



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA, CIÊNCIA HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E
SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA**



ISTEICE NOGUEIRA DE LIMA

**A INTERFACE DO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL COM A VIGILÂNCIA
SOCIOASSISTENCIAL: UM ESTUDO SOBRE A ATUAÇÃO PROFISSIONAL NA
GESTÃO DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS)
DE MANAUS/AM.**

MANAUS/AM

2021



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA, CIÊNCIA HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E
SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA**



ISTEICE NOGUEIRA DE LIMA

**A INTERFACE DO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL COM A VIGILÂNCIA
SOCIOASSISTENCIAL: UM ESTUDO SOBRE A ATUAÇÃO PROFISSIONAL NA
GESTÃO DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS)
DE MANAUS/AM.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas (PPGSS/UFAM), como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia. Linha de Pesquisa 2: Gestão Social, Desenvolvimento, Ambiente, Direitos Humanos, Cultura e Diversidade Socioambiental.

ORIENTADORA: MARINEZ GIL NOGUEIRA CUNHA

MANAUS/AM

2021

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

L732i Lima, Isteice Nogueira de
A interface do trabalho do assistente social com a vigilância socioassistencial : um estudo sobre a atuação profissional na gestão dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de Manaus/AM / Isteice Nogueira de Lima . 2021
177 f.: il. color; 31 cm.

Orientadora: Marinez Gil Nogueira Cunha
Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Assistência Social. 2. Vigilância Socioassistencial. 3. Trabalho. 4. Serviço Social. 5. Coordenação de CRAS. I. Cunha, Marinez Gil Nogueira. II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

ISTEICE NOGUEIRA DE LIMA

A INTERFACE DO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL COM A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: UM ESTUDO SOBRE A ATUAÇÃO PROFISSIONAL NA GESTÃO DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS) DE MANAUS/AM.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas (PPGSS/UFAM), como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia. Linha de Pesquisa 2: Gestão Social, Desenvolvimento, Ambiente, Direitos Humanos, Cultura e Diversidade Socioambiental.

Aprovado em 16 de dezembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Marinez Gil Nogueira Cunha (Presidente)
PPGSS/UFAM

Prof. Dr. Reinaldo Nobre Pontes (Membro Externo)
PPGSS/UFPA

Prof.^a Dr.^a Hamida Assunção Pinheiro (Membro Interno)
PPGSS/UFAM

Prof.^a Dr.^a Vera Lúcia Batista Gomes (Suplente Externo)
PPGSS/UFPA

Prof.^a Dr.^a Lidiany de Lima Cavalcante (Suplente Interno)
PPGSS/UFAM

Dedico este trabalho aos meus pais,
Sebastião e Elzimar Nogueira de Lima (*in
memorian*).

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus, meu Senhor e Pai, por nunca ter me deixado, por me fortalecer, me proteger e me guiar. Obrigada por ter me socorrido todas as vezes que recorri a Ti e ter provido os recursos necessários para a concretização desse trabalho.

Agradeço aos meus pais, Sebastião e Elzimar Nogueira de Lima (*in memoriam*), por sempre acreditarem em mim e me incentivarem a realizar os meus sonhos. Vocês foram meus maiores exemplos de vida e sempre estarão vivos em meu coração e nas minhas lembranças. Eu vou amá-los para sempre!

Agradeço aos meus irmãos, Suzana e Eldise, por todo o companheirismo, apoio e carinho.

Agradeço ao meu marido, Leandro, pelo cuidado, pelo amor, pela preocupação e pelo apoio incondicional que me deu nesta trajetória. Não tenho dúvidas de que você é um presente de Deus em minha vida!

Agradeço à minha sogra, Rosineide, pelo auxílio que me deu diariamente e que foi essencial para que eu me dedicasse aos estudos.

Agradeço à minha amiga, Raquel Augusta, porque mesmo a quilômetros de distância, se fez e faz presente me ouvindo e tendo uma palavra de estímulo para me dar. Não tenho palavras pra descrever o quanto você é importante pra mim. Nossa amizade é pra vida toda!

Agradeço à minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Marinez Gil Nogueira Cunha, pela amizade, pelas orientações e pela compreensão. Obrigada por me acalmar nos momentos em que eu me desesperei e sempre me ajudar a encontrar uma solução. Agradeço também por ter abraçado esta temática e pelo conhecimento e afeto que compartilhou comigo durante esses anos.

Agradeço aos meus amigos Romulo Cardoso, Kelly Borges, Simone Souza, Carlos Batista, Josiara Reis, Elaine Lobato e Bruna Moraes pela amizade e pelo auxílio na pesquisa.

Agradeço à Marília, por ter me ajudado a manter a mente sã em meio a todos os acontecimentos desses últimos anos.

Agradeço ao Prof.^o Me. Hudson Costa por ter me direcionado para esta temática na especialização, pela disposição em sanar minhas dúvidas e por ter me ajudado na elaboração de gráficos e tabelas.

Agradeço aos amigos que o mestrado me deu: Taysa, Rayane, Ana Cláudia, Miguel, Amanda, Evelyn. Com vocês compartilhei as angústias e prazeres da pós-graduação. Obrigada por terem tornado esse processo muito mais leve.

Agradeço à Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior) por ter financiado esta pesquisa concedendo a bolsa de mestrado, inclusive, prorrogando-a posteriormente, em decorrência dos rebatimentos da pandemia da COVID-19.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia – PPGSS pela oferta do curso de mestrado e por continuamente proporcionar oportunidades de aprendizado.

Agradeço aos professores do PPGSS pelos ensinamentos e por sempre me trataram com muito carinho e respeito, mas em especial agradeço à Prof.^a Dr.^a Kátia Vallina, à Prof.^a Dr.^a Lidiany Cavalcante e à Prof.^a Dr.^a Hamida Assunção.

Agradeço aos membros da banca, Prof.^o Dr.^o Reinaldo Pontes e Prof.^a Dr.^a Hamida Assunção, por aceitarem acompanhar este trabalho desde a qualificação e pela atenção concedida à esta produção.

Agradeço à Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania – SEMASC por ter autorizado o desenvolvimento da pesquisa na instituição e nos CRAS.

Agradeço aos profissionais da Área de Gestão do SUAS e do Departamento de Proteção Social Básica da SEMASC, que me receberam e se esforçaram para atender minhas solicitações. Em especial, agradeço à representante da Gerência de Vigilância Socioassistencial por ter contribuído com esta pesquisa.

Agradeço aos assistentes sociais coordenadores dos CRAS que aceitaram gentilmente participar da pesquisa, demonstrando um real compromisso profissional com a qualidade dos serviços prestados na assistência social.

Agradeço ao Conselho Estadual de Assistência Social do Amazonas – CEAS/AM, por apoiar este estudo e se revelar enquanto um conselho competente e comprometido com a democratização de informações sobre a política pública.

Agradeço à Universidade Federal do Amazonas – UFAM por ter me acolhido em 2012 e ter me permitido conhecer pessoas maravilhosas e vivenciar experiências incríveis.

RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar o estado atual de implementação da vigilância socioassistencial na política de assistência social de Manaus/AM para desvelar de que forma repercute no trabalho do assistente social que atua na gestão dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS. Para tanto, buscou-se conhecer o atual nível de implementação da vigilância socioassistencial na política municipal, bem como identificar as principais atribuições, dificuldades e potencialidades do trabalho do assistente social gestor dos CRAS, para então discutir como o estado atual da implementação da vigilância impacta o trabalho do coordenador e quais as ações de colaboração mútua possíveis de ocorrer a partir desta inter-relação. Do ponto de vista metodológico, o estudo foi delineado pelo método do materialismo histórico-dialético, sendo que a pesquisa é do tipo explicativa, de abordagem quanti-qualitativa, mas com ênfase nos dados qualitativos. O estudo compreendeu a realização de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, sendo esta última realizada por meio de entrevista semiestruturada, desenvolvida à distância pela plataforma do *Google Meet*, com aplicação de formulários. O *locus* da pesquisa de campo consistiu na Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania – SEMASC e nos CRAS de Manaus, onde foram entrevistados 6 sujeitos, sendo 5 coordenadores de CRAS e 1 técnico atuante na Gerência de vigilância socioassistencial da SEMASC. Para realizar a análise de dados, a pesquisa lançou mão das técnicas de triangulação e análise de conteúdo. Os resultados obtidos apontam que a vigilância socioassistencial na cidade de Manaus encontra-se formalmente implantada, porém, não efetivamente implementada. Devido precarizações estruturais e de recursos humanos, a área tem se concentrado ao desempenho de atividades burocráticas e afazeres primários de gestão da informação, restando pouco tempo útil para a concretização do propósito primordial desta função: produzir conhecimento sobre a demanda e a oferta dos serviços e disseminá-lo para a rede socioassistencial, visando o aprimoramento da proteção social. A ausência de uma vigilância efetiva e de uma relação sólida desta com os CRAS, impacta o trabalho do coordenador deste equipamento, que também sofre os rebatimentos da instabilidade empregatícia e outras precarizações do trabalho, e não dispõe de informações estratégicas sobre a sua área de abrangência, nem de subsídios que o permitam avaliar o trabalho prestado pela unidade e seu próprio trabalho de gestão. Por outro lado, o estudo também indicou estratégias favoráveis de interlocução entre CRAS e vigilância socioassistencial de forma a contribuir para o estabelecimento e manutenção dessa relação e, também, para qualificação dos serviços socioassistenciais que são direitos da população que dela necessita.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência Social; Vigilância Socioassistencial; Trabalho; Serviço Social; Coordenação de CRAS.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the current state of implementation of social assistance surveillance in the Social Assistance Policy of Manaus/AM to unveil how it affects the work of social workers who work in the management of Social Assistance Reference Centers - CRAS. Therefore, we sought to know the current level of implementation of social assistance surveillance in municipal policy, as well as to identify the main attributions, difficulties and potential of the work of the social worker managing the CRAS, to then discuss how the current state of surveillance implementation impacts the coordinator's work and what are the possible actions of mutual collaboration that can occur from this interrelationship. From a methodological point of view, the study was designed using the method of historical-dialectical materialism, and the research is explanatory, with a quantitative-qualitative approach, but with an emphasis on qualitative data. The study comprised the performance of bibliographic, document and field research, the latter being carried out through semi-structured interviews, developed at a distance by the Google Meet platform, with application of forms. The locus of the field research consisted of the Municipal Secretariat for Women, Social Assistance and Citizenship – SEMASC and the CRAS in Manaus, where 6 subjects were interviewed: 5 CRAS coordinators and 1 technician working in the Social Assistance Surveillance Management at SEMASC. To perform data analysis, the research used triangulation and content analysis techniques. The results obtained show that social assistance surveillance in the city of Manaus is formally implemented, but not effectively implemented. Due to structural and human resource precariousness, the area has concentrated on the performance of bureaucratic activities and primary tasks of information management, leaving little useful time to fulfill the primary purpose of this function: to produce knowledge about the demand and supply of services and disseminate it to the social assistance network, with a view to improving social protection. The absence of effective surveillance and a solid relationship with the CRAS impacts the work of the coordinator of this equipment, which also suffers from employment instability and other precariousness of work, and does not have strategic information about its coverage area, nor of subsidies that allow it to evaluate the work performed by the unit and its own management work. On the other hand, the study also indicated favorable strategies for dialogue between CRAS and social assistance surveillance in order to contribute to the establishment and maintenance of this relationship and also to the qualification of social assistance services, which are rights of the population that needs it.

Keywords: Social Assistance Policy; Social assistance surveillance; Work; Social Work; Management of CRAS.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Linha do tempo sobre a construção da política pública de assistência social no Brasil.	66
Figura 2: Eixos estruturantes da gestão do SUAS.....	68
Figura 3: Serviços das proteções sociais básica e especial.....	77
Figura 4: Distribuição dos CRAS na cidade de Manaus.	82
Figura 5: Atividades desenvolvidas nos equipamentos CRAS de Manaus.	86
Figura 6: Estrutura Organizacional da Gestão do SUAS da SEMASC.....	94
Figura 7: Rede Socioassistencial de Manaus.....	102
Figura 8: Boletim Informativo DGUSUAS 2020.....	104
Figura 9: Perfil e atribuições do coordenador de CRAS segundo as orientações do SUAS.	126
Figura 10: Tópico V “Diagnóstico socioterritorial” do Plano de Trabalho CRAS Alvorada I (2019).....	146
Figura 11: Tópico V “Ações e metas de gestão do CRAS” do Plano de Trabalho do CRAS Compensa II (2019).	147
Figura 12: Tópico V “Ações e metas de gestão do CRAS” do Plano de Trabalho do CRAS Compensa I (2019).	148
Figura 13: Tópico V “Ações e metas de gestão do CRAS” do Plano de Trabalho do CRAS Alvorada I (2019).	149
Figura 14: Tópico IX “Monitoramento e Avaliação” do Plano de Trabalho do CRAS Compensa II (2019).	150
Figura 15: Tópico IX “Monitoramento e Avaliação” do Plano de Trabalho do CRAS Cidade Nova (2019).....	151
Figura 16: Tópico IV “Considerações – Avaliação dos Serviços” Relatório Anual 2019 do CRAS Compensa II.	153

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Serviços ofertados pelos CRAS em tempos de COVID-19.	84
Gráfico 2: Programas e benefícios ofertados pelo CRAS em tempos de COVID-19.	85
Gráfico 3: Famílias até ½ salário mínimo no CADUNICO x CRAS.	87
Gráfico 4: Formação e quantidade de coordenadores com base no Censo SUAS (2019).	123
Gráfico 5: Formação e quantidade de coordenadores com base no CADSUAS (2021).	123
Gráfico 6: Tempo de atuação na área da Assistência Social.	125
Gráfico 7: Visão das coordenadoras entrevistadas sobre as ações de vigilância socioassistencial e a forma como contribuem para a gestão do CRAS.	141

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Critérios de inclusão e exclusão dos sujeitos da pesquisa.....	20
Quadro 2: Exemplos de conceitos neutros de vigilância.....	45
Quadro 3: Lócus e sujeitos da pesquisa.	62
Quadro 4: Síntese da trajetória legal-conceitual da vigilância socioassistencial.	73
Quadro 5: Estrutura da Gerência de Vigilância Socioassistencial da SEMASC.	95
Quadro 6: Atividades realizadas pela Gerência de Vigilância Socioassistencial da SEMASC e sua identificação com as macroatividades.....	97
Quadro 7: Avanços e desafios no processo de implementação da vigilância socioassistencial em Manaus.....	111
Quadro 8: Perfil dos (as) Coordenadores (as) dos CRAS.	123
Quadro 9: Principais atribuições do (a) coordenador (a) do CRAS na visão das entrevistadas.	128
Quadro 10: Principais demandas que se apresentam no cotidiano do (a) coordenador (a) do CRAS.....	132
Quadro 11: Principais limitações/dificuldades enfrentadas em relação à gestão do CRAS.	135
Quadro 12: Formas de auxílio mútuo entre a vigilância socioassistencial e a gestão do CRAS.	155

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Famílias em situação de vulnerabilidade ligada à renda por área de abrangência do CRAS.....	88
Tabela 2: Comparação do quantitativo de famílias com renda de até ½ salário mínimo entre os anos de 2017 e 2021.	88
Tabela 3: Recursos Disponíveis – Gestão do SUAS – SEMASC.	114
Tabela 4: Recursos Disponíveis – Bloco de Gestão do SUAS – SEMASC.....	114

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CADSUAS - Cadastro do Sistema Único de Assistência Social

CADÚNICO - Cadastro Único dos Programas Sociais

CAPACITASUAS - Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social

CECAD - Consulta, Seleção e Extração de Informações do CADÚNICO

CEP - Comitê de Ética em Pesquisa

CF - Constituição Federal Brasileira de 1988

CFESS - Conselho Federal de Serviço Social

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNEAS - Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social

CNS - Conselho Nacional de Saúde

COVID-19 - *Corona Virus Disease*/Doença Coronavírus de 2019

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DGSUAS - Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social

