 24% de sua população inscrita no sistema, com 12.352 pessoas em situação de pobreza e outras 10.715 em

¹⁷ O BPC (Benefício de Prestação Continuada) é um benefício assistencial previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), garantido pelo artigo 203 da Constituição Federal. Ele assegura um salário mínimo mensal para pessoas idosas com 65 anos ou mais, sem meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la garantida por sua família. E para pessoas com deficiência de qualquer idade, cuja condição impeça a participação plena na sociedade. Em ambas as situações, o benefício por seu caráter assistencial, não depende de contribuições ao Instituto Nacional de Seguro Social - INSS.

situação de baixa renda. Esses dados refletem a magnitude da vulnerabilidade social na região, evidenciando a necessidade urgente de políticas públicas eficazes.

No caso de Cianorte, 28% dos moradores estão inscritos no CadÚnico, incluindo 6.099 em situação de pobreza e 7.656 em situação de baixa renda. Embora esses números sejam relativamente menores em valores absolutos, essa condição se justifica pela população total mais reduzida. Paranavaí, também com 28% de sua população cadastrada, registra 11.402 indivíduos em situação de pobreza e 10.645 em situação de baixa renda, perfis que reforçam a necessidade de intervenções focadas na garantia de direitos.

Outro indicador relevante na implementação da política de assistência social são os programas de transferência de renda (bolsa família), voltados à redução da pobreza e da vulnerabilidade socioeconômica. Destacam-se, nesse âmbito, Campo Mourão (14.315 beneficiários) e Umuarama (13.869), evidenciando o contingente populacional que depende desse tipo de suporte, bem como Paranavaí (12.926), com números compatíveis com a quantidade de inscritos no CadÚnico. Cianorte, por sua vez, contabiliza 7.232 beneficiários, um número inferior, mas ainda significativo dentro de seu contexto populacional.

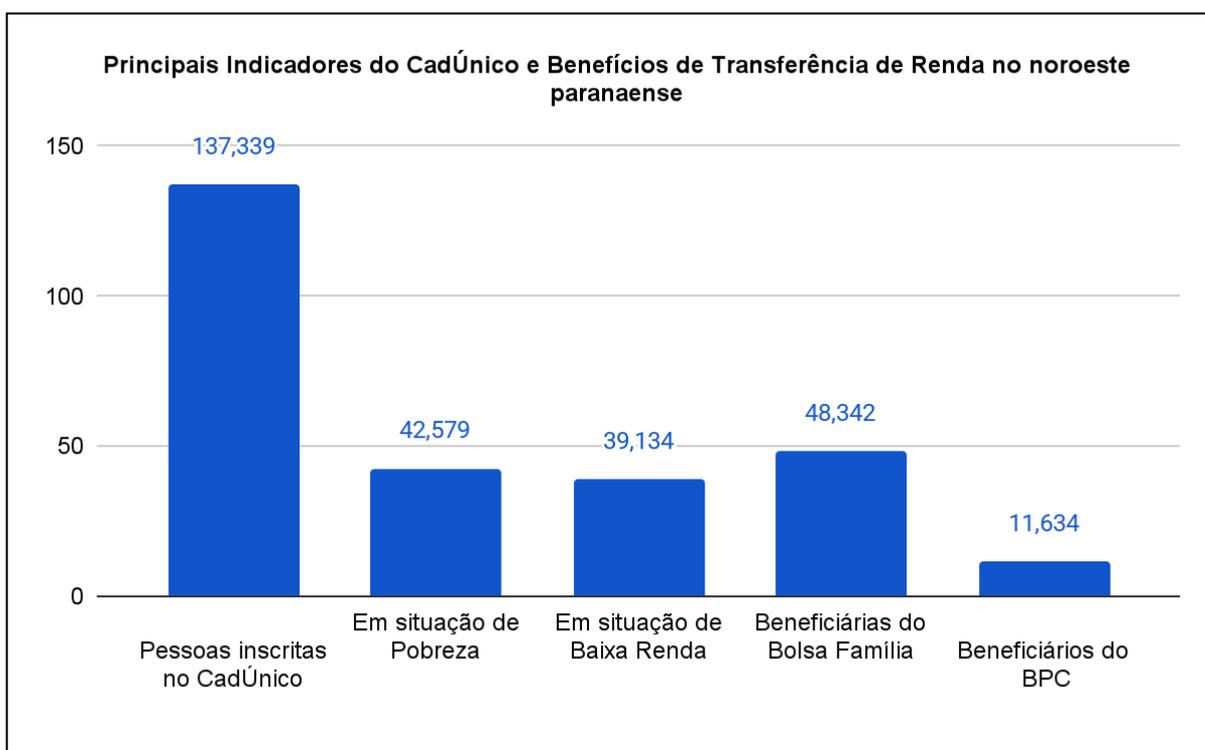
Quanto ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade, observa-se uma demanda expressiva em todos os municípios avaliados. Umuarama, com 3.834 beneficiários, e Campo Mourão, com 2.916, apresentam valores elevados, enquanto Cianorte (2.044) e Paranavaí (2.840) mostram demandas igualmente relevantes, evidenciando a necessidade de políticas públicas que garantam uma renda básica a grupos em maior fragilidade socioassistencial. A caracterização dos municípios estudados, bem como a apresentação dos indicadores e análise dos dados sociais, são fundamentais para compreender o contexto e as particularidades de cada cidade. Embora Campo Mourão, Cianorte, Paranavaí e Umuarama apresentem diferentes condições socioeconômicas, compartilham desafios comuns relacionados à desigualdade social e à implementação eficaz da política de assistência social.

Dessa forma, o Gráfico 1 fornece um panorama detalhado sobre a distribuição da vulnerabilidade social nos municípios pesquisados do noroeste paranaense, permitindo uma leitura integrada dos dados, destacando a amplitude das demandas socioassistenciais. Todavia, é essencial compreender que essas vulnerabilidades não são meramente circunstanciais, mas resultado de processos históricos e estruturais que favorecem determinados grupos em detrimento de outros, sendo inerentes à lógica do sistema capitalista (Brasil, 2013).

Assim, a vulnerabilidade social não pode ser reduzida à mera condição de pobreza, ainda que esta seja um fator determinante (SANTOS, 2023). Nesse contexto, a abordagem do

asset/vulnerability framework (Moser, 1988) amplia a compreensão do fenômeno, ao reconhecê-lo como multidimensional e condicionado pela posse e acesso a diferentes ativos físicos, humanos e sociais. Isso significa que a vulnerabilidade não se restringe à insuficiência de renda, mas envolve desigualdades no acesso a direitos fundamentais, como educação, saúde e trabalho, além de aspectos como discriminação, ausência de redes de apoio e precarização das condições de vida. Dessa forma, a análise dessas desigualdades exige abordagens amplas e políticas públicas que considerem as múltiplas dimensões que compõem a exclusão social.

Gráfico 1 - Indicadores do CadÚnico e Benefícios de Transferência de Renda nos municípios analisados do noroeste paranaense.



Fonte: Cadastro Único, Agosto de 2024. Organização da autora, 2025.

O Gráfico 1 evidencia a significativa vulnerabilidade socioeconômica do noroeste do Paraná. No total, 137.339 pessoas estão inscritas no Cadastro Único, das quais 42.579 vivem em situação de pobreza e 39.134 em situação de baixa renda. Além disso, 48.342 pessoas são beneficiárias do Bolsa Família, enquanto 11.634 recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o que ressalta a importância dos programas de transferência de renda para a subsistência dessas famílias.

No entanto, a existência desses programas, por si só, não é suficiente para superar as desigualdades, uma vez que a diversidade territorial e econômica dos municípios impacta

diretamente a forma como a política de assistência social deve ser executada. Cada localidade apresenta particularidades que exigem intervenções adaptadas às suas realidades específicas.

Nesse contexto, uma vigilância socioassistencial bem estruturada desempenha um papel crucial, pois possibilita o mapeamento e o monitoramento contínuo desses indicadores, subsidiando estratégias de enfrentamento das vulnerabilidades e promovendo respostas mais adequadas às demandas dos grupos em situação de pobreza ou baixa renda. Afinal, a descentralização da política da assistência social não se resume à transferência de recursos, mas envolve a forma como eles são aplicados de acordo com as especificidades de cada território, exigindo análises detalhadas sobre as condições locais. Além disso, a noção de território precisa ser central na formulação dessas políticas, considerando que as vulnerabilidades não se manifestam de forma homogênea, mas são influenciadas por fatores multiescalares.

Os dados apresentados revelam um panorama importante do Noroeste do Paraná, que apresenta altos índices de vulnerabilidade social, demandando políticas públicas integradas e eficientes. O total de pessoas inscritas no CadÚnico na região e os beneficiários dos programas de transferência de renda demonstram uma concentração significativa de famílias que enfrentam dificuldades econômicas. Esses indicadores sublinham a necessidade urgente de ações governamentais para garantir direitos fundamentais, a partir de uma abordagem territorializada que atenda à diversidade das realidades locais.

Assim, as análises realizadas permitem a identificação dos desafios específicos enfrentados por cada município, como desigualdades regionais, vulnerabilidade social e limitações nos serviços prestados. Esses aspectos ressaltam a relevância da vigilância socioassistencial na produção e uso de informações que orientem as ações do SUAS, permitindo alinhar as respostas institucionais às necessidades efetivas da população. Os dados apresentados evidenciam que a vulnerabilidade social não se manifesta apenas como uma condição econômica adversa, mas também na forma como o Estado responde a essas situações.

Neste sentido, Koga (2009) destaca que:

[...] Tratar das vulnerabilidades sociais supõe não esquecer de sua contra-face que são as próprias respostas de proteção ou mais profundamente da qualidade de tais respostas ou ainda das não-respostas. Seria na visibilidade/invisibilidade dessas respostas de proteção social que as vulnerabilidades ganhariam sua concretude, sua evidência enquanto tal no real vivido pelos sujeitos. (Koga, 2009, p. 46).

Em outras palavras, a materialização das vulnerabilidades sociais não ocorre apenas pela condição socioeconômica em si, mas pela forma como as respostas institucionais são

construídas e implementadas. A insuficiência ou ausência dessas respostas acentua a precariedade vivenciada pelas famílias, tornando as vulnerabilidades mais evidentes no cotidiano dos sujeitos. Assim, a visibilidade ou invisibilidade das políticas de proteção social determina a concretude dessas vulnerabilidades no território.

A perspectiva territorial, nesse contexto, assume centralidade na formulação e execução das políticas de assistência social, uma vez que os desafios enfrentados pelos municípios não são homogêneos. A adoção de uma “visão integradora” (Haesbaert, 2009) permite compreender a assistência social a partir do planejamento fundamentado em análises que considerem aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais, garantindo, assim, intervenções mais eficazes e contextualizadas.

Diante desse panorama, vale destacar que a dificuldade de implantação da vigilância socioassistencial não se deve apenas a lacunas normativas ou à escassez de recursos, mas também a um entendimento limitado, da política de assistência social, sobre a categoria cujo caráter multiescalar exige uma abordagem baseada em dados e diagnósticos territoriais aprofundados.