DOM - Diário Oficial de Manaus

DPSB - Departamento de Proteção Social Básica

FUNDACOM - Fundação de Apoio Comunitário Municipal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IGD/SUAS - Índice de Gestão Descentralizada do SUAS

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

NOB - Norma Operacional Básica

NOB/RH - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

OSC - Organizações da Sociedade Civil

PAIF - Programa de Atenção Integral à Família
PBF - Programa Bolsa Família
PCCV - Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos
PMAS - Plano Municipal de Assistência Social
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PPA - Plano Plurianual
PPGSS - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia
PROCAD - Programa Nacional de Cooperação Acadêmica
PSB - Proteção Social Básica
PSE - Proteção Social Especial
PT - Partido dos Trabalhadores
RH - Recursos Humanos
RI SOCIAL - Relatório de Informações Sociais
RMA - Registro Mensal de Atendimento
SAA - Sistema de Autenticação e Autorização
SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SCFV - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEAS - Secretaria de Estado de Assistência Social do Amazonas
SEMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social
SEMASC - Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania.
SEMASDH - Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos
SEMMASDH - Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos
SIGED - Sistema Integrado de Gestão Eletrônica de Documentos
SIGPBF - Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família
SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUS - Sistema Único de Saúde
TABCAD - Tabulador do Cadastro Único
TAC - Taxa de Atualização Cadastral
TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UFAM - Universidade Federal do Amazonas
ZFM - Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS E A VIGILÂNCIA DE ESTADO SOBRE A SOCIEDADE NO CONTEXTO CAPITALISTA	25
1.1 Estado e Política Social em tela: aspectos conceituais e históricos no contexto capitalista	25
1.2 Gestão Social: o conteúdo e a forma da gestão de políticas sociais no Brasil.....	34
1.3 A Vigilância de Estado: os mecanismos de controle sobre a sociedade no capitalismo	40
1.4 A Vigilância de Estado no âmbito das políticas sociais brasileiras: saúde e assistência social	53
2 A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL EM MANAUS	61
2.1 Política de Assistência Social no Brasil: trilha histórica, gestão do SUAS e vigilância socioassistencial.....	70
2.2 A caracterização da proteção social básica em Manaus com ênfase nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS.....	76
2.3 A implementação das macroatividades da vigilância socioassistencial em Manaus	91
3 O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA COORDENAÇÃO DO CRAS E SUA INTERLOCUÇÃO COM A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL	116
3.1 O Serviço Social como trabalho e a atuação profissional do assistente social na contemporaneidade	116
3.2 O trabalho do assistente social na coordenação dos CRAS de Manaus	121
3.3 As implicações entre o nível de implementação da vigilância socioassistencial e o trabalho do assistente social na coordenação do CRAS	138
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	158
REFERÊNCIAS.....	164
ANEXOS.....	173
Anexo A – Parecer do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP)	173
Anexo B – Termo de Anuência da SEMASC 2020.....	174
Anexo C – Termo de Anuência da SEMASC 2021.....	175

INTRODUÇÃO

A política de assistência social, desde o seu reconhecimento pelo Art. 203 da Constituição Federal de 1988, como “dever do Estado e um direito a quem dela necessitar”, está em constante maturação. Este processo englobou o reconhecimento da vigilância socioassistencial como função da assistência social, juntamente com a função de proteção social e a defesa social e institucional de direitos, ratificado com a publicação da Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS, em 2005.

A vigilância socioassistencial tem como objetivo a coleta, a sistematização, a análise e a divulgação de informações sobre as situações de vulnerabilidades e risco social vivenciadas por famílias e indivíduos, bem como informações sobre o tipo, o volume e a qualidade dos serviços prestados pela rede socioassistencial. Esses dados devem levantar pautas para a gestão e auxiliar as proteções sociais, revelando fragilidades e alternativas de ação que redundem na provisão ou aprimoramento de proteção social (BRASIL, 2004). Isso significa dizer que, no âmbito do SUAS, a vigilância socioassistencial é gestora de informação e área encarregada da realização de práticas de avaliação e monitoramento da política.

A prática avaliativa das políticas sociais avançou consideravelmente no Brasil nos últimos 40 anos, principalmente com a instauração da concepção de Estado de Direito, que se ancora na Constituição Federal de 1988, em contraposição à perspectiva do favor. Apesar disso, a cultura da avaliação ainda não está plenamente consolidada nas agendas governamentais. Especialmente na assistência social, a função da vigilância socioassistencial desempenha um papel dedicado à construção desta enquanto uma política pública de direito, ultrapassando o signo da caridade e do clientelismo ao ponto de justificar-se como ação pública condigna de ser submetida à avaliação para qualificação do seu desempenho.

No entanto, apesar das sinalizações da NOB-SUAS/2012 (BRASIL, 2012) para a implantação da vigilância socioassistencial nos órgãos gestores da assistência social como uma área vinculada à Gestão do SUAS, a vigilância ainda não está plenamente consolidada nas esferas estaduais e municipais. De acordo com informações da Secretaria de Estado de Assistência Social do Amazonas – SEAS¹, dos 62 municípios do estado do Amazonas, 29 (46,77%) alegaram dispor de uma área de vigilância socioassistencial formalmente implantada.

¹ Informações adquiridas através do E-SIC, o Portal de Acesso à Informação do Governo do Estado do Amazonas, prestadas no mês de maio de 2021.

Ademais, 33 municípios se encontram com a vigilância socioassistencial em situação informal ou não estruturada.

Por outro lado, a implantação física de um setor não significa ainda o pleno funcionamento da vigilância, tendo em vista que o setor pode estar implantado, mas a vigilância pode não estar sendo implementada² concretamente nos territórios. A nível normativo, a implementação da vigilância socioassistencial se orienta pelo desenvolvimento de seis macroatividades, que são “rotinas de suporte que, estruturadas processualmente, conformam os três fluxos de trabalho que permitem a consecução dos resultados pretendidos pela vigilância socioassistencial” (BRASIL, p. 65). As macroatividades foram tomadas nesta pesquisa como critério para análise de implementação, a saber: 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).

Embora o estudo tenha elegido as macroatividades como um indicador de investigação, não se teve a pretensão de submeter a análise da implementação ao crivo rígido de execução das seis macroatividades, e desconsiderar as possíveis alternativas ou metodologias de ação desenvolvidas pelo município que não necessariamente estejam contempladas no escopo das macroatividades. O importante é que a vigilância socioassistencial, assim como toda a pesquisa avaliativa, seja implementada orientada por um processo planejado e criterioso, que viabilize o alcance de seus objetivos e o cumprimento da sua finalidade maior, que é a de contribuir para a “efetivação do caráter preventivo e protetivo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos, dessa forma fortalecendo a capacidade de proteção social e de defesa de direitos da política de assistência social” (BRASIL, 2016, p.16).

Porém, do ponto de vista operacional, como é possível concretizar as ações propostas pelas macroatividades da vigilância socioassistencial no território municipal? Segundo o art. 88 da NOB-SUAS/2012 (BRASIL, 2012), a vigilância deve manter estreita relação com as áreas diretamente responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais à população nas Proteções

² Para Baptista (2015), a execução propriamente dita de um planejamento (plano, programa ou projeto), engloba os momentos de implementação, implantação, controle, avaliação e a retomada do processo. Mas especificamente, a fase de implementação, segundo a autora, ainda não seria o momento da ação e sim um momento de tomada de providências para a realização do que foi planejado, isto é, a preparação da instituição, dos recursos humanos, dos recursos materiais e do público alvo para a realização da intervenção. No entanto aqui, concebemos a implementação na perspectiva comumente apresentada na literatura de formulação e gestão de política pública, que entende a implementação como o conjunto de ações realizadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante aquilo que foi planejado ou “em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente” (RUA, 1997, p. 15).

Sociais Básica e Especial. Essas unidades são tanto provedoras de dados, como devem utilizar das informações produzidas e processadas pela vigilância socioassistencial para subsidiar e justificar suas ações e seu planejamento.

O desempenho da vigilância socioassistencial, tanto em sua dimensão técnica como política, sinaliza para a superação de ações públicas pontuais e fragmentadas, pois permite o conhecimento da realidade social de famílias e indivíduos, a partir das informações produzidas pelos equipamentos socioassistenciais. Essa atribuição oportuniza a identificação de vazios de proteção social e, simultaneamente, a requisição junto à gestão das intervenções necessárias, apontando as estratégias e possibilidades.

Sendo o assistente social um profissional que tem a pesquisa como um elemento imprescindível em sua prática cotidiana e como dimensão constitutiva do trabalho profissional (NETTO, 2007) - essencial para o conhecimento da realidade social em sua totalidade e antecedente de qualquer intervenção - é fundamental a interface do trabalho profissional com a função da vigilância socioassistencial, visto que a pesquisa e o planejamento são centrais em sua operacionalização.

Os profissionais do CRAS atuam justamente no nível da proteção social básica da política nacional de assistência social, buscando a prevenção de fatores de risco e vulnerabilidade social através da inserção de famílias e indivíduos em serviços, benefícios, programas e projetos. Por sua vez, a vigilância socioassistencial tem como objetivo a produção e a sistematização de informações que orientam a gestão sobre a incidência de situações de vulnerabilidades e riscos nos territórios do município, produzindo indicadores que também dão visibilidade à qualificação dos serviços prestados e à sua capacidade de atender as demandas identificadas.

Assim, a interface do trabalho profissional do assistente social em um cargo de gestão no CRAS com a vigilância socioassistencial é essencial para se realizar a referência e contrarreferência das informações socioterritoriais, pois é este quem fornece a base para a equipe gestora do SUAS retroalimentar as ações de planejamento dos serviços socioassistenciais, o que permite uma reavaliação das ações pensando na ampliação, manutenção ou criação de novas intervenções que correspondam às necessidades daquele território, garantindo, assim, a ampliação e/ou qualificação da oferta dos serviços.

Dessa forma, destaca-se a questão norteadora central da problematização deste estudo: De que forma o estado atual de implementação da vigilância socioassistencial repercute no trabalho do assistente social em cargos de gestão nos Centros de Referência de Assistência

Social (CRAS) de Manaus e como o trabalho deste profissional pode contribuir igualmente para a efetivação da vigilância socioassistencial?

Para responder a questão norteadora central deste estudo também se fez necessária a investigação dos seguintes questionamentos secundários: 1) Qual é atualmente o nível de implementação das macroatividades da vigilância socioassistencial no âmbito da política de assistência social em Manaus?; 2) Quais são as principais demandas e atividades realizadas pelo assistente social nos cargos de gestão dos CRAS de Manaus, assim como as dificuldades, potencialidades e desafios?; 3) Como o estado atual da vigilância socioassistencial repercute no trabalho do assistente social na gestão dos CRAS?; 4) Quais são as possíveis contribuições dos assistentes sociais coordenadores dos CRAS para a efetivação da vigilância socioassistencial em Manaus?

Destarte, destaca-se como objetivo geral deste trabalho analisar o estado atual de implementação da vigilância socioassistencial na política de assistência social de Manaus/AM para desvelar de que forma repercute no trabalho do assistente social que atua na gestão dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. Assim, o estudo buscou contribuir para a reflexão crítica dos impasses existentes em relação às dificuldades de articulação intrainstitucional, no que se refere à referência e contrarreferência de informações entre os Centros de Referência de Assistência Social e a base processadora de informações da vigilância socioassistencial em Manaus.

Para tanto, apresenta-se como objetivos específicos: 1) Conhecer o atual nível de implementação das macroatividades da vigilância socioassistencial no âmbito da política de assistência social em Manaus; 2) Identificar as principais demandas e atividades realizadas pelo assistente social nos cargos de gestão dos CRAS de Manaus, desvelando suas dificuldades, potencialidades e desafios; 3) Discutir como o estado atual de implementação da vigilância socioassistencial repercute no trabalho do assistente social coordenador dos CRAS de Manaus.

O interesse da pesquisadora por tal objeto de pesquisa iniciou-se durante a sua atuação como assistente social do Departamento de Gestão do SUAS da Secretaria Municipal de Assistência Social de Iranduba/AM e, posteriormente, pela elaboração de Trabalho de Conclusão de Curso de especialização, que analisou as ações do departamento de vigilância socioassistencial no município de Iranduba/AM. Os resultados daquele estudo foram motivadores para o surgimento do interesse em desenvolver o tema no âmbito da pós-graduação *stricto sensu*.

Coerente com os objetivos da investigação ora apresentada, em relação aos procedimentos metodológicos deste estudo, esta pesquisa é do tipo explicativa, com enfoque predominante de natureza qualitativa, e quantitativa como complementar, de forma a explorar o potencial de complementariedade entre ambas as abordagens e negar qualquer dicotomia (PRATES, 2012). Para desenvolver esse processo investigativo foram realizadas pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo³.

Para realização da pesquisa de campo, a abordagem junto aos sujeitos lançou mão da técnica de entrevista semiestruturada⁴, por aplicação de formulários de entrevista. Como estratégia para evitar aglomerações e colaborar para redução dos riscos de contaminação pelo novo coronavírus, as entrevistas com os sujeitos foram feitas à distância, por videoconferência, utilizando da plataforma do *Google Meet*. Destaca-se que foram acatados todos os procedimentos éticos previstos para este tipo de pesquisa nas orientações, resoluções e normativas vigentes do conjunto CEP/CONEP, inclusive aqueles relativos ao contexto pandêmico. A aprovação no CEP pode ser consultada no site da Plataforma Brasil pelo CAAE: 39715520.0.0000.5020. Os formulários de entrevista e o TCLE não foram anexados à dissertação devido suas dimensões, mas estão disponíveis para acesso ao público pelo seguinte link: https://drive.google.com/drive/folders/11Of-xRSRkKk2-kJu48O_WKgy8zV8OASb?usp=sharing

O estudo foi direcionado pelo método do materialismo histórico-dialético, um dos eixos da teoria social crítica de Karl Marx (1818-1883), que reconhece o pesquisador como detentor de um papel ativo e crítico ao realizar o movimento de reproduzir e interpretar o real no plano ideal visando, por sucessivas aproximações, ir da aparência para a essência do seu objeto de pesquisa e desvendar a complexidade que opera no movimento da realidade (NETTO, 2011). As categorias do método que nortearam o desenvolvimento deste trabalho foram as categorias de contradição, mediação e totalidade⁵.

³ A pesquisa bibliográfica é aquela que abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, como publicações avulsas, boletins, livros, teses e outras (LAKATOS; MARCONI, 2010). A pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (GIL, 2016). Já a pesquisa de campo é aquela que “pretende buscar a informação diretamente com a população pesquisada” (GONSALVES, 2001, p. 67).

⁴ A entrevista semi-estruturada é aquela sujeita a uma relação fixa de perguntas abertas ou fechadas, permitindo que o entrevistador direcione a entrevista por um roteiro pré-estabelecido (GIL, 2016).

⁵ A totalidade significa de um lado, que a realidade objetiva é um todo coerente em que cada elemento está de uma maneira ou de outra, em relação e, de outro lado, que essas relações formam, na própria realidade objetiva, correlações concretas, conjuntos, unidades, ligados entre si de maneiras completamente diversas, mas sempre determinadas (LUKÁCS, 1967). Portanto, nenhum elemento está isolado e estático, mas tudo se relaciona e se movimenta, num processo contínuo de se desenvolver e se transformar reciprocamente. A contradição demonstra que a realidade é composta por questões antagônicas, que instigam a negação e estimulam a superação. Ela está intimamente relacionada à dialética, pois a totalidade é composta por múltiplas dimensões, em um movimento

O *locus* da pesquisa se refere à cidade de Manaus/AM, especialmente junto à duas instituições públicas específicas, a saber: 1) a Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania – SEMASC, que é o órgão gestor municipal da política de assistência social de Manaus; 2) os Centros de Referência de Assistência Social de Manaus – CRAS, a unidade pública referência do nível de proteção social básica da política nacional de assistência social. A pesquisa contou com uma amostra de seis (06) sujeitos, sendo 5 (cinco) assistentes sociais coordenadores dos CRAS de Manaus e 1 (um) técnico atuante na Gerência de Vigilância Socioassistencial da SEMASC/Manaus, que também é assistente social. O período de realização das entrevistas foi de abril a julho de 2021. Em relação aos critérios de inclusão e exclusão, apresenta-se o detalhamento no quadro a seguir:

CRITÉRIOS DE INCLUSÃO E EXCLUSÃO		
Sujeitos	Crítérios de Inclusão	Crítérios de Exclusão
Assistentes Sociais Coordenadores do CRAS	<ul style="list-style-type: none"> • Ter formação de nível superior em Serviço Social. • Estar devidamente nomeado por Decreto ou ato administrativo do Executivo Municipal. • Aceitar participar da pesquisa voluntariamente e assinar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. 	<ul style="list-style-type: none"> • Técnicos de referência que estejam atuando temporariamente como coordenador. • Profissionais afastados por motivos diversos (licença médica, interesse particular, processo disciplinar, etc).
Técnico da Gerência de Vigilância Socioassistencial da SEMASC/Manaus	<ul style="list-style-type: none"> • Ser atuante na Gerência de Vigilância Socioassistencial há pelo menos três meses. • Possuir nível superior. • Aceitar participar da pesquisa voluntariamente e assinar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. 	<ul style="list-style-type: none"> • Profissional em desvio de função. • Profissional afastado por motivos diversos (licença médica, interesse particular, processo disciplinar, etc).

Quadro 1: Critérios de inclusão e exclusão dos sujeitos da pesquisa.

Fonte: Elaboração própria, 2020.

onde contrários estão continuamente em luta. Segundo Richardson, a dialética se divide em três partes: a tese, a antítese e a síntese. “A tese refere-se a um argumento que se expõe para ser impugnado ou questionado; a antítese é o argumento oposto à proposição apresentada na tese e a síntese é uma fusão das duas proposições anteriores” (RICHARDSON, 1999, p. 45). A partir da fusão entre as proposições da antítese e da tese na síntese, elabora-se uma nova coisa, um ponto de vista superior. Por fim, a mediação, conforme explanada por Hegel (1987apud PONTES, 1989), diz respeito à relação entre o imediato e o mediato, caracterizando-se como a categoria central entre as partes de uma totalidade complexa. É por meio da mediação que ocorre a conexão entre o singular, o particular e o universal, pois a dialética entre o universal e singular se processa por meio da particularidade, que segundo Lukács é um campo de mediações (PONTES, 1989). Dessa forma, para sintetizar a inter-relação entre essas categorias, a totalidade – “complexo constituído de complexos menos complexos” (PONTES, 1989, p. 07) - é dinamizada pelas contradições, isto é, o movimento antagônico que constitui a realidade e que, por não serem relações diretas, só podem ser apreendidas por um sistema de mediações que, por sua vez, permitem desvendar por sucessivas aproximações os níveis de complexidade presentes nesta complexidade dinâmica.

A pesquisa documental local analisou registros institucionais referentes à vigilância socioassistencial e ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), elaborados pelas referidas instituições *locus*, a saber: o Plano Municipal de Assistência Social (2014-2018), 6 Planos de Trabalho 2019 - CRAS, 1 Relatório de Atividades 2019 - CRAS, 1 Plano de Trabalho 2020 do Departamento de Gestão do SUAS - DGSUAS, 1 Plano de Trabalho 2019 do Departamento de Proteção Social Básica - DPSB; 1 estudo “Diagnóstico Socioterritorial: A Territorialização da Assistência Social em Manaus 2020” do DGSUAS; 1 Boletim Informativo 2019 do DGSUAS; Documento “Análise do alcance das metas do Pacto Aprimoramento 2014-2017” do DGSUAS; Lei nº 2.234, de 19 de julho de 2017, que dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Manaus; Lei Municipal nº 2.369, de 29 de novembro de 2018, que dispõe sobre reforma administrativa; Informações do site da SEMASC; Informações obtidas via E-SIC, o Portal de Acesso à Informação do Governo do Estado do Amazonas. Além disso, foram acessados normativas, legislações, publicações e sistemas com dados públicos sobre a Assistência Social disponibilizados publicamente pelo atual Ministério da Cidadania.

A técnica definida para coleta e análise do material consistiu na técnica da triangulação⁶, tendo em vista que a mesma se configura de maneira coerente à perspectiva teórica escolhida e caracteriza-se por pesquisas que utilizam de dados qualitativos e quantitativos (CRESWELL, 2007). A pesquisa fez uso da técnica da triangulação, tanto por meio do movimento de triangulação de dados, quanto por meio da triangulação de enfoques e técnicas (FERNANDÉZ - COLLADO *apud* PRATES, 2012), visto que foram utilizados tanto dados documentais, como dados da pesquisa de campo e dados contextuais, em uma abordagem qualitativa e quantitativa. As informações coletadas durante a pesquisa documental, confrontadas com as informações oriundas das entrevistas permitiram uma visão ampla da realidade e do objeto em questão.

Além da técnica da triangulação, a análise dos materiais oriundos da pesquisa documental e de campo contaram com o apoio da técnica da análise de conteúdo⁷, uma vez que a mesma nos proporciona um conjunto de técnicas de codificação, categorização e interpretação de

⁶ A triangulação objetiva “abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo”, partindo do princípio de que “é impossível conceber a existência isolada de um fenômeno social, sem raízes históricas, sem significados culturais e sem vinculação estreitas e essenciais com uma macrorealidade social” (TRIVIÑOS, 1987, p. 38).

⁷ A análise de conteúdo objetiva “compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas” (CHIZZOTTI, 2006, p. 98).

materiais discursivos (linguagem escrita ou oral), além de ser considerada uma técnica que “funde-se nas características do enfoque dialético” (TRIVIÑOS, 1987, p. 60).

É pertinente ressaltar aqui algumas das dificuldades enfrentadas no desenvolvimento da pesquisa. Inicialmente, a Secretaria de Estado de Assistência Social do Amazonas - SEAS consistia em um dos *locus* do estudo, porém, a mesma indeferiu todos os pedidos de anuência de pesquisa na instituição, tanto de campo, como documental. Já na SEMASC, devido à mudança de gestão, a anuência da pesquisa foi solicitada e deferida duas vezes, uma em outubro de 2020 e outra em janeiro de 2021.

Após a troca de gestão, foi necessário aguardar a nomeação dos novos coordenadores dos CRAS e, em seguida, aguardar um período para que estes pudessem se ambientar ao cargo. Somente após a espera desse período as entrevistas puderam ser realizadas. Objetivava-se entrevistar 7 coordenadores dos CRAS, porém, houve resistência de adesão dos assistentes sociais coordenadores em participar da pesquisa, motivo pelo qual encerrou-se a amostra com 5 coordenadores.

Alguns documentos previstos no planejamento inicial da pesquisa documental não foram disponibilizados pela SEMASC, dos quais destaca-se o relatório anual de gestão de 2019 e outros que demonstrariam a execução físico-financeira. A SEMASC alegou não mais possuir a versão final do relatório anual de gestão por ter sofrido um ataque *hacker*. A mesma solicitação foi realizada junto ao Conselho Municipal de Assistência Social de Manaus – CMAS, que alegou não dispor do relatório por não solicitar este tipo de documento do órgão gestor. Também foram realizados vários pedidos para acesso a relatórios conferenciais junto ao CMAS, tendo em vista que tais documentos, mesmo sendo de interesse público, não estavam disponibilizados publicamente, seja na internet ou por outro canal de fácil acesso. Contudo, o CMAS não disponibilizou tais arquivos e, por isso, a pesquisadora recorreu ao Conselho Estadual de Assistência Social do Amazonas – CEAS, que enviou relatório conferencial do ano de 2019.

De outro modo, além das dificuldades, é primordial destacar as facilidades. Para tanto, é apropriado reconhecer o deferimento da autorização da pesquisa pelas duas últimas gestões da SEMASC, demonstrando reconhecimento à importância desta pesquisa. Também frisa-se o esforço de todos os trabalhadores da SEMASC que, representando a gestão, voltaram sua atenção às solicitações realizadas. Da mesma forma, mesmo diante da agenda concorrida, as coordenadoras dos CRAS que concederam entrevistas dispuseram um pouco do seu tempo para

contribuir, evidenciando conceberem a pesquisa como elemento indissociável do exercício profissional.

É legítimo também reconhecer que, na ocasião em que a SEAS indeferiu todos os pedidos de anuência, o CEAS acolheu a proposta e autorizou acesso aos registros documentais de interesse da pesquisa, conforme a disponibilidade. Posteriormente, novamente, o CEAS apoiou o estudo enviando o relatório conferencial de Manaus. Ademais, devido a desautorização de pesquisa na SEAS, uma ferramenta muito útil nesses tempos pandêmicos para coletar dados estaduais foi o E-SIC, o Portal de Acesso à Informação do Governo do Estado do Amazonas. Por fim, enfatiza-se como fator facilitador a celeridade no processo de aprovação deste trabalho pelo Comitê de Ética e Pesquisa - CEP da UFAM, que deferiu a proposta em treze dias úteis.

Tendo realizado esta exposição inicial, será apresentada a estrutura da dissertação, que está organizada em três capítulos. O 1º Capítulo, intitulado “Gestão de políticas sociais e a vigilância de estado sobre a sociedade no contexto capitalista” traz uma discussão baseada em pesquisa bibliográfica, a respeito dos modos e dos meios apreendidos pelo Estado para gerir as demandas sociais e a própria sociedade. Para isso, inicialmente, aborda-se aspectos conceituais e históricos das políticas sociais enquanto mecanismos estatais de resposta às manifestações das desigualdades sociais forjadas na sociedade capitalista. Em seguida, realiza-se explanação sobre o conteúdo e a forma da gestão social, problematizando mecanismos de gestão ou de controle acionados pelo ente estatal, apontando a vigilância como um deles. Posteriormente, adentra-se à análise da categoria de vigilância e as diferenciadas interpretações e aplicações que esta vem admitindo ao longo da história, introduzindo, em seguida, a sua incorporação pelo Estado brasileiro no âmbito das políticas públicas, especialmente a política de saúde e assistência social.

No 2ª Capítulo, denominado “A política pública de assistência social: proteção social básica e vigilância socioassistencial em Manaus”, apresenta-se, primeiramente, uma discussão sobre questão social, pobreza e desigualdade, visando problematizar e contextualizar o cenário que requisita ao Estado o provimento de proteção social, focalizando no Brasil a política pública de assistência social. Em seguida, aborda-se o processo histórico de construção desta política pública, enfatizando o período histórico que demarcou o início do seu reconhecimento como política de responsabilidade estatal e direito de seguridade social. Assim, discute-se os avanços obtidos no surgimento do novo paradigma de gestão, representado pelo SUAS, que consagrou novas pactuações e perspectivas de ação que incidiram na designação da vigilância socioassistencial como uma das funções da assistência social. Para isso, aborda-se o conceito

desta função, suas categorias basilares, seus meios de implementação e seu campo de atuação na assistência social.

Ainda neste 2º Capítulo, adentra-se à contextualização da operacionalização da política de assistência social na cidade de Manaus, dando ênfase à caracterização da proteção social básica e do trabalho desenvolvido nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS da cidade. Posteriormente, finaliza-se com a análise da implementação das macroatividades da vigilância socioassistencial pela área de vigilância da cidade de Manaus, a Gerência de Vigilância Socioassistencial da SEMASC.

No 3º Capítulo, “O trabalho do assistente social na coordenação do CRAS e sua interlocução com a vigilância socioassistencial” faz-se, primeiramente, uma apresentação da profissão em serviço social, explanado sobre sua emergência, seu objeto, seu projeto ético-político e demais características que a definem e fundamentam enquanto profissão. Também é explicitada a atuação deste profissional em cargos de gestão, principalmente no espaço sócio-ocupacional da assistência social. Ainda no 3º Capítulo, realiza-se a apresentação das particularidades do trabalho do assistente social na gestão dos CRAS de Manaus para, em seguida, desvelar as repercussões do atual nível de implementação da vigilância socioassistencial em Manaus sobre o trabalho do assistente social na gestão do CRAS e as formas existentes ou potenciais de colaboração mútua entre esses atores.

Por fim, é imprescindível destacar que este trabalho consiste no primeiro estudo à nível de pós-graduação *stricto sensu* a ser elaborado sobre o tema da vigilância socioassistencial em Manaus, compondo o total de três trabalhos desenvolvidos no PPGSS/UFAM que abordam o tema da gestão da política de Assistência Social. As inferências aqui apresentadas não possuem pretensão de esgotar o tema, pois o conhecimento está em constante movimento de superação, mas de inaugurar o debate sobre a vigilância socioassistencial no âmbito local, dar visibilidade à esta função em Manaus e ao trabalho do coordenador do CRAS. Também objetiva-se contribuir com a gestão municipal e com o conselho de assistência social, para a identificação de fragilidades e potencialidades na operacionalização da política de assistência social em Manaus.

CAPÍTULO 1

GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS E A VIGILÂNCIA DE ESTADO SOBRE A SOCIEDADE NO CONTEXTO CAPITALISTA

O objetivo deste capítulo é contextualizar e discutir teoricamente a gestão das demandas sociais que é operada pelo Estado, assim como as estratégias e mecanismos utilizadas, introduzindo a vigilância como um importante instrumento através do qual o Estado pode lançar mão para cumprir diferentes objetivos. Para tanto, o capítulo está estruturado em três tópicos.

No primeiro será feita uma discussão conceitual sobre o Estado e a política social no contexto capitalista, no qual se discorrerá sobre a história da intervenção estatal por meio das políticas sociais, explanando as clássicas iniciativas de políticas sociais no mundo e no contexto brasileiro, para destacar as políticas sociais sob a égide neoliberal. Também serão abordadas concepções de gestão social, bem como serão apresentados os modelos de administração pública que permitirão a compreensão das tendências de gestão exercidas pelo Estado, sobretudo, em relação ao trato com as políticas públicas no Brasil.

No segundo tópico será realizada, primeiramente, uma reflexão sobre mecanismos de controle do Estado, introduzindo uma discussão teórica sobre a emergência da categoria de vigilância no campo das ideias e problematizando os sentidos que esta assume ao longo de diferentes contextos.

Por fim, no último tópico será caracterizado o desenvolvimento da categoria de vigilância no Brasil, atrelado ao processo de implementação de avaliação de política pública, em que se aborda também a aplicação da vigilância no âmbito das políticas públicas de saúde e assistência social.

1.1 ESTADO E POLÍTICA SOCIAL EM TELA: ASPECTOS CONCEITUAIS E HISTÓRICOS NO CONTEXTO CAPITALISTA

A origem das políticas sociais está relacionada a um contexto de profundas transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas na sociedade capitalista, durante a transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista. De acordo com Santos (2012), o capitalismo chega ao século XIX, estabelecido em um grande processo de industrialização e urbanização, tendo como base técnica a indústria têxtil. Esse período é

marcado pela consolidação da classe burguesa como classe dominante, pelo aumento do pauperismo e por uma grande movimentação e pressão da classe trabalhadora, cuja tomada de consciência sobre a sua condição de exploração resultou na emergência da questão social⁸ e, conseqüentemente, na necessidade de intervenção sobre essas questões através de ações engendradas no âmbito das chamadas políticas sociais.

Surgiram muitas análises divergentes sobre o conceito e o papel do Estado por conta dos câmbios ocorridos no processo de consolidação do sistema capitalista. Diante dessa complexidade, quando se fala em Estado e em política social é preciso deixar claro de qual Estado se está falando, uma vez que diferentes concepções de Estado concebem diferentes concepções de política social (PEREIRA, 2008).

O século XVIII, bojo do capitalismo concorrencial, foi um momento histórico de clandestina e escassa participação política da classe trabalhadora. Marx (1988) observou que o Estado atuava de maneira coercitiva sobre o proletariado, mas com uma forte inclinação para atendimento dos interesses da classe dominante. Para tanto, Marx (1988) considerou que o Estado era o comitê da classe burguesa, ou seja, um mantenedor da ordem estrutural da sociedade capitalista, atuando como um guardião dos interesses do capital.