A ausência dessa compreensão aprofunda a fragmentação das ações, restringindo a vigilância a um papel secundário na gestão da assistência social. A análise dos dados apresentados até aqui evidencia que a vulnerabilidade social nos municípios estudados não se manifesta de maneira homogênea. Cada cidade possui particularidades que influenciam diretamente a forma como as políticas sociais são implementadas, revelando desigualdades intraurbanas e regionais. No entanto, a política de assistência social, de maneira geral, ainda opera com uma concepção restrita de território, sem considerar sua dimensão multiescalar. Isso significa que, em vez de estruturar respostas integradas que levem em conta as especificidades territoriais e os fatores regionais mais amplos, a assistência social muitas vezes se limita a atender demandas pontuais e individuais, sem uma articulação estratégica entre escalas municipais, regionais e estaduais. Essa lacuna compromete a consolidação da vigilância como um eixo estruturante da política de assistência social

Essa abordagem fragmentada enfraquece a implantação da vigilância socioassistencial enquanto eixo estratégico da política de assistência social, limitando seu potencial na formulação de respostas estruturadas e eficazes.

A seguir, são apresentados os resultados da análise do objeto desta pesquisa, ou seja, a organização e operacionalização da vigilância socioassistencial no noroeste paranaense. A abordagem será detalhada três subtópicos: 1) A Formalização da Área da Vigilância nos

Municípios, Processos de Trabalho da Vigilância e O Perfil das Equipes Técnicas: Análise das competências e composição das equipes responsáveis pela vigilância.

4.2 A Formalização da Vigilância Socioassistencial: avanços e desafios nos municípios

Conforme discutido na seção anterior, a vigilância socioassistencial está inserida no arcabouço da política de assistência social e constitui-se como um instrumento fundamental para o planejamento, o monitoramento e o enfrentamento das múltiplas expressões da questão social (Brasil, 2013). Esta área permite que a política de assistência social identifique, análise e acompanhe as situações de vulnerabilidade e risco social, contribuindo para a elaboração de respostas mais assertivas e coerentes com as demandas concretas da população. Dessa forma, a institucionalização da vigilância socioassistencial pode proporcionar uma visão ampliada dos contextos de desigualdade social e possibilitar uma atuação preventiva e planejada, em contraste com uma política que historicamente foi marcada por ações fragmentadas e pontuais, voltadas predominantemente para a resolução de situações emergenciais.

Neste sentido, a NOB/SUAS (2012) prevê que cabe a todos os entes federativos — municípios, estados e Distrito Federal — a responsabilidade compartilhada de instituir a vigilância socioassistencial “diretamente vinculada aos órgãos gestores da política de assistência social, dispondo de recursos de incentivo à gestão para sua estruturação e manutenção” (art. 90, Resolução 33/2012), a fim de auxiliar na formulação, planejamento e execução das ações desenvolvidas pelos serviços que compõem a política de assistência social.

Dessa forma, os municípios são instados a instituir formalmente essa área, integrando-a à administração pública e dotando-a de condições técnicas, estruturais e financeiras para cumprir suas atribuições.

Ao considerar esse pressuposto, este estudo buscou, a partir dos dados apresentados pelo CENSO SUAS 2023, do Programa de Avaliação de Contas Municipais de Governo (PROGOV) do Estado do Paraná e de outras fontes, compreender como a vigilância socioassistencial se configura nos municípios analisados. Para tanto, realiza-se, primeiramente, uma breve explanação conceitual e metodológica sobre as bases de dados utilizadas.

De acordo com o Decreto n.º 7.334/2010, o CENSO SUAS corresponde a um processo de monitoramento do SUAS, realizado em regime de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e municípios. Seu objetivo central é coletar dados descentralizados de unidades públicas e de organizações da sociedade civil (OSCs) que executam programas, projetos e serviços socioassistenciais, em conformidade com a Resolução n.º 109/2009. Realizado desde

2007 em todo o território nacional, o Censo é operacionalizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e pela SAGI, com o objetivo de identificar as unidades socioassistenciais em funcionamento em cada município/estado, coletar informações sobre a gestão e o controle social de cada ente federativo, produzir dados sobre a implementação da política de assistência social no País, aperfeiçoar a gestão do SUAS e a qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à população, identificar avanços, limitações e desafios da institucionalização do SUAS, entre outros.

No que diz respeito à vigilância socioassistencial, o Censo SUAS avalia o grau de institucionalização dessa área nos municípios, a existência de recursos humanos destinados às suas atribuições e o nível de formalização no organograma do órgão gestor.

Recorreu-se ainda aos dados divulgados pelo Programa PROGOV, instituído em 2022 pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, para a apreciação das prestações de contas dos municípios em seis áreas principais: Educação, Saúde, Transparência e Relacionamento com o Cidadão, Administração Financeira, Previdência Social e Assistência Social. No âmbito da política de assistência social, o PROGOV analisa diferentes aspectos organizados em sete eixos: Instrumentos de Planejamento, vigilância socioassistencial, Diagnóstico Socioterritorial, Articulação Territorial e Intersetorial, PAIF, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio, além de Recursos Físicos e Humanos. Ao final do processo, cada eixo recebe uma pontuação que varia de 0 a 10, sendo atribuída, ao final do processo, uma nota geral ao município, também na escala de 0 a 10, referente ao desempenho da política de assistência social. Esse diagnóstico contribui para que a gestão municipal estruture e aperfeiçoe suas ações no âmbito do SUAS, orientando a tomada de decisões e a alocação de recursos.

A Figura 2 ilustra, de forma exemplificativa, o desempenho do município de Paranavaí a partir da avaliação realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) em 2023. O objetivo da inserção desta imagem não é o aprofundamento sobre o processo metodológico adotado pelo TCE-PR, mas apenas demonstrar como esse órgão avalia os municípios no âmbito da gestão da assistência social. Para cada indicador analisado, como “Instrumentos de planejamento”, “Vigilância Socioassistencial” e “PAIF”, é atribuída uma pontuação específica, permitindo visualizar avanços e fragilidades. A nota geral obtida pelo município foi de 2,96, a qual expressa o nível de conformidade em relação às normas estabelecidas, funcionando como referência para o aprimoramento das políticas públicas e da oferta dos serviços socioassistenciais.

Figura 2 - Avaliação da Gestão de Assistência Social em Paranavaí

Fonte: TCE-PR, 2023.

A coleta de dados realizada pelo TCE-PR ocorre por meio da aplicação de questionários eletrônicos direcionados aos interlocutores municipais (formuladores e executores das políticas públicas), com o objetivo de verificar se o governo municipal executa as ações previstas em cada área. Essa verificação considera tanto os aspectos relacionados à gestão financeira, orçamentária e fiscal, quanto à entrega de serviços com qualidade e em conformidade com as legislações e normas vigentes.

Neste contexto, apesar de o arcabouço legal determinar a instituição formal da vigilância socioassistencial pelos entes federados, os dados do Censo SUAS 2023 indicam diferentes estágios de institucionalização da área nos municípios estudados, como demonstra a Tabela 3.

Tabela 3 – Nível de formalização da vigilância socioassistencial

Município	A vigilância Socioassistencial está constituída como subdivisão administrativa (departamentos, gerências, coordenações, etc) na estrutura do órgão gestor.
Campo Mourão	Sim, na estrutura formal do órgão gestor
Cianorte	Sim, na estrutura formal do órgão gestor
Paranavaí	Não constituída
Umuarama	Sim, de maneira informal

Fonte: CENSO SUAS, 2023. Organização autora, 2025

De acordo com o Manual do Censo SUAS (2023), os municípios que reportaram a existência de vigilância socioassistencial formalmente constituída possuem essa função instituída como uma subdivisão administrativa (departamento, diretoria, gerência, coordenação etc.), em conformidade com algum instrumento normativo — como lei, decreto, portaria ou estrutura regimental oficializada, inclusive organograma. Em contrapartida, os municípios classificados como executores informais da vigilância contam com uma instância ou equipe interna (por exemplo, uma gerência ou coordenação) dedicadas a ações de vigilância socioassistencial ou monitoramentos, mas sem respaldo legal que formalize a sua inserção na estrutura do órgão gestor. Por fim, as localidades em que a vigilância não foi instituída são aquelas em que inexistem um setor, ações ou atividades relacionadas à área.

A análise da Tabela 3 revela que apenas Campo Mourão e Cianorte possuem formalmente constituída a vigilância socioassistencial. Umuarama desenvolve atividades relacionadas à área, mas sem um setor formalizado dentro da estrutura do órgão gestor. Já Paranaíba, até 2023, não havia implementado nenhuma iniciativa institucionalizada nesse campo.

Esse cenário evidencia a defasagem na estruturação da vigilância socioassistencial, mesmo após trinta e dois anos da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que estabelece três funções essenciais para a política de assistência social em todo o território nacional: proteção social, defesa de direitos e vigilância socioassistencial. Além disso, já se passou uma década desde a publicação do Pacto Federativo (CIT nº 18, de julho de 2013), que estipulou como meta a formalização de áreas estratégicas nas secretarias municipais de assistência social, incluindo a vigilância socioassistencial. No entanto, os dados demonstram que essa diretriz ainda não foi efetivamente implementada em parte dos municípios analisados, o que evidencia a necessidade de investigar os entraves que dificultam a concretização de pactos estabelecidos há mais de três décadas.

Essa realidade torna-se ainda mais clara na análise da Tabela 4, que apresenta dados do PROGOV (2023) sobre dois aspectos fundamentais da institucionalização da vigilância socioassistencial em Campo Mourão, Cianorte, Paranaíba e Umuarama.

Tabela 4 – Nível de formalização da vigilância socioassistencial segundo o PROGOV

Município	A área de Vigilância Socioassistencial está formalmente instituída no organograma da	O Município possui equipe de Vigilância Socioassistencial designada por meio de ato oficial (portaria, decreto etc.)?
-----------	--	---

	Secretaria de Assistência Social ou órgão equivalente?	
Campo Mourão	Sim	Sim
Cianorte	Sim	Sim
Paranavaí	Não	Não
Umuarama	Não	Não

Fonte: PROGOV, 2023. Organização autora, 2025.

Observa-se, neste ponto, uma discrepância entre os dados registrados pelo Censo SUAS 2023 e aqueles publicados pelo PROGOV, em especial em Umuarama, já que no Censo SUAS o município assinala uma institucionalização ainda que informal da área, ao passo que o PROGOV aponta a inexistência de um setor formalmente instituído e de profissionais designados para essa função.

Essas informações inconsistentes podem decorrer de divergências de interpretação por parte das equipes municipais no que diz respeito aos critérios e às perguntas aplicadas em cada instrumento (Censo SUAS versus PROGOV), ou, ainda, de eventuais modificações na estrutura administrativa ocorridas em momentos distintos de coleta.

É importante esclarecer que a defesa pela institucionalização da vigilância socioassistencial não pode se limitar à sua simples inclusão formal no organograma municipal. A esse respeito, Silva (2019) alerta para a “tendência inadequada” de os municípios restringirem-se a uma formalização burocrática, em detrimento do desenvolvimento efetivo das atribuições e práticas da vigilância.