Nessa perspectiva, o Estado não age, necessariamente, em prol do atendimento das necessidades humanas e nem da emancipação da classe menos favorecida. Logo, as políticas sociais, nessa ótica, “funcionam como um meio para manter a desigualdade e perpetuar a dominação do Estado como instrumento manejável pelos grupos no poder” (PEREIRA, 2008, p. 104).

Já no contexto do fim do século XIX e início do século XX, Gramsci desenvolveu um esforço teórico mais consistente em relação à concepção marxista de Estado, elaborando a tese do Estado ampliado. Segundo Gramsci, o Estado é um bloco histórico constituído a partir da junção entre sociedade política e sociedade civil. A sociedade política é aquela que tem como base material os aparelhos coercitivos e burocráticos executivos (forças armadas e policiais e aqueles relacionados à aplicação da lei), enquanto que a sociedade civil é aquela responsável pela elaboração e/ou difusão das ideologias, tendo como base material os aparelhos privados de hegemonia, a exemplo do sistema escolar, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação, etc.). Diferentemente de Marx, Gramsci entendeu a sociedade civil não no âmbito

⁸ “Expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1983, p.77).

estrutural, mas como um momento na superestrutura, que corresponde à função da hegemonia (COUTINHO, 1999). Em conformidade com a perspectiva de Estado ampliado de Gramsci, Pereira (2008) esclarece que:

A política social por não ser só uma forma de regulação, mas um processo dinâmico resultante da relação conflituosa entre interesses contrários, predominantemente de classes, tem se colocado, como mostra a história, a serviço de quem maior domínio exercer sobre ela. É por isso que – vale insistir – dependendo dos regimes políticos prevaletentes, da organização das classes dominadas e dos paradigmas teóricos em vigência, a política social pode representar ganhos para os dominados. (PEREIRA, 2008, p. 86-87)

Nesse sentido, ainda que o Estado zele pelos interesses da classe dominante, ele incorpora e atende as demandas da sociedade civil em nome da sua própria perpetuação e legitimidade. Isso revela que o Estado tem caráter dialético, constituído e dividido por interesses distintos e contraditórios que precisam ser administrados. Logo, a depender do contexto, da correlação de forças e do nível de organização e participação política dos sujeitos, as demandas das classes subalternas podem ser incorporadas pelo Estado (PEREIRA, 2008).

Adentrando na trajetória histórica das políticas sociais, Behring e Boschetti (2011) consideram que as primeiras iniciativas reconhecíveis como políticas sociais⁹ surgiram especificamente no período do final do século XIX. Um exemplo elucidador é o seguro-saúde nacional obrigatório instituído em 1883 na Alemanha, proposto durante o governo do *Chanceler Otto Von Bismarck* em resposta à mobilização e pressão da classe trabalhadora alemã. O modelo bismarckiano era contributivo e visava amparar os trabalhadores em caso de perda da capacidade laborativa, decorrente de doença, idade ou outros fatores. No entanto, o seguro social público obrigatório só beneficiava determinados segmentos de trabalhadores e, logo, não tinha caráter universal, assemelhando-se a seguros privados, numa perspectiva essencialmente liberal.

Contudo, o século XIX testemunhou mudanças econômicas e políticas importantes para a constituição de um novo perfil de Estado e de novas configurações de políticas sociais, destacando-se três grandes acontecimentos: 1) a Revolução Industrial, que alterou o cenário produtivo e econômico e que foi decisiva para a consolidação do modo de produção capitalista e da classe social burguesa; 2) o surgimento da democracia de massas, que contribuiu para a

⁹ Conforme Behring e Boschetti (2011), anteriormente, nas sociedades pré-capitalistas, a manutenção da ordem social se dava por iniciativas pontuais, caritativas e até punitivas/coercitivas que podem ser consideradas protoformas das políticas sociais. São exemplos as leis inglesas que foram estabelecidas antes da Revolução Industrial, a saber: Estatuto dos Trabalhadores (1349); Estatuto dos Artesãos (1563); Leis dos Pobres Elisabetanas (1531-1601); Lei de Domicílio - *Settlement Act* (1662); *Speenhamland Act* (1795); Nova Lei dos Pobres - *Poor Law Amendment Act* (1834).

construção de um Estado com crescentes funções sociais; 3) a instituição de Estados nacionais ou Estados-nação, isto é, estados com governos instituídos como autoridades públicas e inaugurais de práticas administrativas e relações avessas ao paternalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

No contexto da Segunda Guerra Mundial, outra iniciativa importante no campo das políticas sociais foi formulada na Inglaterra, em 1942: o Plano *Beveridge*. Este plano apresentou críticas ao modelo bismarckiano e propôs a instituição do *Welfare State*, ou o chamado Estado de Bem-Estar Social. Segundo o modelo beveridgiano, os direitos sociais têm caráter universal, ou seja, destinados a todos os cidadãos, independentemente de contribuição, pois o seu principal objetivo é a amenização da pobreza, garantindo, por financiamento e gestão do Estado, mínimos sociais a todos aqueles que necessitam, (BOSCHETTI, 2009).

Como mencionado, o Plano de *Beveridge* foi um dos primeiros pilares estruturantes do regime do *Welfare State*. Segundo Pereira (2008), o Estado de Bem-Estar não concerne propriamente de um Estado, mas sim de um complexo moderno de proteção social, enquanto parte integrante do Estado capitalista regulador, e que pode ser considerado como um tipo histórico de sociedade na qual a política social viveu os seus melhores momentos, principalmente nos países capitalistas avançados que, após a II Guerra Mundial, viam-se ameaçados pelo espectro comunista da União Soviética.

Para Pereira (2008), o *Welfare State* se organizava por meio de três marcos orientadores, são eles: a doutrina de regulação econômica e social do economista John Maynard Keynes (1883-1946)¹⁰ inaugurada na década de 1930, que primava pelo aumento da intervenção estatal nas relações de mercado; o Relatório de *Beveridge* sobre a seguridade social, publicadas em 1942; e a teoria trifacetada da cidadania de T. H. Marshall, formulada nos fins dos anos 1940 e composta por três grupos de direitos historicamente conquistados ao longo de três séculos: civis (XVIII), políticos (XIX) e sociais (XX)¹¹.

¹⁰ Anteriormente à doutrina keynesiana, no âmbito econômico prevaleciam as ideias liberais, como a que toda oferta criava a sua própria demanda ou a noção de *laissez-fairez* (a chamada “mão invisível” do mercado), que primava pela autorregulação econômica, segundo os postulados dos liberais Adam Smith e David Ricardo. Keynes, por sua vez, argumentava que, diante da insuficiência do mercado para sustentação dos níveis de produção e oferta de empregos em tempos de crise, era necessária uma forte intervenção econômica do Estado para compensar as falhas do mercado e garantir a oferta de emprego. Dessa forma, Keynes pode ser considerado um forte oponente à crença liberal no século XX, apesar de ser defensor do sistema capitalista (PEREIRA, 2008).

¹¹ Coutinho (1990) define cidadania como a capacidade conquistada por alguns ou todos os indivíduos de se apropriarem dos bens socialmente criados e de catalisar as potencialidades de realização humana possíveis na vida social. Consoante este autor, uma das contribuições mais importantes sobre a compreensão da cidadania foi elaborada por T. H. Marshall (1967), que definiu as três determinações consideradas modernas de direitos de cidadania. A primeira são os direitos civis, que dizem respeito ao direito à vida, à liberdade de pensamento, de ir e vir e à propriedade. A segunda são os direitos políticos que incluem o direito de votar e de ser votado e o direito de associação e organização. Já a terceira são os direitos sociais que consistem no direito à participação mínima

Resumidamente, o *Welfare State* foi fruto de uma combinação de políticas de cunho keynesiano, na qual o Estado assumia o compromisso de estabelecer garantias de seguridade social e de pleno emprego. Desta maneira, o Estado aumentava o poder de compra dos trabalhadores e estimulava o acesso a bens e serviços, administrando riscos particulares da relação de trabalho assalariada e inerentes ao capitalismo em seu padrão de produção fordista que, diante do aumento da demanda, elevou os níveis de produção de bens duráveis em massa. Nesse cenário, a ampliação das políticas sociais desempenhou uma função diretamente relacionada ao aumento da produção e da oferta de serviços, com um respectivo aumento do consumo.

Segundo Hobsbawm (1995), de certa forma, todas as regiões do mundo foram alcançadas por um desenvolvimento econômico entre o período dos chamados “anos dourados” (1950-1970). Todavia, na América Latina, os benefícios sociais não acompanharam os econômicos, visto que aqui não houve por parte do Estado um compromisso com a seguridade social e com a construção de um sistema de proteção social como ocorreu nos países desenvolvidos da América Central e da Europa nesse período.

O Brasil¹² pós-1945 esteve sob o governo de Getúlio Vargas, em um contexto de capitalismo tardio, buscando aprimorar o processo de industrialização e urbanização iniciado ainda na década de 1930. Esse processo teve como pano de fundo a crise de hegemonia entre a burguesia industrial local e o grupo da oligarquia agrária. Nessas circunstâncias se forma “um Estado de compromisso, que expressa a ausência de hegemonia de qualquer um dos grupos dominantes e exerce o papel de árbitro entre esses interesses” (DRAIBE, 1985, p.22).

Nesse momento, não é possível vislumbrar no Brasil a existência de um Estado de Bem-Estar Social, mas sim a execução de políticas sociais de bem-estar voltada para grupos específicos ou de um “Estado de Bem-Estar Ocupacional” (SPOSATI, 1995), porquanto as principais iniciativas desse período se apresentam em formato de legislações trabalhistas e de seguros sociais que privilegiaram o trabalhador formal e excluíram os demais segmentos de trabalhadores. A garantia de direitos trabalhistas visava uma aproximação e cooptação das

na riqueza material e espiritual. Na modernidade eles representam o direito à educação, à saúde, à habitação, previdência pública e à assistência social.

¹² Behring e Boschetti (2011) chamam atenção para algumas características da formação do capitalismo brasileiro. A primeira delas é a presença das marcas do processo de colonização ocorrido entre os séculos XVI e XIX, que serviram à acumulação originária do capital nos países centrais (PRADO JR, 1991) e que causaram uma tendência à subordinação e dependência do Brasil aos países centrais, o que tornava o Brasil um país liberal formal, com uma economia moldada para a exportação e que existia à mercê das flutuações de interesses e mercados externos. Soma-se a isso o peso do escravismo na sociedade brasileira e a desqualificação da condição de trabalho nas relações sociais, o que acarretava um “desenvolvimento desigual e combinado” (IANNI, 1922).

organizações representativas dos trabalhadores para "estatizar a luta de classes" (DRAIBE, 1985), buscando harmonizar as relações e os conflitos. Destarte, as políticas sociais desse período expressavam características clientelistas, seletivas e fragmentadas.

Mas é especialmente no início da década de 1960 que o cenário das políticas sociais dá um passo a mais em direção à configuração de “sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação)”, superando aquele caráter mais seletivo, apesar do signo clientelista, autoritário e tecnocrático característico do regime da ditadura civil-militar (DRAIBE, 1989, p. 22). Em relação à economia, houve uma expansão do padrão de produção fordista pela continuidade de um plano de produção em massa, uma ampliação do mercado interno e investimento na internacionalização da economia que permitiu por alguns anos a manutenção de taxas de crescimento e, ao mesmo tempo, possibilitou um forte incremento da política social brasileira (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Tal investimento no campo dos direitos sociais também funcionava como estratégia de busca de legitimação do regime em contraponto às suas atitudes de privação da liberdade, à censura e abuso de autoridade, ou seja, à restrição dos direitos civis e políticos (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Os anos de 1964 a 1968 ilustram uma ampliação da racionalidade na implementação das políticas sociais, quando foram criadas novas fontes de financiamento, constructos institucionais e mecanismos operacionais, no entanto, manteve-se a reprodução das desigualdades, da gestão tecnocrática e do conservadorismo (CASTRO, 2009).

O debate sobre a existência de um sistema de proteção social se amplia durante a grande movimentação social pela redemocratização do Brasil na década de 1980. Essa década histórica não é um momento fácil de mudanças de concepções e de abordagens no campo civil, social e político, em razão de que o país se manteve em um contexto de ditadura civil-militar por mais de 20 anos:

A crítica a esse sistema conservador definiu uma agenda de reforma social. Ela deveria caminhar na direção da descentralização, da participação dos beneficiários nas decisões, do combate ao uso clientelista das iniciativas na área social, da racionalização e aumento da eficiência do gasto, da universalização e da busca de maior equidade na prestação de benefícios e serviços sociais. (ALMEIDA, 2004, p. 2)

A partir da instituição da Constituição Federal de 1988, foi possível consolidar o sistema de seguridade social e, nesse sentido, arquitetar um arcabouço jurídico-legal que garante um conjunto de direitos à assistência, à previdência e à saúde, sob responsabilidade estatal, com um impacto relevante no campo da proteção social. A Constituição Federal de 1988 é

considerada um marco por ter anunciado um reordenamento das políticas públicas segundo uma lógica mais igualitária e pela justiça social, além de ter garantido a participação popular e o controle social sobre as ações do Estado, ainda que num contexto fortemente conservador, no qual o clientelismo e os privilégios corporativos perduravam (DRAIBE, 1998).

Salienta-se que o modelo *beveridgiano* inglês e o modelo alemão bismarckiano fundamentaram as concepções de direitos sociais nos diversos sistemas de proteção social pelo mundo. No Brasil, o sistema de seguridade social pode ser considerado híbrido, pois incorporou princípios de seguro social contributivo no âmbito da previdência social, princípios seletivos em relação à assistência social e ao caráter universal na Saúde (BOSCHETTI, 2004). Muitas foram as mudanças advindas da criação da Constituição Federal de 1988 e de outras regulamentações para a proteção social que ela requisita:

(i) a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; (ii) o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar serviços de saúde de forma universal, pública e gratuita, em todos os níveis de complexidade, por meio da instituição do Sistema Único de Saúde – SUS; (iii) o reconhecimento da assistência social como política pública instituindo o direito de acesso aos serviços pelas populações necessitadas e o direito a uma renda de solidariedade aos idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; (iv) extensão dos direitos previdenciários com estabelecimento do salário-mínimo como valor mínimo e garantia de irredutibilidade do benefícios; (v) a extensão dos direitos previdenciários rurais com redução do limite de idade, inclusão do direito à trabalhadora rural, o reconhecimento do direito à aposentadoria apoiado em uma transferência de solidariedade ao trabalhador familiar;¹³ (vi) o reconhecimento do seguro desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego. (JACCOUD, 2009, p. 63)

Este modelo de proteção social instituído pelo sistema de seguridade social é materializado pela consecução de políticas públicas, especialmente as políticas sociais. Devido ao fato de as políticas sociais se identificarem com a concretização da categoria de direitos sociais, que são orientados pela perspectiva da equidade e da justiça social, abre-se um pressuposto para que a sociedade exija atitudes positivas do Estado para transformar esses valores em realidade. Isso explica por que é fundamental a participação do Estado, “seja como regulador, seja como provedor ou garantidor de bens públicos como direito” no campo das políticas públicas (PEREIRA, 2009, p. 102).

No entanto, desde o período do fim dos anos dourados e com a crise de superprodução da década de 1970, entra em crise igualmente o modelo de proteção social vigente nos países desenvolvidos e se inicia um processo de reorganização do capital e de reforma do Estado

¹³ “Institui-se um regime diferenciado para os trabalhadores rurais em regime de economia de natureza parcialmente contributiva” (JACCOUD, 2009, p. 63).

(BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Nesse momento, o descrédito das ideias keynesianas que regulavam o modelo do Estado de Bem - Estar Social fomentou o desenvolvimento de um novo sistema ideológico, político e econômico: o neoliberalismo.