As questões colocadas acima exprimem a hipótese central da pesquisa: a de que o ordenamento na estrutura do órgão gestor é um dos estágios para a implementação, todavia não é possível afirmar que os municípios que constituíram o “lugar formalizado” para a vigilância socioassistencial de fato implementaram a área. Essa tendência incongruente pode estar relacionada a três aspectos: i) a imprecisão conceitual que impregna o termo, que na realidade tem colocado a vigilância socioassistencial mais como uma incógnita do que uma função propriamente dita da política de assistência social; ii) a ausência de uma discussão mais qualificada sobre o conteúdo da NOBSUAS/2012. (Silva, 2019, p. 128-129).

Portanto, a institucionalização da vigilância socioassistencial exige, além de seu reconhecimento formal no organograma, a adoção de instrumentos normativos sólidos e a

presença de profissionais qualificados, constituindo um alicerce para a consolidação da política de assistência social nos municípios brasileiros. Esse alicerce é fundamental para consolidar a política de assistência social nos municípios, possibilitando a coleta e sistematização de informações sobre vulnerabilidades, riscos e demandas populacionais. Com isso, a vigilância contribui para um planejamento técnico e estratégico da política social, qualificando a gestão e garantindo maior coerência entre as necessidades diagnosticadas e as respostas institucionais.

Um dos entraves para concretização da vigilância socioassistencial reverbera na efetividade da política de assistência social enquanto política pública. Ao apresentar dados técnicos e precisos, a vigilância evidencia a complexidade e a amplitude das demandas atendidas, orientando a tomada de decisões e o planejamento intersetorial. Além disso, possibilita a superação de práticas fragmentadas e pontuais, promovendo a territorialização da oferta de serviços e benefícios.

Entretanto, como aponta Alves (2022), mesmo após a assistência social ter sido integrada ao campo da proteção social não contributiva e consolidada como parte da seguridade social, sua afirmação como um espaço público especializado ainda é um desafio. Essa consolidação requer transformações profundas nas práticas e no entendimento sobre a garantia de direitos, bem como mudanças significativas na forma de planejar intervenções, superando “a lógica de ações generalistas e focalizadas na pobreza do indivíduo” (ALVES, 2022, p. 44).

A Tabela 5 evidencia essa problemática ao apresentar os instrumentos de planejamento e monitoramento adotados pelos municípios para estruturar e executar a política de assistência social. A análise desses dados permite identificar lacunas e desafios na organização da vigilância socioassistencial no contexto regional.

Tabela 5 - Planejamento e Monitoramento da Assistência Social nos Municípios do Noroeste Paranaense

Município	Plano Municipal de Assistência Social (Censo SUAS 2023)	Diagnóstico Socioterritorial (Progov 2023)	Ano do Diagnóstico (Censo SUAS 2023)	Produção de Indicadores Próprios (Censo SUAS 2023)	Monitoramento (Censo SUAS 2023)
Campo Mourão	Sim	Sim	2023	Não	Sim
Cianorte	Sim	Sim	2022	Não	Não
Paranavaí	Sim	Não	Não Respondeu	Sim	Não
Umuarama	Sim	Não	Não Respondeu	Não	Não

Fonte: Censo SUAS 2023 e PROGOV 2023. Organização autora, 2025.

A Tabela 5, indica que todos os municípios analisados possuem Planos Municipais de Assistência Social, sugerindo a existência de uma diretriz formal para a gestão da política pública. Contudo, observa-se que apenas Campo Mourão possui um diagnóstico social atualizado em 2023. Em Cianorte, o diagnóstico foi construído em 2022, mas ainda não havia sido atualizado. Já Paranavaí e Umuarama sequer declararam possuir um diagnóstico socioterritorial.

Essa lacuna levanta um questionamento fundamental: como é possível estabelecer um plano municipal consistente sem um levantamento detalhado das condições socioeconômicas e das demandas da população? O diagnóstico socioterritorial é uma ferramenta essencial para compreender as dinâmicas locais de vulnerabilidade, identificar os grupos populacionais mais afetados e orientar a alocação de recursos e serviços de forma estratégica. Quando um município formula um plano sem essa base empírica, há o risco de que as diretrizes estabelecidas não correspondam à realidade do território, resultando em ações fragmentadas e ineficazes.

Além disso, a produção de indicadores próprios para mensurar o volume e a qualidade dos serviços socioassistenciais ainda é um desafio nesses municípios. Apenas Paranavaí declarou produzir indicadores próprios, o que sugere uma lacuna na capacidade de monitoramento da política em Campo Mourão, Cianorte e Umuarama. Essa ausência de indicadores específicos compromete a avaliação contínua dos serviços e a possibilidade de ajustes baseados em evidências, tornando a gestão da assistência social menos eficaz às necessidades reais da população.

Outro aspecto relevante se refere às atividades de monitoramento realizadas pelo órgão gestor da assistência social em cada município. Embora Campo Mourão tenha declarado realizar essas atividades, os demais municípios apresentam falhas nesse processo, o que reforça a fragilidade dos mecanismos de vigilância socioassistencial como ferramenta de planejamento e controle da política pública.

Conhecer de forma objetiva e profunda as necessidades da população e a organização e dinâmica dos territórios é imprescindível para consolidação de uma política de assistência social capaz de contribuir para redução das desigualdades e de assegurar proteção social a todo cidadão que dela necessitar, nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica de Assistência Social – Loas. Da mesma maneira, é imprescindível planejar, monitorar e avaliar as ações executadas pela área, analisando criticamente seu grau de adequação às necessidades das populações e territórios, assim como seus padrões de qualidade e condições de acesso. Estes desafios, que constituem a agenda da Vigilância Socioassistencial, precisam ser

enfrentados para que continuemos avançando na implementação do SUAS. (Arregui; Koga, 2013, p. 1).

A ausência desses elementos nos municípios estudados aponta a necessidade de fortalecimento da vigilância socioassistencial, considerando que “é tarefa basilar da Vigilância socioassistencial produzir informações através de diagnóstico socioterritorial de modo a contribuir no planejamento, planos e projetos da política em questão”. (SANTOS, 2023, p.50). Sobre este aspecto ainda, as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (2013) trazem que:

Uma das principais funções da Vigilância Socioassistencial é a produção de diagnósticos socioassistenciais [...] É papel da Vigilância contribuir com as áreas de proteção social básica e de proteção social especial na elaboração de planos e diagnósticos, tais como diagnósticos dos territórios de abrangência dos CRAS e diagnósticos e planos para enfrentamento do trabalho infantil, dentre outros. Assim, o diagnóstico se concretiza através de um ou mais relatórios técnicos, que trazem subsídios para a tomada de decisão política [...]. Em suma, é responsabilidade da Vigilância Socioassistencial elaborar e atualizar periodicamente o diagnóstico socioterritorial (do município, do estado ou do país). (Brasil, vigilância socioassistencial, 2013, p. 27-28).

Compreende-se que, para a produção, sistematização e aplicação de um diagnóstico socioterritorial, materializa-se o conceito de interdisciplinaridade na efetivação dessa área, ou seja, requer profissionais qualificados. Nesse sentido são oportunas as considerações de Santos (2016):

A discussão em torno do diagnóstico socioterritorial remete à revisão da noção de território, cujos múltiplos usos e interpretações variam entre as diferentes disciplinas (geografia, economia, política, etc.). A gama de significados que lhe são atribuídos confere à noção um caráter polissêmico. Para fins da discussão neste dicionário crítico, parte-se do entendimento que o território assume duas dimensões fundamentais: uma física e outra sociocultural. A dimensão física localiza o espaço em termos de abrangência, que pode ser política e administrativa. A dimensão sociocultural assinala o espaço social e as dinâmicas culturais vivenciadas pelos sujeitos (Santos, 2016, p. 78).

Ademais, é possível inferir que a efetivação da vigilância socioassistencial, permeia a dificuldade que os municípios possuem de romper com modelos tradicionais de intervenção social. Esse obstáculo se manifesta na resistência em adotar práticas baseadas em indicadores e diagnósticos precisos. Em outras palavras, trata-se de uma questão relacionada ao desenvolvimento histórico dessa política, que tradicionalmente opera as ofertas e a

compreensão das demandas de proteção de forma fragmentada e desconectada, resultando em análises e informações desarticuladas e individualizadas (Brasil, 2013).

Para Alves (2022), refletir sobre a vigilância socioassistencial

[...] está diretamente ligada ao reconhecimento da própria assistência social como direito universal de cidadania na direção contrária à lógica da “ajuda”, bem como na sua condição de ‘vir a ser’ um modelo de proteção pública, a partir dos modos de atenção das necessidades sociais da classe trabalhadora, que se estabelecem enquanto disputa no campo de contradições econômicas e políticas presentes na sociedade capitalista (Alves, 2022, p. 53).

Em consonância essa perspectiva, Cohn *et al.* (1995, p. 8) destacam que, historicamente, a assistência social não se consolidou como política pública e tampouco despertou interesse de outros setores ou atores da sociedade em reconhecê-la e legitimá-la como um componente válido no conjunto de políticas sociais. Desta forma, perpetua-se a lógica de que esta política é constituição de uma “somatória de programas desarticulados” reforçando a ideia de uma política residual, que se limita a fornecer suporte emergencial ou provisório.

Essa conjuntura suscita preocupações acerca das condições efetivas em que a vigilância socioassistencial vem sendo instituída nas cidades, bem como da falta de clareza quanto à sua estruturação formal. Como ressalta Alves (2022), a fragilidade da implementação da VSA se agrava quando sua operacionalização ocorre de “maneira informal” dentro dos órgãos gestores, comprometendo sua efetividade como parte do sistema de proteção social.

4.3 O Perfil das Equipes Técnicas: análise das competências e da composição das equipes responsáveis pela vigilância

As análises desenvolvidas neste tópico baseiam-se nos dados divulgados pelo Censo SUAS 2023 e nas informações disponibilizadas na plataforma CADSUAS. Com isso, objetiva-se delinear o perfil das equipes que atuam na vigilância socioassistencial, à luz da discussão sobre os conhecimentos e competências que os trabalhadores do SUAS devem possuir para exercer as funções definidas nos equipamentos que compõem essa política.

Nessa perspectiva, Ferreira (2010) reflete sobre a NOB-RH/SUAS, destacando que, embora a norma defina o papel institucional dos profissionais, ela não fornece uma explicação detalhada sobre os conhecimentos técnicos essenciais para o desempenho dessas funções. De maneira similar, Couto *et al.* (2010) discutem a questão dos recursos humanos na administração pública, observando que, na assistência social, esse desafio adquire características particulares

devido à tradição de ser uma área não totalmente consolidada como política pública. Essa situação resulta em estruturas institucionais improvisadas e em um investimento limitado na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas, o que compromete a efetividade de ações capazes de superar a subalternidade histórica que marcou o trabalho nesse campo.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a falta de um investimento contínuo e estruturado na formação técnica e no fortalecimento das equipes é um dos principais entraves para a melhoria das políticas públicas na assistência social. Embora a estrutura institucional definida pela NOB-RH/SUAS seja importante, considero que a efetiva implementação de um modelo de atuação eficaz depende, em grande parte, da capacitação adequada dos profissionais e da criação de uma rede de suporte que promova a continuidade e a estabilidade dos serviços. Sem isso, o campo da assistência social pode continuar a enfrentar dificuldades para alcançar os resultados desejados.

Ademais, as inconsistências conceituais em torno da vigilância socioassistencial dificultam o entendimento sobre seu objeto de intervenção, gerando incertezas acerca do perfil profissional mais adequado para enfrentar a diversidade de demandas cotidianas na gestão municipal. Dessa forma, a capacidade dos municípios em suprir essa lacuna formativa e articular práticas coerentes com as atribuições previstas para a vigilância constitui um desafio central para a consolidação de uma ação técnico-política eficaz na identificação de vulnerabilidades e na orientação das respostas socioassistenciais.

A Tabela 6 apresenta a composição das equipes de vigilância socioassistencial nos quatro municípios analisados, com base nas informações fornecidas pelo Censo SUAS 2023. Os dados revelam uma realidade heterogênea, com variações significativas na estruturação e no número de profissionais dedicados à área.

Tabela 6 - Composição das Equipes segundo o Censo SUAS 2023

Município	Número de Profissionais que compõem a equipe de Vigilância Socioassistencial .	Profissão	Vínculo
Campo Mourão	2	Psicólogos	Servidor Estatutário
Cianorte	Não Respondeu	Não Respondeu	Não Respondeu
Paranavaí	Não Respondeu	Não Respondeu	Não Respondeu
Umuarama	1	Assistente Social	Servidor Estatutário

Fonte: Censo SUAS 2023. Organização autora, 2025.

Conforme demonstrado na Tabela 6, Campo Mourão e Umuarama forneceram informações completas sobre a composição de suas equipes. O município de Campo Mourão conta com dois psicólogos, ambos vinculados como servidores estatutários, enquanto Umuarama possui um assistente social, também com vínculo estatutário.

Por outro lado, Cianorte, que possui uma vigilância socioassistencial formalmente instituída, não respondeu a nenhum dos quesitos formulados pelo Censo Suas (2023). Essa omissão pode indicar fragilidades na operacionalização da área no município, como a falta de sistematização de dados ou a ausência de uma equipe efetivamente dedicada às atividades de vigilância. Já Paranavaí, ao não responder às questões, reforça a inconsistência observada nos dados anteriores, alinhando-se à percepção de que a vigilância socioassistencial no município ainda carece de estruturação e formalização adequadas.

Além da composição das equipes, é relevante analisar a adequação da força de trabalho às demandas dos municípios. A Tabela 7, com base nos dados do PROGOV 2023, permitirá compreender se a estrutura das equipes de vigilância socioassistencial informadas ao Censo SUAS está alinhada às necessidades locais.

Tabela 7 - Dimensão da Força de Trabalho e adequação da equipe segundo dados do PROGOV 2023

Município	Estudo de Dimensionamento da Força de Trabalho (PROGOV 2023)	Adequação da Composição da Equipe às Necessidades do Município (PROGOV 2023)	Equipe Integralmente Formada por Servidores de Nível Superior (PROGOV 2023)
Campo Mourão	Não	Não	Sim
Cianorte	Sim	Não	Sim
Paranavaí	Não	Não	Não
Umuarama	Não	Não	Não

Fonte: PROGOV, 2023. Organização autora, 2025.

A Tabela 7 evidencia que apenas Cianorte realizou um estudo de dimensionamento da força de trabalho, embora a composição da equipe não seja considerada adequada às necessidades do município. Em Campo Mourão, embora a equipe seja integralmente composta por servidores de nível superior, não foi realizado um estudo de dimensionamento, e a composição da equipe também não é considerada adequada. Já em Paranavaí e Umuarama, além de não realizarem estudos de dimensionamento, não possuem profissionais exclusivamente de nível superior e tampouco equipes adequadas às demandas locais.

Neste contexto, o cenário revelado no noroeste contrasta com as Orientações Técnicas da vigilância socioassistencial (2013). O documento recomenda que, em municípios de grande porte, as equipes sejam compostas por profissionais de diferentes áreas do conhecimento, como sociólogos, assistentes sociais, estatísticos e psicólogos, formando, assim, uma equipe interdisciplinar. A essas equipes são atribuídas as seguintes responsabilidades:

- Produção e análise de dados qualitativos e quantitativos;
- Realizar tarefas de manipulação e produção de Banco de Dados em softwares específicos, como excel, acess, spss, sas, stata, entre outros;
- Produzir e interpretar de tabelas e gráficos; Calcular indicadores relativos a vulnerabilidade social e pobreza;
- Elaborar documentos técnicos com análises baseadas em dados, com os diagnósticos socioterritoriais;
- Produzir e analisar dados georeferenciados, quando necessário;
- Propor e realizar diagnósticos participativos (BRASIL, 2013, p. 41).

Para que essas responsabilidades sejam cumpridas de forma efetiva, Santos (2023) destaca a importância de profissionais habilitados e com expertise para executar tais ações. Isso envolve o domínio de ferramentas tecnológicas, a capacidade de interpretar a realidade social e o reconhecimento do território em âmbito macro e micro.

Contudo, é preciso ponderar se os profissionais que compõem o rol de trabalhadores da gestão do SUAS, para além da vigilância socioassistencial, possuem competências e habilidades profissionais necessárias para o exercício da gestão e, ainda, se há condições para se instituir os perfis exigidos pela política.

Mas, para além do problema de se estruturar equipes com diferentes áreas de conhecimento, destaca-se uma discussão primordial neste contexto, que é a necessidade de que a política de assistência social consiga de fato implementar um trabalho interdisciplinar no chão do SUAS, reforçando o compartilhamento de saberes, de responsabilidades e quiçá na possibilidade de novos conhecimentos, “rompendo com uma prática rotineira, dogmática e conservadora” (Fazenda, 2008, p. 412-143). Sob esse enfoque, a análise das desproteções sociais, do volume de trabalho e da oferta de serviços, projetos e benefícios passa a ser conduzida de forma integral, contemplando visões e especializações diversas, mas convergindo para a compreensão do cidadão em sua totalidade.

Nesse sentido, o cerne da institucionalização efetiva da vigilância socioassistencial recai também sobre a constituição ou contratação de profissionais capazes de operacionalizar tais atribuições, em uma lógica de diálogo interdisciplinar que fomente a produção de novos saberes a respeito dessa política. Esses saberes, por sua vez, devem transcender o universo acadêmico,

impulsionando a pesquisa dentro do próprio campo de execução da assistência social, em articulação com os profissionais e os usuários do SUAS.

Antes que este estudo prossiga, é importante esclarecer que as colocações realizadas aqui não tem a pretensão de colocar sobre os trabalhadores do SUAS a responsabilidade pela não efetivação desta função, como se “fossem obstáculos a sua não realização supostamente por não serem suficientemente aptos, comprometidos, interessados e/ou preparados, etc” (Guerra, 2018, p.10), Nesta equação é preciso considerar diversos condicionantes, entre eles as condições objetivas para o trabalho apresentado, as relações de trabalho, plano de cargo e salários, entre outros. Esses fatores, quando negligenciados, contribuem para que a vigilância socioassistencial não se concretize em uma prática sistematizada e efetiva, restringindo-se frequentemente a ações pontuais ou meramente formais no organograma municipal.

A profissionalização e a consolidação das equipes de vigilância dependem não apenas de requisitos formativos, mas também de suporte político, administrativo e financeiro que viabilize o exercício pleno das atribuições de levantamento, análise e monitoramento das vulnerabilidades sociais. Somente a partir dessas condições será possível avançar na institucionalização efetiva da vigilância, fortalecendo o SUAS enquanto política pública estruturada e capaz de atender às demandas sociais de maneira coerente e planejada.

Ainda sobre a prática da pesquisa, cabe notar que no âmbito da assistência social permanece, em grande parte, restrita à esfera federal, evidenciando a carência de iniciativas municipais ou estaduais de coleta e análise de dados mais aprofundadas. Essa limitação na produção de dados municipais e estaduais reforça a necessidade de avanços na vigilância socioassistencial em diferentes níveis de gestão. Conforme destaca Lazzari (2014):

A vigilância socioassistencial em âmbito federal já apresenta avanço em relação aos demais entes federados. A disponibilização de informações, de indicadores de diferentes tipos para a elaboração dos diagnósticos socioterritoriais são extremamente importantes. Também a padronização dos instrumentos de coleta de dados por meio do Censo SUAS, do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), do Prontuário SUAS, entre outros [...] Contudo, essas medidas não são suficientes. É preciso que os municípios avancem, olhem para seus próprios territórios, produzam seus próprios indicadores de maneira com que se identifiquem nas informações que produzem, [para] que possam direcionar ações específicas para a realidade de seu município ou estado (Lazzari, 2014, p. 68).

Essa dificuldade em gerar dados específicos do município pode estar relacionada ao fato de que, em muitas cidades, a política de assistência social é implementada no cotidiano de trabalho dos profissionais do SUAS sem o apoio de sistemas eletrônicos adequados. Nesse

contexto, o Censo SUAS realiza uma avaliação sobre a presença e operação de sistemas de informação nos municípios, considerando a importância de ferramentas eletrônicas para a gestão eficiente da política. A Tabela 8 apresenta uma visão detalhada sobre a utilização desses sistemas nos municípios estudados, evidenciando como cada local gerencia aspectos cruciais desta política.

Tabela 8 - Utilização de Sistemas de Informação na Gestão da Política de Assistência Social nos municípios analisados.

Município	Utiliza Sistema de Informação Próprio para Gerenciar a Política de Assistência Social?	Registra Execução Física/Atendimentos/Concessão de Benefício	Gerencia a Execução Financeira e Orçamentária	Permite Interoperabilidade com Sistemas de Governo
Campo Mourão	Sim	Sim	Sim	Não
Cianorte	Sim	Sim	Não	Sim
Paranavaí	Sim	Sim	Não	Sim
Umuarama	Não	Sem resposta	Sem resposta	Sem resposta

Fonte: PROGOV, 2023. Organização autora, 2025.

A Tabela 8 revela que, embora três dos municípios analisados utilizem sistemas de informação próprios para gerenciar a política de assistência social, existem lacunas significativas. Enquanto Campo Mourão, Cianorte e Paranavaí registram a execução física e os atendimentos, apenas Campo Mourão gerencia a execução financeira e orçamentária. Por outro lado, Umuarama não utiliza sistemas próprios, o que pode comprometer a eficiência da política em aspectos como planejamento, monitoramento, avaliação e transparência da gestão. A interoperabilidade com sistemas de governo está presente em Cianorte e Paranavaí, mas ausente em Campo Mourão.

Essa realidade reforça a necessidade de investimentos em sistemas de informação que integrem diferentes aspectos da gestão da assistência social, desde o registro de atendimentos até o monitoramento financeiro. A interoperabilidade com sistemas de governo é essencial para garantir a articulação entre as políticas públicas e a otimização de recursos, contribuindo para consolidar a vigilância socioassistencial como ferramenta estratégica de planejamento e gestão. Nesse sentido, a utilização de tecnologias da informação na gestão social deve ir além de uma simples leitura técnica ou mecanicista dos dados. Koga (2013) sugere que, ao utilizar essas tecnologias, é possível não só organizar e analisar os dados, mas também relacioná-los com as demandas sociais e as potencialidades da população, permitindo uma visão mais crítica e

contextualizada da realidade. Esse processo possibilita a criação de mecanismos efetivos de proteção social e de defesa de direitos.