O neoliberalismo refere-se a uma doutrina econômica que defende a redução do Estado e ampliação liberdade econômica e de mercado. Segundo este ideário é necessária a redução de gastos públicos, incluindo as despesas com políticas sociais, para equilíbrio fiscal das contas públicas. Isso acarretou o incentivo de transferências de responsabilidades estatais para o capital privado, o que significou ampliação da esfera do mercado econômico (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Uma das maiores expressões dessa tradição foi o chamado “Consenso de *Washington*”, deliberado por instituições financeiras internacionais e cujo receituário foi seguido por países endividados e tensionados pela inflação como o Brasil.

Sob o ideário neoliberal e como resposta à crise capitalista para recuperação do seu ciclo produtivo, inaugurou-se nos países capitalistas a chamada reestruturação produtiva, que implicou no processo de superação do padrão fordista/taylorista pela implementação de uma nova forma de acumulação flexível, o toyotismo¹⁴. Este modelo implementou novas medidas de incremento tecnológico/produtivo e novas técnicas de gerenciamento da força de trabalho.

Essas características do processo de reestruturação produtiva associadas ao contexto de crise implicaram no aumento do desemprego e da precarização das condições de trabalho e de salário, além do enfraquecimento da organização política operária e popular. Este novo cenário econômico e político significou um retrocesso no campo das políticas sociais e em relação aos direitos da classe trabalhadora anteriormente conquistados. Além disso, consoante Yazbek (2004), o avanço das diretrizes neoliberais foi perigoso para a consolidação das políticas sociais, porque provocou um processo de despolitização das desigualdades sociais, incentivando a individualidade, a filantropia e a naturalização da pobreza.

No Brasil, o contexto de crise do capital e a proliferação das ideias neoliberais também incidiram em uma reforma do Estado, realizada com a justificativa de redução de gastos públicos com políticas sociais e da privatização de empresas públicas para ajuste fiscal. Segundo Behring (2003), as ideias neoliberais de reforma do Estado ganharam corpo entre as gestões do governo de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso durante a década de

¹⁴ O modelo japonês, denominado toyotismo, consagra o início da chamada era de acumulação flexível, resultado da introdução de técnicas de gestão da força de trabalho e de mecanismos tecnológicos no processo produtivo e de serviços, cuja finalidade era a intensificação da exploração de trabalho, disciplinamento dos trabalhadores e a manutenção de um quadro de mão de obra reduzido, porém constituído de trabalhadores qualificados, multifuncionais e polivalentes (ANTUNES, 2009).

1990, um pouco depois da consagração das políticas de saúde, assistência Social e previdência social como constitutivas do sistema de seguridade social pela Constituição Federal de 1988.

O governo de Fernando Henrique Cardoso iniciou um projeto reformista neoliberal do Estado por meio de um plano diretor que primava pela privatização dos bens públicos e pela redução do papel estatal que configurou em processos de regressão de direitos consagrados em 1980. Em vista disso, Behring (2003) afirma que no Brasil não se pode falar de uma “reforma” na perspectiva redistributiva porque, historicamente, o termo esteve associado à esquerda de viés social-democrata, mas se pode falar de uma contrarreforma do Estado que significou uma retração de direitos sociais conquistados pelo movimento popular e sancionados na Constituição Federal de 1988.

As novas relações travadas entre o Estado e sociedade civil, e entre a reestruturação produtiva e a hegemonia das ideias neoliberais desencadearam um processo de reconfiguração das políticas sociais. Isso se expressa com a expansão de programas de transferência de renda, a privatização de órgãos públicos e a transferência de responsabilidades sociais estatais para entidades privadas e para a sociedade civil em substituição às tendências estatizantes, universais e redistributivas¹⁵ de proteção social.

Nessas circunstâncias, as políticas sociais foram desconsideradas em detrimento da máxima neoliberal conservadora de “Estado máximo para o capital” e Estado mínimo para os trabalhadores (NETTO, 2007, p. 81) e isso resultou em um profundo retrocesso no campo da proteção social, no aumento da precarização do trabalho e, por conseguinte, no aumento da pobreza e aprofundamento das expressões da questão social.

Com o aumento do desemprego e da pobreza, aumenta a procura por políticas sociais, o que pressiona o sistema de proteção já negligenciado e limitado devido à austeridade em relação à destinação de recursos. É dessa forma que os serviços e os programas da política de assistência social, por exemplo, só atingem entre 15% a 25% da população que deveria ter acesso por não

¹⁵ Lowi (1966, 1972) classifica as políticas em quatro formatos: distributivas, regulatórias, redistributivas e constituintes. Essas classificações, na verdade, referem-se às arenas políticas, que representam um jogo de interesses, vantagens e desvantagens, conflitos e consensos entre diversos atores que se posicionam nesse campo de disputas. As políticas regulatórias são aquelas que estabelecem regras e padrões para atores privados e públicos visando a regulamentação de determinados serviços; as políticas distributivas são aquelas que direcionam recursos públicos para ações com impacto positivo (como construção de escolas, postos de saúde, estradas e etc.), mas que não beneficiam a sociedade como um todo e, sim, apenas uma parcela da sociedade; as políticas redistributivas são as mais conflituosas pois se referem à viabilização de bens e serviços para um segmento da sociedade pela extração desses recursos de um outro grupo social; e, por fim, as políticas constitutivas são aquelas que definem as regras gerais dos sistemas de uma sociedade para o estabelecimento de políticas públicas, implicando na distribuição de poder.

conseguir expandir sua abrangência, restringindo o atendimento aos pobres dos mais pobres (BEHRING E BOSCHETTI, 2011).

Tendo em vista essa situação, Teixeira pontua que formular políticas sociais no capitalismo, principalmente no contexto de hegemonia do neoliberalismo, “é enfrentar poderosas forças sociais sempre em luta para assegurar no Estado a consolidação de seus interesses e privilégios, os quais investem contra direitos sociais” (TEIXEIRA, 2009, p. 8), especialmente contra políticas públicas¹⁶ redistributivas.

Mas para que o Estado realize a consecução das políticas públicas e sociais, ele precisa fazê-lo dentro de um processo organizador e regulador de gestão que dá forma a um outro amplo campo de estudos relacionado ao modo como o Estado gere as ações sociais públicas. Esta área conceitual — identificada como gestão social e/ou gestão pública — abrange discussões sobre princípios, valores e conceitos que evidenciam a forma como o Estado lida com a sociedade e as demandas sociais, conforme será exposto a seguir.

1.2 GESTÃO SOCIAL: O CONTEÚDO E A FORMA DA GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Este trabalho dissertativo propõe, dentre as suas categorias teóricas, a discussão sobre política social, abrangendo, especialmente, o âmbito da gestão das políticas sociais. Isto se faz necessário devido à proposta de o estudo concentrar-se em componentes de gestão da política de assistência social em um âmbito mais macro, ou seja, a vigilância socioassistencial, que é uma área vinculada à gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS; bem como em âmbito mais micro, que é empreendida pelas coordenadoras dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS em Manaus, sujeitos desta pesquisa de campo.

Como exposto anteriormente, há várias concepções de Estado e, conseqüentemente, de repostas interventivas, engendradas por ele através das políticas públicas ou, especificamente, das políticas sociais. Pode-se dizer que as políticas sociais lograram os seus melhores momentos durante a vigência do *Welfare State*, que representou um novo paradigma não somente de concepção, mas de gestão das necessidades coletivas. É nesse contexto no qual se circunscreve a emergência da chamada gestão social, fundada na concepção do Estado Social de Direito,

¹⁶ Necessário considerar que, segundo Pereira (2009), as políticas sociais se situam no amplo *hall* de políticas públicas, isto é, as políticas sociais são políticas públicas, porém de natureza social.

regulador das ações públicas e comprometido com princípios de cidadania (CARVALHO, 2013).

Com o declínio do *Welfare State*, o avanço do ideário neoliberal e de outros processos como a globalização, a configuração da gestão e a implementação das políticas públicas se alteram. Contudo, ainda que no contexto do Estado mínimo a iniciativa privada tenha ganhado espaço e assumido funções antes estatais, o Estado permanece, contraditoriamente, desempenhando um papel regulador:

Os acontecimentos nos quais, sociedade e Estado, estão mergulhados — os avanços velozes e contínuos da ciência e da tecnologia, os processos de globalização que nos tocam, a maior interdependência das nações e a debilitação do Estado-nação, o triunfo e talvez a agonia de um capitalismo planetário, os vendavais neoliberais que contaminaram a própria política social e econômica, as constantes compressões e ajustes econômicos, as mudanças radicais de percepção e produção da riqueza e do trabalho, a alarmante desigualdade e extensão da pobreza — sem dúvida influenciaram uma nova geração de políticas públicas. Todos estes acontecimentos que se constituem de forma interdependente, nos levam a crer num pós-*welfare state* e na presença de um Estado menos executor e mais indutor, articulador e agregador. Um Estado coordenador. Há um claro movimento — importante — de retomada da força do Estado como “*intelligentia*” do fazer público sem, contudo, assumir a execução direta dos serviços públicos. (CARVALHO, 2013, p. 44)

Em razão disso, vislumbra-se a gestão social como uma categoria pertinente para discutir o modo como o Estado procede diante das requisições postuladas pela sociedade. Mas, primeiramente, é oportuno salientar que o termo “gestão social” tem assumido diversas concepções ao longo dos tempos. Carvalho (2012, p. 42) esclarece que o termo é aplicado tanto para referenciar as iniciativas tipicamente estatais, quanto aquelas procedentes da sociedade civil, através de suas organizações e de movimentos sociais com caráter público não estatal. Esta última perspectiva ganhou força, principalmente, na esteira dos anos 90, devido à implantação do modelo neoliberal em todo o mundo e, conseqüentemente, ampliação de processos privatizantes, fomento ao mercado e às transferências de responsabilidades estatais para o terceiro setor.

Para autores como França Filho, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos não deve ser atribuição exclusiva do Estado, pois “pode se dar via a própria sociedade, através das suas mais diversas formas e mecanismos de auto-organização, especialmente o fenômeno associativo” (FILHO, 2008, p. 30). Contudo, Souza argumenta que “o Estado é o lugar, não é o único, nem exclusivo, mas é o lócus por excelência da gestão social e das políticas sociais” (SILVA, 2013a, p. 216) e é preciso estar atento às armadilhas que a concepção mais abrangente da esfera pública pode trazer, levando em consideração as contradições existentes no âmbito do

trato às desigualdades sociais em contraposição ao incremento das taxas de acumulação que sustentam a sociedade de classes:

Mas essa abordagem também traz armadilhas. Que tipo de armadilha? O de utilizar o pretexto do público não estatal para a desobrigação do Estado quanto às políticas sociais ou para a redução do papel social do Estado. As duas últimas reformas da previdência social — a de 1998, sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso e a de 2003, sob a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva — ocorreram em contexto de hegemonia do pensamento neoliberal, do Estado mínimo, das privatizações, dos estímulos ao mercado. Naquele contexto prevalece a concepção de Estado fomentador do mercado tendo na agenda modelos híbridos de gestão social pela articulação estatal-privado e estratégias semi-privatizantes ou privatizantes de serviços de interesse público. (SILVA, 2013a, p. 215)

Logo, a perspectiva de gestão social, conforme a interpretação de autores como Carvalho (2001) e Souza (2013a), é pertinente no caso particular deste estudo, pois remete à própria noção de gestão pública e de política de proteção social, como é o caso da política de assistência social. Além disso, essa concepção suscita princípios caros à assistência social pública, como a participação social, a descentralização de poder, a cidadania, a transparência na prestação de serviços, dentre outros.

Carvalho define gestão social como “a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos” (CARVALHO, 2001, p.14), cujo atendimento se dá através da oferta de projetos, programas e políticas públicas. Com base nessa concepção, a gestão social comporta relações democraticamente compartilhadas entre a sociedade e governo, nas quais a sociedade tem protagonismo no sentido da identificação das necessidades e das demandas, e o Estado se encarrega da intervenção administrativa. Em concordância com essa concepção, Silva concebe a gestão social como “um conjunto de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade civil, tendo como foco as demandas coletivas e o interesse público” (SILVA, 2013a, p. 217), e possuindo como finalidade possibilitar o acesso a direitos sociais e à conquista da cidadania.

Como afirma Silva, a gestão social é objeto de intervenção profissional do serviço social brasileiro desde a sua gênese. Nesta perspectiva crítica, a gestão social, assim como o serviço social, “ocupa-se da reprodução da vida social respondendo, direta ou indiretamente, às exigências da esfera da produção” (SILVA, 2013a, p. 217), operando “no âmbito do acesso a bens e serviços, sob perspectiva não mercantil, buscando alternativas de respostas às demandas sociais.” (SILVA, 2013a, p. 217).

Logo, desde a década de 1930, período que consagra a profissionalização do serviço social na sociedade capitalista, o assistente social atua vinculado à gestão social, seja na prestação direta dos serviços sociais, seja na administração e planejamento, sobretudo a partir dos anos de 1960/70, quando se acentua a presença do assistente social nesse nível de atuação.

Igualmente, a gestão social incorpora aos princípios democráticos e de justiça social que se coadunam com o projeto profissional do serviço social:

Compreendemos que o Serviço Social constitui-se em mediação importante para a afirmação da práxis da gestão social, especialmente pelo conjunto de compromissos e referenciais ético-políticos, teórico-metodológicos e técnico-operativos, que objetivam a afirmação dos valores da cidadania, democracia e justiça social, tanto quanto a gestão social. Além disso, os profissionais dessa área acumulam competências e habilidades importantes no sentido de desvelar e atuar junto à realidade social e à população, que se constitui na centralidade do processo da gestão social. (MAIA, 2006 *apud* SILVA, 2013a, p. 214)

Em virtude das características da gestão social apontadas anteriormente por Carvalho (2013), a autora destaca a importância da vigilância social como um instrumento para a operacionalização da gestão social, visto que, nesse campo prático, o Estado demanda continuamente informação para conhecer a realidade social e assim poder planejar, intervir e monitorar:

Para a Gestão Social os sistemas de informação são necessários como vigilância social, fotografia e monitoramento contínuo da realidade. Os sistemas de informação funcionam como bússola indispensável na Gestão Social. As informações antecedem, precedem, sucedem criando memória e identidade. Já fazem parte da agenda política, produzir informações sistemáticas e confiáveis, monitorar e avaliar o desempenho das políticas e programas sociais públicos, praticar a transparência e a prestação de contas da ação pública. (CARVALHO, 2013, p. 50)

Durante as sucessivas aproximações ao objeto de pesquisa, identificou-se a necessidade de incluir na discussão os chamados modelos de administração pública, que integram a discussão teórica da gestão que se dá no seio do Estado. Estes modelos administrativos expressam características que se fazem presente na gestão das políticas sociais, incluindo a assistência social. Mais à frente poderá ser visto o quanto determinados temas levantados nesse campo reaparecem à medida que se explicita sobre a categoria de vigilância.

Como França Filho (2008) explanou, a depender da lógica que rege o governo em questão, a gestão pública pode assumir direcionamentos mais clientelistas, conservadores, democráticos ou burocráticos. Destarte, a história da gestão pública brasileira é comumente apresentada segundo alguns modelos que ganharam mais ou menos predominância a partir de determinados contextos políticos.

Segundo Gonçalves *et al.* (2005), para Bresser Pereira, a administração pública tradicional evoluiu a partir de três modelos específicos: o patrimonialista, o burocrático e o gerencialista. Todavia, essa organização não significa que tais paradigmas, à medida que se sucederam, também se superaram, pois em muitos momentos eles coexistem no âmbito da gestão pública.

O modelo patrimonialista é aquele no qual grupos privados se utilizavam de vantagens e liberdades junto ao Estado em benefício próprio, nos quais “o poder político estava ligado ao poder econômico, possibilitando influências pessoais diretas no governo” (GONÇALVES *et al.* 2005, p. 139), predominando o “clientelismo, o apadrinhamento, o nepotismo e o mandonismo local” (SANTOS PAULA, 2013, p. 37).