A ausência ou ineficiência desse aparato tecnológico compromete a operacionalidade da vigilância socioassistencial, especialmente considerando as orientações técnicas sobre a vigilância, que enfatizam a importância de utilizar tecnologias para, junto à análise da realidade, produzir indicadores que ajudem a reconhecer as situações de risco e vulnerabilidade social. A implementação eficaz desses sistemas contribui para fortalecer não apenas o caráter coletivo do SUAS, mas também a atuação integrada no território, impactando positivamente a sociedade de forma mais abrangente. Neste contexto, a normativa estabelece que a “Vigilância é a gestora das informações no âmbito do SUAS e deve se responsabilizar pelas informações do e para o sistema” (Brasil, 2012, p. 24). Reforçando essa premissa, Santos (2023, p. 50) argumenta que “A informação é elemento primordial para efetividade da vigilância na esfera da Assistência Social, pois ela subsidia o conhecimento de base científica do SUAS”.

Assim, os dados analisados pela vigilância socioassistencial, quando respaldados por sistemas técnicos, tornam-se ferramentas essenciais para aprimorar a eficiência e a eficácia da Política de Assistência Social. Além disso, promovem a participação social e facilitam a inserção e o uso qualificado das informações pela sociedade.

Em síntese, embora se reconheça a importância da vigilância socioassistencial para o planejamento e a execução qualificada das ações no âmbito do SUAS, os dados analisados permitem concluir que, nos municípios investigados, persistem desafios relacionados à disponibilidade de profissionais capacitados, à elaboração de estudos técnicos que orientem a dimensão ideal das equipes e à consequente definição de responsabilidades e competências alinhadas às demandas territoriais, bem como à conformidade dessas competências com as normativas vigentes.

4.4 Processos de Trabalho da Vigilância

As Orientações Técnicas da vigilância socioassistencial (2013) definem que essa área é responsável pelo gerenciamento de seis macroatividades essenciais para a qualificação da política de assistência social. São elas: (I) organização, estruturação e padronização de informações; (II) gerenciamento e consulta de sistemas informatizados; (III) elaboração de diagnósticos e estudos; (IV) monitoramento e avaliação; (V) planejamento e organização de ações de busca ativa; e (VI) notificações de violências e violações de direitos.

Nesse contexto, o TCE-PR buscou compreender como os municípios vêm materializando as atividades da vigilância socioassistencial. A Tabela 9 apresenta os principais achados sobre a organização, estruturação e padronização das informações no âmbito da vigilância socioassistencial dos municípios estudados.

Tabela 9 - Atividades Inerentes à Organização, Estruturação e Padronização das Informações

Município	A área de Vigilância Socioassistencial coordena e acompanha a alimentação dos sistemas de informação que provêm dados sobre a rede socioassistencial e sobre os atendimentos por esta realizados?	A área de vigilância socioassistencial organiza, estrutura e padroniza as informações da rede socioassistencial em seu âmbito de atuação para facilitar o processo de planejamento e execução dos serviços?
Campo Mourão	Sim	Sim
Cianorte	Sim	Sim
Paranavaí	Não	Não
Umuarama	Não	Sim

Fonte: PROGOV, 2023. Organização autora, 2025.

A partir dos dados apresentados, percebe-se que Campo Mourão e Cianorte demonstram maior aderência às diretrizes da vigilância socioassistencial, desempenhando ambas as atividades de coordenação e padronização de informações. Umuarama, por sua vez, ainda enfrenta desafios no acompanhamento da alimentação dos sistemas, embora já desenvolva esforços na organização e estruturação dos dados da rede socioassistencial. Já Paranavaí se destaca negativamente, pois não realiza nenhuma das atividades analisadas, o que pode comprometer o planejamento estratégico e a eficácia dos serviços ofertados no município.

De acordo com as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (2013), a execução dessa macroatividade envolve o acompanhamento dos equipamentos, da rede socioassistencial e de seus atores no que se refere ao preenchimento das informações repassadas ao governo federal e estadual por meio da Rede SUAS – Sistema Nacional de Informações do SUAS. Esse sistema permite o acesso a dados fundamentais sobre a execução da política de assistência social, fornecendo ferramentas para registrar, divulgar e monitorar informações relativas ao repasse de recursos, ao acompanhamento de programas e projetos, bem como à gestão de benefícios socioassistenciais (Fiorotti, 2020).

Entre os sistemas que integram essa rede estão o BPC na escola, CadSUAS, Censo SUAS, Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS), o Registro Mensal de Atendimentos (RMA). Além desses, é importante destacar a existência de sistemas próprios em

âmbito municipal, que complementam a gestão local das informações e permitem um olhar mais detalhado sobre a realidade socioassistencial.

Todavia, para que a vigilância socioassistencial cumpra efetivamente sua função, não basta apenas monitorar o fluxo das informações nos sistemas informatizados. É essencial que ela seja capaz de analisar criticamente esses dados, interpretá-los e devolvê-los às equipes técnicas dos serviços socioassistenciais, transformando a informação bruta em conhecimento aplicável. Esse processo possibilita a qualificação das ações no território, garantindo que as decisões e intervenções estejam alinhadas às reais demandas da população. Além disso, a divulgação de informações sobre vulnerabilidades e riscos sociais à sociedade fortalece o controle social e amplia a transparência na gestão da política de assistência social.

Fiorotti (2020, p. 71) enfatiza essa necessidade ao afirmar que "a vigilância precisa de sistemas informatizados, mas, se não há processo de análise e devolutiva dos dados com indicativos de ações necessárias, não existe VS". Essa reflexão destaca que a simples coleta e armazenamento de informações não são suficientes para a efetividade da vigilância; é preciso que os dados sejam analisados e convertidos em subsídios para o aprimoramento da gestão e da execução da política de assistência social.

Nessa direção, a Tabela 10, elaborada a partir dos dados obtidos pelo PROGOV, apresenta um panorama de como os municípios analisados trabalham a produção e a análise de informações e indicadores. Esses processos são fundamentais não apenas para o planejamento das ações, mas também para o monitoramento e a avaliação da política de assistência social.

Tabela 10 - Produção, análise de informações e monitoramento da política socioassistencial

Município	A área de Vigilância Socioassistencial elabora e publica periodicamente boletins informativos ou outro instrumento com o objetivo de disseminar informações, indicadores e análises sobre situações de risco e vulnerabilidade, assim como informações relativas aos serviços socioassistenciais disponibilizados pela rede socioassistencial?	A área de Vigilância Socioassistencial planeja e organiza as ações de busca ativa?	A área de Vigilância Socioassistencial promove o Monitoramento e a Avaliação das ações da rede socioassistencial municipal?
Campo Mourão	Sim	Sim	Sim
Cianorte	Não	Sim	Sim
Paranavaí	Não	Não	Não
Umuarama	Não	Não	Sim

Fonte: PROGOV, 2023. Organização autora, 2025.

Os dados apresentados revelam que Campo Mourão é o único município que realiza todas as atividades avaliadas, demonstrando uma estrutura mais consolidada no que se refere à produção e ao uso estratégico das informações. Cianorte e Umuarama possuem iniciativas pontuais, mas ainda apresentam fragilidades em alguns aspectos, como a divulgação de boletins informativos e a organização da busca ativa. Já Paranavaí, que não executa nenhuma das ações analisadas, evidencia um cenário preocupante, pois a ausência de monitoramento e planejamento compromete a efetividade da política de assistência social no município.

Nessa mesma linha, habilidades técnicas e expertise são indispensáveis para que a VSA possa produzir diagnósticos socioassistenciais eficazes, subsidiando a formulação de políticas públicas alinhadas às necessidades locais. No item 4.2, foi apresentada uma visão simplificada sobre quais municípios possuíam esse instrumento de planejamento. Agora, essa discussão é retomada a partir da Tabela 11, que, com base nos dados do PROGOV 2023, detalha aspectos específicos dos diagnósticos socioterritoriais dos municípios investigados. Entre os elementos analisados, destacam-se: a inclusão de informações sobre a demanda por novos serviços e equipamentos, a identificação de situações de risco social e pessoal, e o perfil das pessoas beneficiárias de programas como o Bolsa Família (ou Auxílio Brasil) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Esses indicadores são fundamentais para o planejamento e implementação de políticas públicas eficazes, pois permitem compreender a distribuição territorial das vulnerabilidades e orientar a alocação de recursos de maneira mais estratégica. A análise da Tabela 11 revela variações significativas entre os municípios quanto à abrangência e profundidade das informações coletadas, evidenciando diferenças na estruturação e operacionalização da Vigilância Socioassistencial em cada localidade.

Tabela 11 - Informações Contidas nos Diagnósticos Socioterritoriais dos Municípios Analisados

Município	Indicadores territorializados de situações de risco por violação de direitos	Perfil das pessoas beneficiárias do Bolsa Família (ou Auxílio Brasil) e BPC por microterritórios	Apresenta indicadores que correlacionem demanda e oferta, segundo os Serviços Socioassistenciais Tipificados e, eventualmente, públicos específicos?	contempla informações categorizadas por microterritórios e regiões locais (bairros, distritos etc.) sobre os equipamentos e serviços da rede socioassistencial
Campo Mourão	Sim	Sim	Sim	Sim
Cianorte	Não	Sim	Sim	Sim

Paranavaí	Não	Não	Não	Não
Umuarama	Não	Não	Não	Não

Fonte: PROGOV, 2023. Organização autora, 2025.

Os dados apresentados indicam que Campo Mourão é o único município que contempla todos os critérios analisados, demonstrando um diagnóstico socioterritorial mais estruturado e alinhado às diretrizes da vigilância socioassistencial. Cianorte, embora também apresente indicadores importantes, ainda não dispõe de informações territorializadas sobre situações de risco por violação de direitos, sobre o perfil dos beneficiários de transferência de renda e sobre a demanda e oferta de equipamentos de serviços socioassistenciais, isso pode limitar a capacidade de planejamento e intervenção específica.

Já Paranavaí e Umuarama não apresentam nenhuma das informações analisadas, o que evidencia fragilidades significativas na produção de diagnósticos socioterritoriais, que de acordo com a NOB/SUAS (2012) é responsabilidade da VSA.

Art. 91. Constituem responsabilidades comuns à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios acerca da área de Vigilância Socioassistencial: I - **elaborar e atualizar periodicamente diagnósticos socioterritoriais** que devem ser compatíveis com os limites territoriais dos respectivos entes federados e devem conter as informações espaciais referentes: a) às vulnerabilidades e aos riscos dos territórios e da consequente demanda por serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial e de benefícios; b) ao tipo, ao volume e à qualidade das ofertas disponíveis e efetivas à população. (BRASIL, 2012,-grifo nosso).

Dessa forma, a análise dos dados sobre os diagnósticos socioterritoriais em Campo Mourão, Cianorte, Paranavaí e Umuarama, reforça a necessidade de investimentos na qualificação técnica das equipes responsáveis pela VSA, além da implementação de metodologias padronizadas para a produção e sistematização dessas informações. Isso garantiria maior eficiência no planejamento da política de assistência social, fortalecendo a identificação das demandas territoriais e a tomada de decisões estratégicas na gestão municipal.

A efetividade dos diagnósticos e de todo esse processo depende de uma compreensão aprofundada do território, um conceito que assume diferentes significados conforme a perspectiva adotada em áreas como geografia, economia e política (SANTOS, 2016), o que incide mais uma vez na discussão já realizada sobre a materialização de uma equipe interdisciplinar nesta área.

A Tabela 12 demonstra que o TCE-PR analisou ainda como e se a VSA tem atuado nas notificações de violências e violações de direitos, referência clara a sexta macro atividade elencada pelas orientações técnicas de 2013.

Tabela 12 - Atuação da Vigilância Socioassistencial na Notificação de Violações de Direitos

Município	A área de Vigilância Socioassistencial organiza, normatiza e gere o sistema de notificações para eventos de violação de direitos da rede socioassistencial municipal?
Campo Mourão	Não
Cianorte	Não
Paranavaí	Não
Umuarama	Não

Fonte: PROGGOV, 2023. Organização autora, 2025.

Os dados apresentados na Tabela 12 demonstram que nenhum dos municípios dos quatro municípios estruturou formalmente um sistema de notificação e gestão de violações de direitos no âmbito da vigilância socioassistencial. Essa ausência representa uma lacuna significativa na política de assistência social, uma vez que a notificação de situações de risco e violação é essencial para subsidiar ações preventivas, fortalecer a rede de proteção e garantir respostas mais ágeis e eficazes às demandas da população em situação de vulnerabilidade.

Fiorotti (2020) aponta que para a efetivação da notificação de violação de direitos na assistência social a VSA enfrenta dois principais desafios: (1) a sensibilização dos trabalhadores do SUAS para incorporá-la ao cotidiano dos serviços e (2) a estruturação de um fluxo eficiente para a notificação, garantindo sua integração com outras políticas públicas, especialmente a saúde. Isso é essencial para qualificar o planejamento das ações e garantir respostas mais eficazes às violações de direitos nos territórios.

4.5 (In)Visibilidades da Vigilância: síntese comparativa da institucionalização nos territórios

Com o objetivo de sintetizar os principais achados da pesquisa de forma visual e comparativa, elaborou-se a Figura 3, apresentada a seguir. Ela consolida os dados obtidos junto aos municípios de Campo Mourão, Cianorte, Paranavaí e Umuarama quanto ao grau de formalização da vigilância socioassistencial, composição e características da equipe técnica,

condições de estrutura tecnológica, existência de dados territorializados, macroatividades desenvolvidas e observações qualitativas relacionadas ao estágio de organização da área.

Figura 3 - Síntese dos resultados da pesquisa - organização da VS nos municípios analisados

Município	Grau de Formalização	Equipe Técnica			Estrutura Tecnológica	Dados Territorializados	Macroatividades Desenvolvidas	Observações
		Vínculo	Quantidade	Interdisciplinaridade				
Campo Mourão	Consolidado	Permanente	Insuficiente	Ausente	Deficiente	Amplio	Algumas	Processo avançado de consolidação
Cianorte	Consolidado	Parcial	Insuficiente	Ausente	Deficiente	Parcial	Algumas	Processo Intermediário de consolidação
Paranavaí	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Deficiente	Ausente	Não desenvolve	Não configura nenhum processo para implementação da VSA
Umuarama	Parcial	Permaentete	Insuficiente	Ausente	Ausente	Parcial	Algumas	Processo inicial de consolidação

Fonte: Autora, 20025.

A partir da leitura da figura 3, observa-se que apenas o município de Campo Mourão apresenta um processo mais consolidado de institucionalização da Vigilância Socioassistencial. O setor encontra-se formalmente constituído, com equipe composta por profissionais de nível superior vinculados diretamente ao órgão gestor da política, além de dados territorializados e desenvolvimento parcial das macroatividades previstas nas normativas nacionais.

Cianorte também apresenta uma estrutura formalizada, porém com fragilidades importantes: embora possua um estudo de dimensionamento da equipe, não há clareza quanto à dedicação efetiva dos profissionais à Vigilância, e os dados produzidos são parciais, carecendo de territorialização adequada e de mecanismos de publicização das análises.

Umuarama, por sua vez, apresenta uma configuração ainda mais incipiente. A formalização da Vigilância é parcial e, embora exista uma profissional designada, o município não dispõe de diagnóstico socioterritorial, nem de indicadores próprios, tampouco realiza atividades sistemáticas de análise ou planejamento com base em dados. Essa ausência de estrutura compromete a possibilidade de atuação estratégica e evidencia uma fragilidade institucional significativa.

Já o município de Paranavaí se configura como o caso mais crítico entre os analisados: não possui formalização da Vigilância Socioassistencial, equipe técnica ou qualquer

macroatividade registrada, o que impede completamente o exercício dessa função essencial à gestão do SUAS.

A análise comparativa entre os quatro municípios evidencia, portanto, não apenas diferentes ritmos de institucionalização, mas também desigualdades profundas nas condições técnicas, políticas e estruturais que viabilizam ou limitam a visibilidade dos territórios e das expressões da vulnerabilidade social. Essas disparidades colocam em evidência a Vigilância Socioassistencial como um campo em disputa: ora visível e articulado à gestão, ora invisibilizado e reduzido à formalidade documental.

Embora o marco legal da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) determine a institucionalização da Vigilância como uma função estruturante, sua presença nos territórios ainda é marcada por assimetrias e descontinuidades. Esse cenário reforça a tese de que, em muitos contextos, a Vigilância permanece como uma dimensão invisibilizada da política pública, atuando de forma fragmentada ou completamente ausente, como se observa no caso de Paranaíba

A ausência de equipes técnicas suficientes e qualificadas, a inexistência de dados territorializados e a deficiência na estrutura tecnológica não são apenas falhas operacionais — são manifestações de um processo mais amplo de negação do território como espaço de construção de políticas públicas. Como ressaltam Santos (1997) e Haesbaert (2009), o território não deve ser entendido apenas como base física ou delimitação administrativa, mas como um campo de relações sociais, desigualdades e disputas por direitos. Nesse sentido, a Vigilância Socioassistencial, quando efetivamente desenvolvida, exerce o papel de revelar as múltiplas camadas de vulnerabilidade que atravessam os sujeitos nos territórios, articulando informação, planejamento e ação.

Ao apontar essas (in)visibilidades, a análise reafirma a Vigilância não como dimensão acessória, mas como elemento central da gestão do SUAS. Sua ausência ou precarização compromete a capacidade do sistema de atuar de forma proativa, planejada e sintonizada com a realidade concreta das populações usuárias. Como enfatiza Yamamoto (2008), as políticas sociais não se esgotam em sua institucionalidade formal, mas articulam-se às lutas sociais em torno da garantia de direitos — e, nesse movimento, a produção e o uso qualificado de informações tornam-se estratégicos.

Conclui-se, assim, que a institucionalização da Vigilância Socioassistencial exige mais do que normativas: requer vontade política, investimento técnico e, sobretudo, o reconhecimento de que mapear e interpretar a realidade social é um ato de responsabilização ética e política diante dos sujeitos que nela vivem. O fortalecimento dessa função constitui,

portanto, um dos caminhos fundamentais para consolidar um SUAS comprometido com a justiça social e com o enfrentamento das múltiplas expressões da questão social em escala local.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação, buscou-se aprofundar a compreensão sobre os arranjos institucionais da Vigilância Socioassistencial no Noroeste do Paraná, analisando tanto os avanços quanto as fragilidades na implementação dessa função nos municípios de Campo Mourão, Cianorte, Paranavaí e Umuarama. Para isso, a pesquisa foi estruturada em quatro seções, cada uma abordando aspectos essenciais para a compreensão da temática.

Inicialmente, realizou-se uma contextualização histórica da Política Nacional de Assistência Social a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, ressaltando os marcos normativos que consolidaram suas três funções: Proteção Social, Defesa de Direitos e Vigilância Socioassistencial. Nesse contexto, enfatizou-se a evolução da assistência social como política pública de direito, rompendo com práticas assistencialistas e estabelecendo um modelo baseado na garantia de direitos e na universalização do acesso. Além disso, foi destacado o arcabouço normativo e institucional que confere à vigilância socioassistencial um papel estratégico dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), contribuindo para a qualificação da gestão e o aprimoramento das respostas às demandas sociais.

Na terceira seção, foram abordadas as bases teóricas e conceituais da vigilância socioassistencial, enfatizando seus pilares fundamentais—vulnerabilidade, risco social e território—sob uma perspectiva interdisciplinar. A discussão evidenciou como esses conceitos extrapolam o campo específico da assistência social, dialogando com outras áreas do conhecimento, como Sociologia, Geografia e Serviço Social, o que reforça a importância de uma abordagem integrada na formulação e execução das políticas socioassistenciais.

A quarta seção apresentou os resultados da análise documental sobre a organização da Vigilância Socioassistencial nos municípios estudados, considerando as especificidades de cada território e os desafios enfrentados na operacionalização dessa função. A pesquisa demonstrou que a institucionalização da Vigilância Socioassistencial na região Noroeste do Paraná ainda se encontra em estágio inicial, revelando um processo de implementação marcado por diferentes temporalidades, ritmos, condições estruturais e intencionalidades políticas. Observou-se que, apesar dos avanços normativos e da crescente valorização da vigilância como eixo estratégico do SUAS, persistem dificuldades relacionadas à insuficiência de recursos humanos e tecnológicos, à fragilidade na articulação intersetorial e à necessidade de maior investimento na produção e sistematização de informações sociais.

Assim, embora a vigilância socioassistencial tenha ganhado destaque no discurso nacional, sua implementação efetiva na região Noroeste do Paraná ainda exige esforços substanciais por parte dos gestores municipais e profissionais da assistência social.

Um dos aspectos centrais discutidos foi a compreensão de que a efetivação da vigilância socioassistencial não se limita à sua formalização no organograma municipal, tampouco à nomeação de uma equipe específica para essa função. A operacionalização efetiva dessa área exige a integração de suas atividades na dinâmica da gestão da política de assistência social, garantindo que suas ações se traduzam em instrumentos concretos para o planejamento, monitoramento e aprimoramento dos serviços socioassistenciais.

Dentre os municípios analisados, Campo Mourão se destaca por possuir uma Vigilância Socioassistencial formalmente instituída, com regulamentação específica e inserção na estrutura do órgão gestor da política de assistência social. O município conta com uma equipe composta por profissionais de nível superior concursados e com dedicação exclusiva às atividades da área. Embora essa equipe não seja interdisciplinar, conforme preconizado pelas diretrizes nacionais, há evidências de um esforço e de uma intencionalidade da gestão municipal em consolidar essa função dentro do SUAS.