Historicamente, o modelo patrimonialista predominou desde o fim do Brasil colônia até os anos de 1930, momento de desenvolvimento da burguesia industrial, até perder espaço para o modelo de gestão burocrática, que era a expressão de um esforço para controlar os excessos do patrimonialismo, e combater o nepotismo, a corrupção e a ineficiência estatal. Uma das principais implicações desse modelo consistia na instalação de critérios de impessoalidade e de formalismos rígidos, objetivando estabelecer maior controle sobre suas próprias atividades:

A gestão técnico-burocrática distingue-se pela adoção de critérios técnicos, que se, por um lado, despessoaliza as decisões do Estado, por outro, promove a despolitização da população, pois a ênfase está na racionalidade burocrática dos processos. As regras e formas de atuação estão subordinadas aos critérios técnicos. Esse modelo teve predominância no período ditatorial militar e se fundamenta na aparente neutralidade das decisões, porém, como a patrimonial, centra-se em grupos hegemônicos que detêm o poder e o mantêm por muito tempo, utilizando conscientemente estratégias que visam coibir a participação popular. (KAUCHAKJE, 2007 *apud* GONÇALVES *et al.*, 2005, p. 139)

Entretanto, com a crise do capitalismo na década de 1970 por conta do avanço do ideário neoliberal e a culpabilização do Estado pela crise do capital, avança o processo de contrarreforma do Estado que, no Brasil, teve como seu principal expoente o Plano Diretor de Reforma do Estado de 1995, elaborado pelo economista Luiz Carlos Bresser Pereira, então ministro do governo de Fernando Henrique Cardoso. Essa conjuntura trouxe a proposta de instalação do modelo de gestão gerencial que visava o aumento da eficácia da máquina pública, em substituição ao modelo weberiano. A gestão gerencial consiste na transposição de técnicas e de ferramentas da administração privada para a administração pública, fundamentalmente focada nos resultados e na satisfação do cliente. Essa é uma das maiores diferenciações do modelo gerencial para o modelo burocrático: enquanto a administração pública burocrática busca o controle dos processos, a gerencial busca o controle dos resultados (PEREIRA, 1996). Não obstante, a perspectiva gerencialista no setor público comporta elementos contraditórios:

Para Kauchakje (2007), o modelo gerencial está focado em práticas neoliberais que tentam reduzir a responsabilidade do Estado em seu papel prioritário perante as questões sociais — em especial de determinados grupos mais fragilizados e empobrecidos. Promove a concorrência entre os níveis de Estado e adota princípios da gestão empresarial. Por outro lado, adota práticas importantes para a democratização como a prestação de contas e a necessidade de transparência na gestão pública; propõe a participação de alguns atores sociais, porém, reduzida a processos protocolares, de cunho instrumental, sem desenvolver capacidades de negociação ou

discussão em âmbito mais amplo e em decisões que deveriam envolver diferentes setores da sociedade civil. (GONÇALVES *et al.* 2005, p. 143)

Diante disto, a incorporação da lógica gerencial no setor público acabou por “reproduzir a lógica do modelo burocrático pela rigidez dos critérios de medição então adotados e a ineficácia da hierarquização, que não permitem a flexibilização nas decisões ou inovações na gestão” (GONÇALVES *et al.* 2005, p. 142). Ademais, vale salientar que, como afirma França Filho “na importação de modelos ou metodologias administrativas, transfere-se também sua lógica específica” (FILHO, 2013, p. 31). Esse entendimento é trazido por Benites (2004) ao desenvolver uma importante crítica à argumentação de Pereira (1996):

A implementação de elementos de um “modelo de gestão gerencial”, ao contrário do que defende Bresser Pereira (1998), apresenta um potencial de agregação às tradições da burocracia brasileira (seja de forma conflituosa ou complementar) e não de supressão das mesmas. [...] Há vários elementos que as estratégias de “empresariamento” trouxeram para o interior do Estado, como a “terceirização” e precarização do trabalho (vide o crescente número de estagiários desempenhando atividades antes restritas a funcionários “efetivos”), práticas discursivas orientadas para os clientes, etc. (BENITES, 2004, p. 295)

Destarte, outro modelo, democrático-participativo, cuja construção ainda é uma realidade, começou a ganhar espaço após as discussões para redemocratização do Brasil e do lançamento da nova constituição federativa no fim da década de 1980 (GONÇALVES *et al.* 2005). O modelo de gestão democrático-participativa evoca princípios como a descentralização do poder e a participação social.

A gestão democrático-participativa se caracteriza pela ação local, descentralização, intersetorialidade de políticas e programas e a articulação entre as esferas de poder governamental. Esta gestão adota como prioridade as demandas das classes populares, realizando uma inversão das gestões tradicionais que privilegiam os grupos de poder já estabelecidos. Ela prevê o acesso da população aos serviços essenciais e privilegia os interesses populares, tidos como garantia de direitos e não mero assistencialismo, bem como amplia o processo de democratização com a adoção de instrumentos e mecanismos de participação social. As políticas públicas passam a ser percebidas como processo e conquista social e entra na lógica do direito social, portanto, no sistema de garantia de direitos. (GONÇALVES *et al.* 2005, p. 145)

Por outro lado, mesmo considerando a perspectiva participativa no âmbito estatal como um avanço do ponto de vista do fortalecimento de uma sociedade democrática, os modelos de administração e de gestão pública podem ser tanto úteis para direcionar racionalmente o desempenho das atividades da máquina estatal como podem, paralelamente, consistir em formas de controle e manutenção da ordem social. Motta apresenta essa inflexão quando analisa o poder disciplinar em organizações públicas ou privadas e conclui que “[...] em uma sociedade capitalista avançada, a dominação aparece como administração” (MOTTA, 1981a, p. 33).

Na concepção de Motta (1981b), o aparato burocrático do Estado pode ser um instrumento de dominação. Isso significa dizer que o Estado pode lançar mão de vários mecanismos internos e externos para exercer controle sobre a sociedade e garantir uma regulação social. A coerção pode ser um mecanismo de controle utilizado pelo Estado, mas a própria política também pode ser um instrumento de consenso utilizado em Estados democráticos (PEREIRA, 2009; RUA, 1997). Além destes, há outros mecanismos que abrangem estes já citados ou não e que, de maneira objetiva ou subjetiva, podem representar meios para o exercício de poder e de dominação do ente estatal sobre a sociedade, como será discutido a seguir.

1.3 A VIGILÂNCIA DE ESTADO: OS MECANISMOS DE CONTROLE SOBRE A SOCIEDADE NO CAPITALISMO

No início do tópico anterior, foram apresentadas duas concepções de Estado capitalista, segundo a tradição marxista: Estado para Marx e Estado para Gramsci. Considerando o cenário histórico de parca participação política, e de organizações proletárias atuando clandestinamente devido a constante perseguição do Estado, Marx (1988) concebeu o Estado como um comitê administrativo de negócios da classe burguesa, uma “máquina de repressão”, que garantia a continuidade do processo de dominação. Isso pressupõe uma noção de Estado essencialmente classista, que não desempenhava outro papel a não ser o de garantir que as relações de dominação e exploração da classe burguesa sobre a classe trabalhadora se perpetuassem.

Uma análise ainda mais ampla nos permite inferir que, para Marx, fatores como as relações de produção e reprodução, a luta de classes, a existência de uma divisão do trabalho, as relações salariais e a concentração de riqueza são engrenagens importantes para a manutenção da lógica de alienação e de exploração de uma classe sobre a outra. Para que isso ocorra, é necessário que a classe dominante promova a difusão de um tipo pensamento social que possibilite as condições para a sua continuidade e fortalecimento. Assim, emerge na teoria de Marx o conceito de ideologia. Para Marx e Engels toda a ideologia advém da classe burguesa:

As ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes; isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios de produção material dispõe também dos meios de produção espiritual, de modo que a ela estão submetidos aproximadamente ao mesmo tempo os pensamentos daqueles aos quais faltam os meios de produção espiritual. As ideias dominantes nada mais são que a expressão ideal das relações materiais dominantes, são as relações materiais dominantes apreendidas como ideias; portanto, são a expressão das relações que fazem de uma

classe a classe dominante, são as ideias de sua dominação. (MARX; ENGELS 2007, p. 47)

A ideologia em Marx e Engels é concebida como “ideias e teorias que são socialmente determinadas pelas relações de dominação entre as classes e que determinam tais relações, dando-lhes uma falsa consciência” (BOBBIO; MATTEUCCI; GIANFRANCO, 1998, p. 585). A falsa consciência refere-se a distorções ou inversões que são elaboradas pela classe dominante e transmitidas para a classe dominada a fim de ocultar a realidade da luta de classe, visando a manutenção da dominação material. Esses ideários podem ser disseminados na sociedade através da educação, da literatura, dos meios de comunicação, da arte, da linguagem, da música, da lei, da religião e de outros níveis culturais e de socialização.

Gramsci, por sua vez, não desconsidera o entendimento de Marx, mas analisou a nova dinâmica da luta de classes, no contexto no qual se encontrava, e aprimorou a concepção de Estado marxista. Diferentemente de Marx¹⁷, Gramsci identificou a sociedade civil não como um âmbito estrutural, mas como um momento na superestrutura, que corresponde à função de hegemonia (COUTINHO, 1999). Sendo assim, para Gramsci, a sociedade civil é a instância responsável pela elaboração e/ou difusão das ideologias, tendo como base material os aparelhos privados de hegemonia, como o sistema escolar, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação etc.

Por meio dessa reflexão é possível compreender que, apesar de não dispor de capital econômico, a classe trabalhadora também elabora e manifesta as suas ideias. Isso denota que não existe apenas uma ideologia burguesa, mas também uma ideologia da classe trabalhadora. Para Gramsci, tanto as classes burguesas, quanto as classes proletárias, produzem, propagam ideologia, e disputam a hegemonia das suas ideias na sociedade em um constante processo de “guerra de posições” (COUTINHO, 1999, p. 81).

Dessa forma, segundo Coutinho (1999), para além de uma relação baseada na repressão, realizada por meio dos aparelhos de coerção do Estado, existe outra forma de exercer dominação através do fator cultural, da busca por um consenso espontâneo. Em outras palavras, a busca pela “disciplina dos grupos” (COUTINHO, 1999, p. 78) sem a necessidade de fazer uso da força, mas pela supremacia das ideias através do estabelecimento de um consenso.

¹⁷ Orientado pelo ideário materialista, Marx concebe a sociedade a partir de duas instâncias principais: a infraestrutura, que é a base material da sociedade, a estrutura econômica; e a superestrutura, que diz respeito à cultura, às ideologias, à religião, enfim, à consciência social (BOTTMORE, 1988). Para tanto, para Marx, a classe burguesa encontra-se na superestrutura, produzindo ideologia, e a classe operária está na estrutura, e adere a ideologia da classe dominante.

Como foi mencionado no tópico anterior, a própria política é considerada um mecanismo de regulação social e de estabelecimento de consenso em regimes democráticos, uma vez que por meio da política também é possível disputar ideias dentro de uma perspectiva de negociação, de conciliação de interesses — embora esta arena não seja nem um pouco harmoniosa, e sim, contraditória e conflituosa (PEREIRA, 2009; RUA, 1997).

Na concepção de Motta (1981b), a burocracia também é um exemplo de instrumento através do qual o Estado retém o controle da sociedade, exercendo seu poder e dominação. Ao discutir o assunto, o autor combina conceitos marxistas e weberianos, investigando de forma crítica como o sistema de produção capitalista dimensiona e fortalece a burocracia. De modo amplo, o referido autor conceitua burocracia como:

uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais. Esse aparelho dirigente, isto é, esse conjunto de burocratas, é economicamente privilegiado e seus membros são recrutados de acordo com regras que o próprio grupo adota e aplica. (MOTTA, 1981b, p.7)

Segundo Motta (1981b), a burocracia é fruto do Estado moderno, destacando-se como um instrumento da classe dominante para exercício de poder, controle e alienação. Esses processos podem ocorrer a partir das diversas organizações (empresas, escolas, partidos) e também através do próprio Estado, que não somente faz uso da burocracia como a legítima, como corroboram os autores Faria e Meneghetti:

O Estado aparece dessa forma como uma organização burocrática fundamental, consolidando uma elite política normalmente associada à classe dominante e criando, além disso, um corpo de funcionários hierarquicamente organizados para se ocuparem da administração. Procura-se manter, com essa organização, a ordem interna, além de proteger o Estado constituído das ameaças externas. Essa organização estatal burocrática utiliza-se do seu poder disciplinador, de políticas que promovam consenso social e, também, o monopólio da violência, visando manter a própria burocracia. (FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 433)

Para Motta (1981), o critério da impessoalidade, inerente à burocracia, dá forma à hierarquia nos espaços de trabalho. A hierarquia é mais um formalismo burocrático através do qual o poder e o controle se manifestam no Estado e nas organizações em geral. Mediante a hierarquia, é estabelecida uma “divisão parcelar do trabalho”, que posiciona poucos trabalhadores em cargos superiores e muitos em níveis inferiores. Estes últimos, geralmente, ficam submetidos ao monitoramento e à vigilância daqueles, visando assegurar a disciplina, um dos aspectos fundamentais da burocracia (MOTTA, 1981b, p. 38).

O próprio Marx observou a aplicação da dinâmica hierárquica no interior da indústria moderna emergente, na qual os trabalhadores eram submetidos a uma vigilância constante de

seus movimentos por seus supervisores para garantir a extração do máximo de produtividade de seus corpos na relação de exploração estabelecida por este sistema:

A indústria moderna transformou a pequena oficina do mestre patriarcal na grande fábrica do capitalista industrial. Massas de trabalhadores, concentradas na fábrica, são organizadas militarmente. Eles são colocados como soldados rasos sob a supervisão de uma hierarquia inteira de suboficiais e oficiais. Não são apenas serviçais da classe burguesa, do Estado burguês; são oprimidos todos os dias e horas pela máquina, pelo supervisor e, sobretudo, pelos próprios donos das fábricas. Tal despotismo é tanto mais mesquinho, odioso, exasperante, quanto mais abertamente proclama ter no lucro o seu objetivo exclusivo (MARX; ENGELS, 2008, p. 22)

No curso desta breve reflexão sobre mecanismos de controle do Estado que estão para além da perspectiva de uso da força, é oportuno analisar outra categoria, objeto de estudo dessa dissertação, a categoria de vigilância. Investigando o surgimento da vigilância enquanto uma ideia e uma categoria de análise no mundo das reflexões teóricas, é possível verificar que, dentre as suas diversas significações, ela também pode ser concebida como um instrumento de controle e exercício de poder.

O termo vigilância é originado do latim *vigilantia*, derivado de vigiar, do latim *vigilare* que se refere a “atentar, observar com atenção” ou “tomar conta, estar acordado”. Segundo o dicionário Michaelles “vigilância” significa:

1. Ato ou efeito de vigiar; 2. Estado de quem vigia, de quem age com atenção e precaução para evitar riscos e perigos; cuidado; 3. Comportamento vigilante; precaução, prudência; 4. Atenção desvelada na realização ou cumprimento de algo; cuidado, diligência. (MICHAELLES, 2021, np)

Já o dicionário Dicio apresenta a palavra “vigilância” mais relacionada aos sentidos de precaução e cuidado:

1. Diligência; interesse ou cuidado que se utiliza na realização de alguma coisa. 2. Prudência; ação de quem age com cautela e prudência. 3. Cuidado; condição da pessoa que está sempre alerta, evitando riscos. 4. Concentração observada durante longos períodos de tempo. 5. Órgão responsável pela fiscalização das condições em determinados contextos: vigilância sanitária; vigilância ambiental. (DICIO, 2021, np)

Portanto, nota-se que o significado do termo vigilância paira entre observar e controlar e, aparentemente, cuidar e proteger. Ou seja, vigiar enquanto um exercício de fiscalização e dominação, ou vigiar enquanto uma ação preventiva e zelosa. Porém, Fuchs (2011) problematiza que, diante dessas duplas significações do conceito de vigilância, torna-se difícil perceber a distinção entre estes sentidos e constatar até que ponto a vigilância se expressa por um significante de poder e dominação ou pelo de cuidado e proteção.