Além disso, há indicativos de que a vigilância socioassistencial no município desenvolve ações alinhadas às suas atribuições fundamentais, conforme estabelecido nas normativas nacionais. O município dispõe de um Plano Municipal de Assistência Social e de um diagnóstico socioterritorial atualizados, além de produzir indicadores que acompanham as especificidades do território no que se refere às situações de vulnerabilidade e risco social. Essas informações são consideradas no planejamento dos serviços socioassistenciais, contribuindo para a qualificação da oferta e a adequação das respostas às demandas locais.

Observa-se também um esforço contínuo para o acompanhamento e avaliação da política de assistência social em nível municipal, incluindo a publicização de informações sobre a rede socioassistencial e os serviços ofertados. Nesse sentido, compreende-se que a Vigilância Socioassistencial em Campo Mourão caminha para uma operacionalização efetiva, sendo progressivamente incorporada à gestão da política e à execução dos serviços socioassistenciais. No entanto, desafios ainda persistem, especialmente no que tange à ampliação da equipe técnica e à consolidação de uma abordagem interdisciplinar, elementos essenciais para fortalecer a produção e a análise de dados como subsídios para a tomada de decisão e o aprimoramento das ações no território.

A discrepância entre os dados do Censo SUAS e do PROGOV indica que, enquanto alguns municípios avançaram na formalização da vigilância socioassistencial dentro do órgão

gestor da política de assistência social, outros ainda carecem de estruturação efetiva, bem como de equipes técnicas capacitadas para desempenhar as funções essenciais dessa área.

A análise dos dados referentes ao município de Cianorte revela discrepâncias significativas no processo de institucionalização da vigilância socioassistencial, especialmente no que se refere às informações declaradas ao Censo SUAS e ao PROGOV. Em ambos os sistemas, o município declarou possuir um setor formalmente constituído, conforme as normativas vigentes. No entanto, apesar da existência de um estudo que dimensiona a força de trabalho necessária para o setor, não há evidências concretas que indiquem quantos profissionais foram efetivamente designados para a VSA, sua carga horária ou vínculo empregatício.

Além disso, ao analisar os dados sobre as atividades inerentes à vigilância socioassistencial, identificou-se a presença de um Plano Municipal de Assistência Social e de um diagnóstico socioterritorial, embora este esteja desatualizado. No entanto, o município não dispõe de indicadores próprios territorializados, tampouco realiza a publicização sistemática das análises produzidas pela equipe para a população ou para os serviços socioassistenciais. Essa lacuna compromete a efetividade da vigilância no território, uma vez que a sistematização e a difusão de informações são fundamentais para o planejamento e a qualificação das políticas públicas voltadas à proteção social.

Umuarama, por sua vez, apresenta um processo de institucionalização da vigilância socioassistencial mais lento em comparação a Campo Mourão e Cianorte. O município declara possuir um setor constituído de maneira informal, embora já conte com uma profissional de nível superior dedicada à área. No entanto, percebe-se que ainda são necessários esforços significativos para a consolidação dessa função, uma vez que, apesar da existência de um Plano Municipal de Assistência Social, o município não dispõe de um diagnóstico socioterritorial atualizado, de indicadores próprios ou de qualquer ação sistemática voltada à territorialização das demandas, dos serviços, das vulnerabilidades e dos riscos sociais.

Outro aspecto relevante é a inexistência de um sistema informatizado para uso da política de assistência social no município, o que possivelmente representa um dos principais entraves para a territorialização das informações. A ausência de ferramentas tecnológicas que permitam a coleta, o armazenamento e a análise de dados compromete a capacidade da gestão municipal de produzir diagnósticos precisos e subsidiar o planejamento das ações socioassistenciais com base em evidências. Assim, a estruturação de mecanismos que viabilizem a sistematização e a difusão de informações configura-se como um desafio central para o fortalecimento da vigilância socioassistencial em Umuarama.

Paranavaí, apesar de ser classificado como um município de médio porte, ainda não demonstra esforços concretos para a implementação da Vigilância Socioassistencial. De acordo com as informações declaradas tanto no Censo SUAS quanto no PROGGOV, o município não possui um setor estruturado para essa função, tampouco realiza atividades relacionadas à produção e análise de informações sobre vulnerabilidades e riscos sociais no território. A ausência de iniciativas voltadas à institucionalização da VSA evidencia um descompasso em relação às diretrizes nacionais da política de assistência social, limitando a capacidade do município de planejar e monitorar seus serviços de forma qualificada e orientada por dados.

Diante desse contexto, um dos aspectos mais relevantes identificados na pesquisa foi a ausência ou desatualização dos diagnósticos socioterritoriais em três dos quatro municípios analisados. Como evidenciado ao longo do trabalho, a construção e atualização desses diagnósticos são fundamentais para a compreensão das dinâmicas locais de vulnerabilidade e risco social, permitindo a estruturação qualificada dos serviços e a alocação estratégica de recursos. A inexistência ou obsolescência desses instrumentos revela que, em grande parte desses territórios, gestores e técnicos ainda concebem o território apenas como um espaço geográfico fixo, e a territorialização apenas como a distribuição física dos equipamentos públicos.

Entretanto, a literatura ressalta que o território deve ser compreendido como uma construção dinâmica, atravessada por relações de poder, desigualdades e diferentes formas de apropriação social. Haesbaert (2009) e Santos (1997) destacam que o território não se reduz a um recorte espacial administrativo, mas deve ser analisado a partir de suas dimensões sociais, políticas e econômicas, levando em consideração os fluxos, as interações e os conflitos que o atravessam. A incorporação dessa perspectiva ampliada na vigilância socioassistencial permitiria um olhar mais aprofundado sobre os fatores estruturais que perpetuam a vulnerabilidade e a desigualdade no acesso aos serviços públicos, qualificando a atuação do SUAS e promovendo intervenções mais eficazes no enfrentamento das situações de risco social.

A ausência desses diagnósticos, portanto, não apenas enfraquece a ação planejada da Vigilância, mas evidencia a necessidade urgente de sua estruturação ou reestruturação nesses municípios. A produção e análise permanente de informações territoriais são atribuições centrais dessa função e, sem elas, a Vigilância torna-se incapaz de cumprir seu papel estratégico na gestão socioassistencial.

Além disso, a pesquisa revelou que um dos principais desafios para a consolidação da Vigilância Socioassistencial nos municípios analisados está relacionado à falta de investimentos contínuos em recursos humanos, capacitação e infraestrutura. A ausência de uma

estrutura ou recursos humanos com habilidades e/ou expertise adequada para a coleta, organização e análise dos dados compromete a capacidade dos municípios em gerar respostas eficazes, baseadas em ciência às demandas sociais. Dessa forma, é fundamental que os gestores municipais busquem aprimorar suas estratégias de implementação da área, garantindo que a VSA se torne uma ferramenta efetiva para o planejamento e execução da política de assistência social.

Conclui-se, portanto, que a vigilância socioassistencial é um eixo estruturante para a gestão da política de assistência social. Seu fortalecimento permite não apenas ampliar a capacidade de resposta do SUAS às expressões da questão social, mas também contribuir para a formulação de políticas públicas mais equitativas, baseadas em evidências e comprometidas com a garantia de direitos. Espera-se que os achados desta pesquisa possam subsidiar a reflexões críticas e impulsionar aprimoramento dessa função, promovendo avanços na sua implementação e no fortalecimento do SUAS nos municípios do Paraná e em todo o território nacional.

REFERÊNCIAS

ALVES, Paula Cristina. **Vigilância socioassistencial para que(m)?** 2022. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022.

ALVARENGA, Mirella Souza. **Risco e vulnerabilidade: razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social.** 2012. Dissertação (Mestrado em Política Social) — Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

ALWANG, Jeffrey; SIEGEL, Paul B.; JORGENSEN, Steen L. Vulnerability: A View from Different Disciplines. **Social Protection Discussion Paper Series**, n. 0115, The World Bank, 2001.

AMARAL, Nayara Rezende. **De que Vigilância estamos falando? O “estado da arte” da Vigilância Socioassistencial na Política de Assistência Social de 2004 a 2014 no âmbito federal.** 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

AMORIM NETO, Octavio. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. *In*: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (Org.). **Instituições representativas no Brasil, balanço e reforma.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AMORIM NETO, Octavio. A crise política brasileira de 2015-2016. Diagnóstico, sequelas e profilaxia. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 52, dez. 2016. Disponível em: <https://ipri.unl.pt/index.php/pt/publicacoes/revista-r-i/arquivo-de-revista-r-i/1396-relacoes-internacionais-n-52>. Acesso em 10 out. 2024.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o Golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea.** Número Especial sobre Desenvolvimento no Século XXI. 2017, p. 1-63. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/198055272129>.

BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. *In*: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna.** São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997, p. 11–71.

BECK, Ulrich. Introdução: a encenação do risco mundial. *In*: _____. **Sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida.** Lisboa/Portugal: Edições 70, 2015, p. 15–56.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade.** São Paulo: Editora 34, 2011.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2008.

BELLLO, Marília Gonçalves; SGORLON, Claudiana da Silva. Política de Assistência Social e Proteção de famílias: um contexto de regressão de direitos. X Jornada Internacional de

Políticas Públicas. 2021, Online. **Anais [...]**. Disponível em: https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_457_4576116d20e730fa.pdf . Acesso em: 7 abr. 2024.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL, Presidência da República. **Política Nacional de Assistência Social**, 2004. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004. Acesso em 10 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Aspectos Conceituais da Vulnerabilidade Social**, 2007.

BRASIL. NOB/SUAS(2005) **Norma Operacional Básica**: resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005.

BRASIL, NOB-RH/SUAS (2006). **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS**: resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2009c. (Publicada no Diário Oficial da União, em 25 de novembro de 2009). Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_cnas_n109_%202009. Acesso em 10 out. 2024.

BRASIL. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**. Série: Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais. Brasília (DF), 2011.

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: seção I*, Brasília, DF, 7 jul. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm

BRASIL, Presidência da República. **Norma Operacional Básica**, 2012.

BRASIL, Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, 1993.

BRASIL. **Orientações técnicas da vigilância socioassistencial**, 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Ementa Constitucional (PEC 431)**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2181063#:~:text=PEC%20431%2F2018%20Inteiro%20teor,Proposta%20de%20Emenda%20C3%A0%20Constitui%C3%A7%C3%A3o&text=Alter%20os%20arts.,de%20Deputados%20Estaduais%20e%20Distritais>. Acesso em 10 out. 2024.

BRASILIA. **Registro Mensal de Atendimento CREAS**: Manual de instruções para o registro das informações especificadas na resolução nº04/2011 alterada pela resolução nº

20/2013 da comissão Intergestores tripartite. CIT, 2018. Disponível em:
[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento/doc/Manual de Instrucoes - CREAS](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento/doc/Manual_de_Instrucoes_-_CREAS).
 Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional da Assistência Social. **Nota Referente ao Déficit Orçamentário da Política de Assistência Social**. Brasília, 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **II Plano Decenal da Política de Assistência Social**. Brasília, 2016. Disponível em:
[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/II Plano Decenal AssistenciaSocial](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/II_Plano_Decenal_AssistenciaSocial). Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Número de desempregados de longo prazo cresce 42, 4% em quatro anos**. 2019. Disponível em:
https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34820. Acesso em 9 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome - MDS. **Protocolo de Gestão integrada de Serviços e Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**, 2019. Disponível em:
https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Protocolo%20de%20gestao/protocolo-de-gestao-integrada-de-servicos-beneficios-e-transferencias-de-renda-no-ambito-do-suas. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Aspectos conceituais da vulnerabilidade social**. Brasília: UNICAMP, 2007.