Essa discussão é encontrada na produção de Fuchs (2011), sobre os conceitos neutros e negativos de vigilância, na qual ele defende que a interpretação da vigilância deve ser realizada como um conceito negativo. Os teóricos adeptos dos conceitos neutros defendem, em primeiro

lugar, que a vigilância é um fenômeno existente em todas as sociedades ou, pelo menos, as modernas, tendo em vista que “todas as sociedades modernas são sociedades da informação” (GIDDENS, 1987; LYON, 1994 *apud* FUCHS, 2011, p. 113). Da mesma maneira, “a vigilância é reconhecida como sendo pilar de todas as sociedades humanas já que o ato de socialização seria impensável sem a vigilância dos adultos” (NORRIS e ARMSTRONG, 1999, p.5 *apud* FUCHS, 2011, p. 113):

De uma forma ou de outra, ela [a vigilância] é um processo social básico e ubíquo, que ocorre em patamares desde a família às burocracias estatais — onde quer que um grupo tente moldar o tratamento dado ao outro na base da performance passada deste último. (RULE, 2007, p. 14 *apud* FUCHS, 2011, p. 113)

Em segundo lugar, os conceitos neutros consideram que todos os tipos de recuperação de informação são vigilância. Devido a essa variedade, para os teóricos adeptos dos conceitos neutros, eventualmente, a vigilância pode expressar um intuito negativo, mas, de forma geral, os aspectos positivos se destacam e justificam socialmente sua necessidade. Assim, não seria justo olhar apenas para a faceta negativa/restritiva que a vigilância pode expressar, ou não considerar a sua faceta positiva/facilitadora. Por esse entendimento, a vigilância pode atender a ambos os interesses a depender do direcionamento que lhe é dado:

A vigilância pode servir para fins de proteção, administração, cumprimento de regras, documentação e de estratégias ao mesmo tempo em que para objetivos relacionados a manipulação inapropriada, a limitar oportunidades de vida, ao controle social e à espionagem. [...] Em graus variados, a vigilância é uma propriedade de qualquer sistema social — seja entre dois amigos, num local de trabalho ou num governo. (MARX, 2007, p. 535 *apud* FUCHS, 2011, p. 113).

A vigilância de massa é um aspecto distintivo e decorrente do nosso tempo. Seja realizada por agências governamentais ou organizações do setor privado, ela molda a maneira como nos aproximamos das grandes instituições e o tratamento que recebemos quando estamos em suas mãos. A vigilância nesse sentido não implica necessariamente uma intenção prejudicial (RULE, 2007, p. 14 *apud* FUCHS, 2011, p. 113).

Para elucidar as diferentes abordagens existentes no esforço de definir vigilância, e sem a pretensão de esgotar este assunto, Fuchs (2011, p. 114) apresenta alguns exemplos de quatro conceitos neutros elencados no quadro a seguir:

EXEMPLOS DE CONCEITOS NEUTROS DE VIGILÂNCIA (FUCHS, 2011)
<ul style="list-style-type: none">• [Vigilância é] “a codificação de informações importantes para a administração de uma população de sujeitos, mais a direta supervisão destes por representantes oficiais e administradores de todo tipo” (GIDDENS, 1984, p. 183).
<ul style="list-style-type: none">• “A vigilância envolve a reunião e a análise de informações sobre populações de forma a governar suas atividades” (HAGGERTY; ERICSON, 2006, p. 3).

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • A vigilância é “a reunião e processamento de informações pessoais para regular, controlar, gerenciar e permitir o comportamento individual e coletivo” (HIER; GREENBERG, 2007, p. 381); |
| <ul style="list-style-type: none"> • “A vigilância envolve a observação, a gravação e a categorização de informações sobre pessoas, processos e instituições” (BALL; WEBSTER, 2003, p. 1). |

Quadro 2: Exemplos de conceitos neutros de vigilância.

Fonte: FUCHS, 2011, p.114.

Observa-se que, baseado nas reflexões dos conceitos neutros de vigilância, esta ferramenta é “um fenômeno social positivo, autoevidente e constante” (FUCHS, 2011, p. 115), indispensável na sociedade moderna, pois consiste na coleta e armazenamento de informações úteis para a organização e para o controle geral da população. Levando em consideração as implicações necessárias para a formação do Estado-nação, a prática da vigilância é útil tanto para a sua constituição, quanto para a perpetuação do seu poder:

A vigilância como mobilização do poder administrativo — através do armazenamento e controle de informação — é a forma primária de concentração de recursos autoritários envolvidos na constituição do Estado-nação”. (GIDDENS 1985, p. 181 *apud* FUCHS, 2011, p. 112)

Fuchs (2011) acredita que os conceitos neutros favorecem a normatização da vigilância do Estado e de empresas sob as pessoas, e inviabiliza os conceitos negativos da vigilância dentro da perspectiva crítica dessa ação. Fuchs (2011) defende que a vigilância é inerentemente associada à violência e à dominação, logo, essencialmente negativa, devendo, portanto, ser conceituada como tal. Definir vigilância enquanto um conceito negativo garante que este fenômeno carregue consigo uma crítica constante, a partir da qual o termo é permanentemente questionado e não normalizado:

Abordagens da vigilância negativa apontam que a vigilância é um processo repressivo de recuperação de informação direcionado para a instalação ou reprodução da dominação. Uma crítica da teoria da vigilância está precisando de um conceito negativo de vigilância. De outro modo, ele acaba por limitar seu potencial crítico e se torna parte da administração. (FUCHS, 2011, p. 133)

Fuchs argumenta que as abordagens neutras consideram qualquer forma de recuperação de informações como vigilância. Entretanto, para o autor, o termo deveria ser empregado apenas “para descrever o lado negativo da recuperação de informações, de seu processamento e uso, que está inextricavelmente ligado com a coerção, dominação, e com a violência (direta ou indiretamente; física, simbólica, estrutural ou ideológica)” (2011, p. 128). Por isso, o autor pondera:

Em suma, podemos dizer que as abordagens negativas tendem a definir vigilância como a reunião de dados, sobre indivíduos ou grupos, que são usados para que o controle da disciplina de comportamentos possa ser exercida com base na ameaça de serem alvo de violência. (FUCHS, 2011, p. 124)

Outras formas de recuperação de informações, que visem o bem-estar da coletividade, sem relações hierárquicas, são exemplos de monitoramento e não de vigilância segundo a concepção de Fuchs. Pode-se citar casos como o levantamento de informações sobre a qualidade da água; perfil de pacientes com câncer para estudo sobre a doença; ou acompanhamento de dados espaciais para evitar desastres naturais.

Dentro do campo de discussão para a elaboração de um conceito negativo de vigilância, o filósofo Michel Foucault é considerado um dos grandes expoentes dessa linha. Uma discussão consistente sobre o tema pode ser encontrada, sobretudo, na obra *Vigiar e Punir: o nascimento da prisão* (1987). Nesta obra, Foucault analisa as formas de punição utilizadas na sociedade antiga, caracterizadas por suplícios, isto é, punições corporais; e as novas modalidades punitivas que surgem no contexto da prisão após o século XVIII, a partir do advento da modernidade. Essas novas modalidades assumem uma intenção disciplinadora, castigando o corpo (conduta) e a alma (racionalidade, desejos e pensamentos).

Baseando-se num novo paradigma disciplinar e integrado ao sistema prisional moderno, Foucault menciona o modelo panóptico, criado pelo filósofo inglês, Jeremy Bethan. A arquitetura desse sistema é constituída por uma grande torre de observação centralizada e rodeada por celas. Dentro da torre está um guarda que possui uma visão privilegiada sobre todos os prisioneiros, sem que estes saibam se estão ou não sendo observados.

Isso causa uma sensação de vigilância permanente e a impressão de estar sendo alvo constante de observação gera disciplina e bom comportamento. Nesse sentido, “a disciplina se vale da vigilância como um dos seus mecanismos mais eficazes” (CANDIOTTO, 2012, p. 20), isto é, a vigilância é o mais importante instrumento utilizado para o exercício do poder disciplinar.

Uma das grandes inovações de Foucault foi perceber que o sistema panóptico é uma metáfora da sociedade, visto que essa dinâmica de vigilância não ocorre apenas no contexto prisional, mas na sociedade como um todo. Foucault (1987) afirmava que a ordem e a disciplina na sociedade advinham de um sistema panóptico que, por meio da vigilância, efetuava a docilização e domesticação dos corpos. O plano de vigilância panóptico é executado em todos os lugares e por diversas instituições e agentes, como a escola, a família, a fábrica, a vida pública, a força policial, dentre outros.

Reservadas as diferenças epistemológicas, Foucault não desconsidera a concepção marxista que considera como base da sociedade do capital a relação de dominação de uma classe sobre a outra. Mas, segundo o filósofo, para que essa relação de violência se sustente, é

necessária a imposição de poder disciplinar, que se materializa pela mediação de determinados instrumentos como a vigilância:

Para Foucault a vigilância é uma forma de poder disciplinar. Disciplinas são “fórmulas gerais de dominação” (Foucault 1977:137), isso inclui os mecanismos penais (p. 177), que encerram os seres humanos em instituições como escolas, orfanatos, centros de treinamento, forças armadas, cidades, fábricas, prisões, reformatórios, centros psiquiátricos, hospitais, asilos, etc como forma de controlar seu comportamento e de separá-los e classificá-los (Foucault, 1977: 141); ver também 1994: 57, 75) e para normatizar, punir, hierarquizar, homogeneizar, diferenciar e excluir (Foucault, 1977: 183). Foucault argumenta que, com o objetivo de assegurar a dominação, as disciplinas fazem uso de certos métodos como a observação hierárquica, o julgamento normatizante e o exame (p. 170). O instrumento da observação hierárquica estabelece a conexão disciplinas/vigilância porque “o exercício da disciplina pressupõe um mecanismo que gera coerção por meio do jogo do olhar” (p. 170). (FUCHS, 2011, p. 116)

Fuchs (2011) menciona que alguns teóricos questionam a adequação da teoria foucaultiana nos estudos contemporâneos sobre vigilância, utilizando dois argumentos principais: 1) os avanços tecnológicos da era da informação que destoam das formas antigas de vigilância; 2) que a vigilância não está mais centrada em uma torre central, ou seja, ela opera hoje de forma descentralizada, sem um poder vigilante central, mas muitos poderes dispersos e heterogêneos, dando a entender que qualquer pessoa pode desenvolver vigilância.

Entretanto, Foucault entendia a vigilância como um fenômeno cujos métodos poderiam ser ampliados, variados e aperfeiçoados ao longo da história. O panóptico e os princípios gerais apresentados por Foucault permanecem como ferramentas importantes para se estudar os atuais mecanismos de vigilância na contemporaneidade e sua finalidade, seja ela conhecimento, prevenção ou controle:

O autor ressalta que a vigilância é um fenômeno aberto e histórico; a análise que faz pode ser assim aplicada ao contexto contemporâneo. Foucault defende que os mecanismos disciplinares têm a capacidade de multiplicação (Foucault, 1977, p. 211), eles podem se espalhar pela sociedade. Este princípio permite dar uma explicação para a extensão da vigilância no âmbito da TI e do consumo na sociedade contemporânea (FUCHS, 2011, p. 119)

Fuchs (2011) refuta o segundo argumento sobre a descentralização da vigilância e a superação da sua operação por uma “torre central”, afirmando que as expressões tecnológicas permitiram a diversificação e ampliação dos mecanismos de vigilância, porém o seu desenvolvimento na sociedade ainda permanece concentrado em um núcleo central, que são os atores privados e governamentais que dispõem dos insumos e da alçada necessários para tal:

Devido à disponibilidade das redes digitais, a vigilância opera com ajuda de redes globais descentralizadas e que podem, em princípio, ser exercidas por muitos atores com acesso a tais redes. Não há um único ponto geográfico de acesso à informação, ela pode ser acessada de qualquer lugar. Da mesma forma, não há uma única base de dados eletrônica para vigilância, mas muitas dispersas que podem ser usadas em conjunto por atores poderosos com o objetivo de realizar pesquisa interligada de

dados. Estas são mudanças tecnológicas importantes, mas é uma crença pós-modernista errônea a de que a vigilância torna-se simétrica e pode ser exercida por todos. Reunir uma grande quantidade de dados sobre muitas pessoas é complexo, intensa no tempo e nos recursos, atores que controlam o dinheiro e o poder burocrático podem dessa forma conseguir isso mais facilmente. Por exemplo, as empresas e os Estados são atores privilegiados na condição da vigilância, pois controlam o poder econômico e político. (FUCHS, 2011, p. 120, grifos nossos)

Por mais que o acesso à informação e os mecanismos tecnológicos e digitais tenham se difundido nas últimas décadas, a vigilância permanece sendo exercida por poucos, isto é, ela é desenvolvida dentro da relação hierárquica denunciada por Fuchs (2011). Entre o grupo dos “poucos”, destacam-se as empresas e os Estados, como as torres centrais para a operacionalidade da vigilância sob a sociedade.

Devido ao interesse de espionagem entre países a partir dos anos 2000 — conforme exemplificado com o caso Snowden¹⁸ — sob o pretexto da garantia da segurança nacional pelo receio de possíveis ataques terroristas, percebe-se que os diversos Estados Nacionais do mundo começam a estabelecer uma vigilância em larga escala sobre governos, empresas e pessoas (BAUMAN, *et al.*, 2015). Os Estados Nacionais começam a perceber que possuir informação é dispor de vantagens, ou melhor ainda: é ter poder. E se tratando da contemporaneidade “a conexão poder/saber que Foucault ressalta como constitutiva da vigilância assume a forma poder/dados digitais na era da informação” (FUCHS, 2011, p. 118).

Na esfera do mercado e no processo de acumulação do capital, também é comum que a vigilância sobre o consumidor seja realizada por diversas corporações. Para incrementar os seus negócios e potencializar seus lucros, grupos empresariais buscam informações sobre o perfil e interesses dos consumidores¹⁹. Tal vigilância pode ser operada através de diversos canais²⁰, mas, principalmente, pela coleta de dados pessoais e pelo monitoramento das ações dos

¹⁸ Edward Joseph Snowden é um analista de sistemas que, em 2013, fez revelações sobre programas de vigilância norte-americanos, que são realizados secretamente pela Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (NSA). Esses programas visam a espionagem de cidadãos americanos e de diversos países através da interceptação de dados.

¹⁹ Zuboff cunhou o termo “capitalismo de vigilância” para designar um mercado que lucra mediante a coleta e a negociação de dados pessoais para nichos interessados em potencializar a comercialização dos seus produtos. “Essa nova forma de capitalismo de informação procura prever e modificar o comportamento humano como meio de produzir receitas e controle de mercado” (2018, p. 18) e o faz através de uma nova lógica de acumulação fundada no *big data*. Essa mercantilização de dados acontece sem o consentimento das pessoas e sem uma supervisão democrática.

²⁰ Segundo as revelações trazidas a público no caso Snowden sobre a aquisição de informações pessoais dos consumidores americanos, foi constituída uma grande rede colaborativa entre a NSA, prestadores privados (*Microsoft, Google, Yahoo, Facebook, Paltalk, YouTube, Skype, AOL, Apple*) e empresas de telecomunicações (*BT, Vodafone Cable, Verizon Business, a Global Crossing, Nível 3, Viatel e Interoute*). A NSA canalizava, principalmente, as informações provenientes nos serviços de computação em nuvem, informações advindas das redes sociais e “a coleta de chamadas telefônicas, mensagens de texto, comunicações via Skype e diversos sinais de áudio e vídeo transmitidos através de computadores, smartphones, comunicações via satélite e telefones fixos tradicionais” (BAUMAN, *et al.*, 2015, p. 11).

indivíduos na internet, isto é, uma vigilância cibernética a respeito do que as pessoas são, querem, fazem, compram e aonde vão.