CALVACANTE, Almira Almeida. **A proteção social no SUAS: uma análise da atividade realizada pelos (as) trabalhadores(as) dos centros de referência de assistência social em João Pessoa**. 2011. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Democracia, participação e seguridade. **II Seminário da Política de assistência social**, 2017, Maracanaú-CE.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 2009.

CASTEL, Robert. **A insegurança social: o que é ser protegido?**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

CASTRO, Ieda Maria Nobre de. **Em defesa da assistência social pública, contra o desmonte da seguridade social**. Plataforma Política Social. Caminhos para o desenvolvimento. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/em-defesa-da-assistencia-social-publica-contra-o-desmonte-da-seguridade-social/>. Acesso em: 7 abr. 2024.

CARRARO, Gisele. Vigilância Socioassistencial: ferramenta ao controle social e base empírica à educação permanente. **Anais da VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luis, MA, 2017.

CHAMBERS, Robert. **Vulnerability, Coping and Policy**. Institute of Development Studies Bulletin, v. 20, n. 2, maio de 1989. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.1989.mp20002001.x>.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; da SILVA E SILVA, Maria Ozanira; RAICHELIS, Raquel. **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. Edição portuguesa. Cortez Editora. 2013. [Versão para e-reader].

CUNHA, Caio Cesar; ANTONELLO, Ideni Terezinha. O lugar da vigilância socioassistencial na trajetória da política de Assistência Social. **Serviço social em Revista**, Londrina, v. 23, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5433/1679-4842.2020v23n1p41>.

DATIVO, Simoni Barreto. **Vigilância socioassistencial: instrumentos normativos legais e a implementação no processo de materialização do SUAS**. 2016. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal do Sergipe, São Cristóvão, 2016.

FIOROTTI, Marlene Rosa de Oliveira. **Vigilância socioassistencial: travessia entre o texto normativo regulamentário e o contexto vivido**. 2020. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2020.

FRANÇA, Maria Aparecida Gomes *et al.* Ressignificando o conceito de risco nas pesquisas e práticas voltadas à infância contemporânea. **O Social em Questão**, PUC-RJ, Rio de Janeiro, ano 6, n. 7, 1º semestre 2002, 2002.

FRITZEN, Juliana Pires. **Avigilância Socioassistencial na Política de Assistência Social: uma análise sobre seus processos e “produtos” a partir da realidade de Florianópolis**. UFSC, 2017.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Editora da Universidade Estadual Paulista, 1991.

GIDDENS, Anthony. Réplicas e críticas: risco, confiança, reflexividade. *In*: BECK, Ulrich;

GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

HAESBAERT, Rogério. **Territórios em confronto**. 1. ed. São Paulo: Bertrand Brasil, 2023.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

IAMAMOTO, Marilda. **A questão social: entre a pobreza e a riqueza**. São Paulo: Cortez, 2000.

JANCZURA, Rosane. Risco ou vulnerabilidade social? **Texto & Contextos**. Porto Alegre. v. 11, n. 2, p. 301-308, 2012. Disponível em:

<https://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/article/view/12173>. Acesso em: 9 out. 2024.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. *In: Conceção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, MDS/UNESCO 2009, p. 57-86.

Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial. Acesso em: 9 out. 2024.

KAZTMAN, Rubén. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos.

Revista de la CEPAL, Santiago do Chile, n. 75. Disponível em:

<https://repositorio.cepal.org/entities/publication/8678e36b-5acc-4e93-872e-a54376b48b71>.

Acesso em: 9 out. 2024.

KAZTMAN, Rubén. (Org.) Activos y estructura de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. Uruguay: **PNUD-Uruguay e CEPAL-Oficina de** Montevideo, 1999.

KOGA, Dirce. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas públicas. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 16, n. 1, 2013.

DOI: <https://doi.org/10.5433/1679-4842.2013v16n1p30>.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo, Cortez, 2003.

LAZARRI, Evelise. **As pesquisas avaliativas de enfoque misto**: bases teórico-metodológicas para a operacionalização da vigilância socioassistencial. 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Porto Alegre, 2014.

LAZARRI, Evelise. **Vigilância Socioassistencial no Brasil**: contradições da operacionalização e repercussões no processo de democratização da política de assistência social. 2018. Tese (Doutorado em Serviço Social e políticas sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Porto Alegre, 2018.

LINDO, Paula Vanessa de Faria. **Geografia e política de assistência social**. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2010.

LINDO, Paula Vanessa de Faria. **Uma crítica geográfica ao conceito de território na PNAS**: por um diálogo entre Geografia e Serviço Social. 2015. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2021.

MARTINS, Aline de Carvalho. Risco social: terminologia adequada para a proteção social e garantia dos direitos? **Revista Em Pauta: Teoria Social E Realidade contemporâneas**.

DOI: <https://doi.org/10.12957/rep.2012.3894>.

MARTINS, Patrícia de Carvalho. **A Construção da Vigilância Socioassistencial no Estado da Paraíba**. 2015. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2015.

Melazzo, Everaldo Santos; Nascimento, Paula Fonseca. **Território: conceito estratégico na assistência social. Serviço Social em Revista.** Londrina, v.16, n.1, p.66-88, jul/dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.5433/1679-4842.2013v16n1p66>.

MOREIRA, Ana Virginia do Nascimento. **Os conceitos de risco e vulnerabilidade social na Política Nacional de Assistência Social no Brasil.** 2020. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, 2020.

MONTEIRO, Simone Rocha da Pires. O marco conceitual da vulnerabilidade social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, n. 17 (2), p. 29-40, jul-dez/2011. Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/695>. Acesso em: 9 out. 2024.

MOSER, Caroline Olivia Nonesi. The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies. **World Development**, v. 26, ed. 1, jan/1998, p. 1-19. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(97\)10015-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(97)10015-8).

NASCIMENTO, Paula Fonseca; MELAZZO, Everaldo Santos. Território: conceito estratégico na assistência social. **Serviço Social em Revista**, v. 16, n. 1, p. 66–88, 2013. DOI: <https://doi.org/10.5433/1679-4842.2013v16n1p66>.

NASCIMENTO, Paula Fonseca do. **A incorporação do conceito de território pela Política Pública de Assistência Social como estratégia de gestão nas áreas de abrangência dos CRAS.** 2016. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2016.

NASCIMENTO, Paula Fonseca do. **Tipologias socioterritoriais para municípios de pequeno porte I no estado de São Paulo: uma análise a partir da política pública de Assistência Social.** 2021. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2021.

PAIVA, Ariane Rego de; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. O papel do MDS na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social. **Ser Social**, v. 13, 2011. DOI: https://doi.org/10.26512/ser_social.v13i28.12686.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/bSGwqYTyTpMqHc5SXkSKK7h/>. Acesso em: 10 out. 2024.

PEZZO, Thiago de Moraes Carvalho. **Vigilância Socioassistencial como relação sociotécnica de vigilância: análise das perspectivas no campo de serviço social.** 2016. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2016.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

RESENDE, Carolina Costa; Ribeiro, Luiz Paulo. Breve ensaio sobre o conceito de vulnerabilidade social: exclusão social, trabalho, democracia e empoderamento. **Percursos Acadêmicos.** Belo Horizonte. 2017. DOI: <https://doi.org/10.5752/P.2236-0603.2017v7n14p378-400>.

SANTOS, Milton. A Dimensão Histórico-Temporal e a Noção de Totalidade em Geografia. In: Santos, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: Hucietc, 1997.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7 ed. São Paulo: Edusp, 2007.

SANTOS, Simone Ritta dos. Dicionário Crítico: Política de Assistência Social no Brasil. 1ª edição: 2016: UFRGS [recurso eletrônico] / organizadoras Rosa M. C. Fernandes [e] Aline Hellmann. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016
Disponível: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/198716/001100774.pdf?sequence=1>.

SAQUET, Marcos Aurélio O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, Alexandre Domingues; SPOSITO Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio (Orgs.) **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004, p. 121-147.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Os tempos e os territórios da colonização italiana: o desenvolvimento econômico na Colônia Silveira Martins**. Porto Alegre: Edições EST, 2003.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Território e Territorialidade: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

SAQUET, Marcos Aurélio; SANTOS, Roeseli Alves; Vale, Ana líia Farias. **O território: diferentes abordagens e conceito-chave para a compreensão da migração**. Unioeste, 2009.

SILVA, Viviane Pereira da. **O processo de implementação da vigilância socioassistencial em metrópoles brasileiras**. 2019. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

SINGER, Andre. **O lulismo em crise, um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SGORLON, Claudiana da Silva; DALL BELLO, Marília Gonçalves. Política de Assistência Social e Proteção de Famílias: um contexto de regressão de direitos. **X Jornada Internacional de Políticas Públicas**. Universidade Federal do Maranhão, 2021. Disponível em: <https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/anais.html>. Acesso em: 16 out 2024.

SPOSATI, Aldaíza. **Política de Assistência Social: fundamentos e desafios**. São Paulo: Editora Cortez, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, MDS/UNESCO 2009, p. 13-56. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial. Acesso em: 10 out. 2024.

SPOSATI, Aldaíza. Território e gestão de políticas sociais. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v.16, n. 1, p. 5-18, jul./dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.5433/1679-4842.2013v16n1p5>.

SPOSATI, Aldaíza. Qual política de assistência social queremos defender no contexto de crise do capital?. 2016. **Argumentum**, Vitória, v. 8, n. 2, p.6-15, maio/ago. 2016 DOI: <https://doi.org/10.18315/argumentum.v8i2.12776>.

SPOSATI, Aldaíza. Vigilância socioassistencial e gestão da informação: pesquisa e planejamento. **VIII Jornada Internacional Políticas Públicas**. Universidade Federal do Maranhão, 2017. Disponível em: <https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/anais-joinpp-2017.html>. Acesso em: 10 out. 2024.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 10 – jul./dez. 2007. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/25855>. Acesso em: 10 out. 2024.

THOMAS, Pauline. **Poverty, Vulnerability and the Post-Democratic State: Rethinking Social Assistance**. 1. ed. Londres: Routledge, 2010.

VALE, Ana Lia Farias.; SAQUET, Marcos Aurélio; SANTOS, Roseli Alves dos. O território: diferentes abordagens e conceito-chave para a compreensão da migração. **Revista Faz Ciência**. Francisco Beltrão: Unioeste, v. 7, n. 1, jan/2005. DOI: <https://doi.org/10.48075/rfc.v7i1.7380>.

YAZBEK, Maria do Carmo. **A política nacional de assistência social: uma construção coletiva**. São Paulo: Cortez, 2006.

YAZBEK, Maria do Carmo. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Revista Serviço Social & Sociedade**. Sao Paulo, n.110, p. 288-322, abr/jun.2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/i/2012.n110/>. Acesso em: 10 out. 2024.