Balkin fala sobre a existência de uma nova forma de governança, denominada *National Surveillance State* ou Estado de Vigilância Nacional que se caracteriza pela “vigilância, coleta, comparação e análise de dados para identificar problemas, evitar ameaças em potencial, governar populações e fornecer serviços sociais importantes” (2008, p. 3, tradução nossa)²¹. Este autor considera que o Estado de Vigilância Nacional de hoje vai além do modelo panóptico de Foucault. A técnica de controle mais importante do governo não é mais assistir ou ameaçar assistir, mas analisar e traçar conexões entre os dados” (BALKIN, 2008, p. 12, tradução nossa)²².

Balkin (2008) explica que essa nova forma de governança começou a se reproduzir, principalmente, devido à necessidade de combater as ameaças de ataques terroristas sofridas pelos Estados Unidos nos anos 2000. Contudo, o surgimento do Estado de Vigilância Nacional ocorre como resultado do amplo desenvolvimento da tecnologia da informação e da difusão da internet a partir dos anos de 1990, que torna possível aos governos o acesso e o uso crescente de vigilância e de mineração de dados.

O Estado de Vigilância Nacional para Balkin é o sucessor lógico do Estado de Bem-Estar e do Estado de Segurança Nacional porque:

O Estado de bem-estar social criou uma enorme demanda por tecnologias de processamento de dados para identificar indivíduos - pense em todos os usos do seu número de seguro social - e fornecer serviços sociais como licenças, benefícios e pensões. O Estado de Segurança Nacional criou a necessidade de coleta de inteligência e análise de dados eficazes²³. (BALKIN, 2008, p. 6, tradução nossa)

O referido autor também expõe que “a questão não é se teremos um Estado de vigilância nos próximos anos, mas que tipo de Estado de vigilância teremos” (BALKIN, 2008, p. 3, tradução nossa)²⁴, tendo em vista que, na era digital, fornecer serviços sociais básicos, garantir direitos fundamentais, evitar ameaças e identificar e solucionar problemas são ações impossíveis de serem realizadas sem coleta, comparação e análise de dados.

²¹ “In the National Surveillance State, the government uses surveillance, data collection, collation, and analysis to identify problems, to head off potential threats, to govern populations, and to deliver valuable social services”.

²² “Today’s National Surveillance State goes beyond Foucault’s Panopticon model. Government’s most important technique of control is no longer watching or threatening to watch. It is analyzing and drawing connections between data”.

²³ “The Welfare State created a huge demand for data processing technologies to identify individuals—think about all the uses for your Social Security Number—and deliver social services like licenses, benefits, and pensions. The National Security State created the need for effective intelligence collection and data analysis”.

²⁴ “The question is not whether we will have a surveillance state in the years to come, but what sort of surveillance state we will have”.

Percebe-se que o Estado de Vigilância Nacional não se trata apenas de uma ação emergencial de combate ao terrorismo ou de uma atitude de guerra, mas sim, de uma ferramenta importante para fornecer serviços sociais e garantir direitos fundamentais. Por outro lado, o Estado de Vigilância coloca em questão a dimensão pública *versus* a dimensão privada, porque a vigilância cibernética pode violar os direitos individuais, no que tange ao direito à privacidade e à proteção de dados dos usuários da *internet*. Ele também pode se qualificar como uma ofensiva à soberania dos países e às relações democráticas quando executado sem limites, sob o pretexto da segurança nacional.

Em relação ao Estado brasileiro, as questões sobre coleta, processamento e armazenamento de dados da população avançaram consideravelmente nos últimos anos, sobretudo, a partir dos anos 2000. Isso ocorreu tanto devido ao incremento do uso de ferramentas de tecnologia da informação no setor público, quanto devido à incumbência crescente do Estado brasileiro de administrar a oferta de pensões, aposentadorias, auxílios e programas sociais. Não obstante, se comparado às realidades norte-americana e japonesa, a vigilância tecnológica sobre os indivíduos no Brasil é trivial. Isso não quer dizer que essa vigilância não seja de interesse do Estado, mas alguns fatores colaboram para esse atraso.

Por ser um país dito “em desenvolvimento”, o Brasil oscila entre a busca por competitividade econômica, desenvolvimento de práticas eficazes de governo, inovações no setor da indústria e comércio, modernização tecnológica, e os altos índices de desigualdade social, pobreza, violência, epidemias históricas, infraestrutura precária de saneamento básico e etc. O Brasil é, também, um país pouco desenvolvido no que se refere às sistemáticas e tecnologias de vigilância de Estado, principalmente sobre o cidadão.

O pouco controle sobre esses dados pôde ser observado no contexto de pandemia da Covid-19, quando o governo federal se dispôs a conceder um auxílio emergencial para as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, e mesmo dispondo de dados da base do DATAPREV²⁵, da operação do CADUNICO²⁶ desde 2005, e também de um site específico para cadastramento direto do público alvo²⁷, ainda assim esse benefício foi alvo de

²⁵ A Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – DATAPREV é uma empresa pública brasileira, vinculada ao Ministério da Economia, e é responsável pela gestão da Base de Dados Sociais Brasileira, especialmente a do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

²⁶ O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CADUNICO foi criado em 2001, através do Decreto nº 3.887 e é coordenado nacionalmente pelo Ministério da Cidadania. Trata-se de um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda.

²⁷ Trabalhadores informais e de baixa renda, microempreendedores individuais e contribuintes individuais do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

fraudes por pessoas que não possuíam o perfil, como servidores públicos, empresários e militares.

Contudo, mesmo que de forma nem tanto qualificada, é inegável que no Brasil, o Estado e as empresas são, de fato, “a torre”: eles são os atores privilegiados quando se trata da posse e do controle de informações sobre a população. Especificamente em relação ao governo brasileiro, a vigilância de dados não tem a finalidade primeira de prever e combater ameaças terroristas, atentados ao país ou vigiar outras nações. Mas, o governo pode lançar mão dela para garantir a soberania nacional, o cumprimento da lei, subsidiar a execução de determinada norma e monitorar o desempenho ou as ações da burocracia estatal e de agentes públicos.

Entretanto, como as maiores bases de dados criadas e sustentadas pelo Estado estão sob a administração da justiça e da segurança pública e, principalmente, das políticas públicas como previdência, saúde, educação e assistência social, pode-se inferir que a vigilância brasileira se volta, teoricamente, para fins de gestão e da garantia de qualidade, com ênfase na prestação dos serviços/ benefícios/ programas públicos e cumprimento da lei:

Já fazem parte da agenda política, produzir informações sistemáticas e confiáveis, monitorar e avaliar o desempenho das políticas e programas sociais públicos, praticar a transparência e a prestação de contas da ação pública. As informações referentes à política social estão consubstanciadas em diversos bancos de dados continuamente realimentados por cadastros, censos e pesquisas amostrais. Estas informações ganharam, na última década, continuidade, visibilidade e reconhecimento público. Este é sem dúvida um grande avanço. (CARVALHO, 2013, p. 50)

Como o Brasil é um país com altos índices de desigualdade social e com a contínua necessidade de implementação de políticas e programas sociais, a vigilância de dados no ramo da proteção social, em geral, justifica-se pela necessidade de conhecimento das condições de vida da população, do perfil do público-alvo, para a prevenção de situações de risco, combate a fraudes de recebimento indevido de benefícios e para a qualificação cada vez mais aprimorada da oferta dos serviços à população. Porém, nem todas as informações levantadas retornam para as políticas públicas na perspectiva do aperfeiçoamento e aumento da qualidade.

Se em termos etimológicos²⁸ vigiar oscila entre poder/dominação/fiscalização ou cuidar/proteger e prevenir, no caso brasileiro, em tese, a aplicação do termo vigilância na área social supõe uma perspectiva preventiva e protetiva. Sposati (2009), por exemplo, ao discutir o significado do modelo de proteção social não contributivo no Brasil, pontua duas palavras que aparecem na Constituição Federal de 1988: “amparo” e “proteção”. A ênfase na palavra

²⁸ O *Dicionário Houaiss* sugere a definição “1 estudo da origem e da evolução das palavras 2 disciplina que trata da descrição de uma palavra em diferentes estados de língua anteriores, até remontar ao étimo” [...] (HOUAISS; VILLAR, 2009, p. 847).

proteção supõe uma ação estatal menos reativa e mais preventiva e proativa. Dessa forma, uma política de proteção social concebida segundo a noção de proteção — e não de amparo — é uma política mais preservacionista, isto é, é uma política mais vigilante:

A noção de amparo indica um estancamento da condição de deterioração, e a noção de proteção indica por sua vez o impedimento de que ocorra a destruição. Diríamos que a proteção é mais vigilante, por isso mais preservacionista, proativa, desenvolvendo ações para que alguma destruição não venha a ocorrer, enquanto o amparo já ocorre a partir de um risco. (SPOSATI, 2009, p. 21, grifos nossos)

É possível sinalizar que a vigilância na área social, além da prevenção, propõe a representação do “zelo”, da “prudência” para com a coisa pública. Atuando de forma preventiva em relação às possíveis situações de risco que podem ocorrer e ameaçar a vida e a dignidade das pessoas, garantindo proteção. E zelosa em relação a um possível aprimoramento e qualificação que pode ocorrer subsidiado por informação, visando um desempenho mais eficiente do Estado na prestação de serviços aos cidadãos.

Porém, como Fuchs (2011) problematiza, diante das duplas significações do conceito de vigilância, torna-se difícil perceber a distinção entre estes sentidos e constatar até que ponto a vigilância se expressa por um significante de poder e dominação ou de cuidado e proteção. Por isso, o autor argumenta que as atividades de coleta e de uso de dados que não impliquem dominação ou relação hierárquica, e que atendam a propósitos coletivos visando o benefício de todos, não deveriam ser denominadas como vigilância, mas como monitoramento, dado que o termo vigilância carrega consigo um conceito negativo.

Este fator conceitual se faz presente nas políticas públicas brasileiras²⁹ que optaram por utilizar o termo vigilância para sugerir uma área/órgão responsável pelo acompanhamento, pelo monitoramento ou pela avaliação. Essa opção abre um possível precedente para que os agentes públicos executem vigilância sob o signo da violência, da fiscalização e do poder sob outros, principalmente em relação aos próprios servidores públicos, mais do que sobre cidadãos comuns.

Ademais, um dos maiores problemas no caso de levantamento e gestão de dados no Brasil é a retenção de informação por parte do Estado, legitimada pelo discurso de conhecimento necessário para intervenção em prol de melhorias e avanços no setor público, sendo que, no fim das contas, as pautas sociais são completamente ignoradas e tal vigilância não resulta nem em melhorias efetivas na gestão dos serviços socioassistenciais e tampouco na

²⁹ O termo vigilância é adotado por duas políticas públicas brasileiras principais: a política de saúde (vigilância em saúde) que abrange a vigilância epidemiológica, vigilância sanitária, vigilância ambiental e a vigilância da saúde do trabalhador; e a política de assistência social, à qual a vigilância socioassistencial foi incorporada inspirada na vigilância em saúde.

publicização de dados (evidentemente, aqueles que poderiam se tornar de conhecimento público). Em seu trabalho de doutoramento, Silva introduziu a fala de um usuário que se fazia exatamente este questionamento:

“Tudo isso que vocês estão dizendo é muito bonito, estas palavras vigilância, planejamento e monitoramento me parecem até importantes, mas de fato para que servem, o que podem melhorar na vida de nós usuários? Vocês poderiam traduzir isso para nós?” (informação verbal). Eis uma indagação que deveríamos fazer constantemente: estaria a vigilância impactando na vida dos usuários da política de assistência social ou simplesmente sendo utilizada enquanto um mero acessório do órgão gestor? (SILVA, 2019, p. 39)

Nessas circunstâncias, surgem os questionamentos: vigiar para quê ou para quem? Se a vigilância não surte o efeito para o qual foi criada, qual seria a real utilidade da vigilância? Se não são as políticas públicas e o bem-estar coletivo os alvos dos benefícios da vigilância de dados, quais são os alvos e qual é a utilidade das bases de dados públicas? Se os dados não encontram os fins de aperfeiçoamento da gestão e ampliação de direitos, qual é sua finalidade?

É possível inferir que a vigilância no Brasil atenda mais diretamente aos interesses de prestação de contas, supervisão de gasto público, verificação de alcance de metas de produtividade, além de ser usada para a reunião de evidências para o cumprimento de ritos administrativos próprios da administração pública burocrática-gerencialista, e não necessariamente para o aprimoramento da política pública e mudanças na realidade social da população.

No próximo tópico, verifica-se-á que a categoria de vigilância ganha destaque no âmbito das políticas públicas brasileiras, mais propriamente adotada de forma literal em duas políticas sociais. Tal destaque ocorre em um contexto de contrarreforma do Estado e de ampla expansão da perspectiva gerencialista, que imprime sua intencionalidade sobre a prática da vigilância.

1.4 A VIGILÂNCIA DE ESTADO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS: SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

A trajetória da vigilância de Estado no Brasil se confunde com a história do surgimento da necessidade de avaliação das políticas públicas brasileiras. Uma vez que o Estado se torna encarregado do dever de assumir a intervenção no âmbito social, surge a necessidade de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e mensurar o alcance e a qualidade dessa intervenção.

As práticas avaliativas já vinham se expandindo no Brasil desde 1980, não por uma tradição sistemática, mas afinadas com as exigências de organismos internacionais que

passaram a demandar e financiar programas sociais nos países periféricos, impondo como condição o pré-requisito da avaliação, principalmente sob os termos da eficiência, eficácia e efetividade. Para Silva e Silva, o objetivo dessas avaliações era “ aferir a eficiência na utilização dos recursos e dimensionar o grau de eficácia com que os objetivos dos programas eram alcançados” (SILVA E SILVA, 2013, p. 38).

Por isso, nesse primeiro momento, a avaliação de políticas e programas sociais “foi muito mais motivada, primordialmente, pelo caráter fiscalizatório e policialesco, formal e burocrático” (SILVA E SILVA, 2013, p. 38). Por outro lado, a avaliação foi muito impulsionada nesse contexto da redemocratização do Brasil devido à mobilização de movimentos sociais que passaram a “demandar políticas sociais mais universalizadas, enquanto direito de cidadania” (SILVA E SILVA, 2013, p. 38). A ampliação da participação da sociedade civil na arena política começa a traçar exigências de maior transparência das ações governamentais e responsabilização estatal.

Por conseguinte, após a Constituição Federal de 1988, a avaliação se torna uma ação indispensável e passa a ser inserida em toda letra de lei, normas ou políticas públicas. Os princípios da descentralização e da participação popular são os dois maiores eixos de reorganização da forma de gestão das políticas sociais pós 1988 (JACCOUD, 2009). Ambos os princípios são fundamentais para a construção de um Estado democrático e, conseqüentemente, para a disseminação da avaliação, pois é sabido que, quanto mais consolidada é a democracia em um país, mais institucionalizados são os processos de avaliação de políticas públicas (HARTZ, 1999 *apud* ROMANINI; RUA, 2013).

Já nos anos de 1990, a escassez de recursos demanda a avaliação para estabelecer prioridades. No contexto da contrarreforma do Estado, por influência de um projeto neoliberal internacional, a avaliação continua sendo requisitada tanto para controle de recursos que são transferidos para o terceiro setor — implementadores privilegiados de programas sociais nesse contexto — como “mecanismo de controle social das políticas públicas, pelo Estado, com intensa participação de avaliadores externos, na busca da eficiência dos gastos públicos e da eficácia dos programas sociais” (SILVA E SILVA, 2013, p. 39).

Dessa forma, a vigilância se converteu em um fator importante no processo de planejamento e execução da política pública. Os motivos para isso sempre desembocam na questão orçamentária. Toda intervenção planejada de Estado começa a requerer vigilância através da avaliação quando se torna uma política pública, porque o uso do recurso público

pressupõe prestações de contas e acompanhamento das distintas esferas de governo, órgãos regulatórios, instâncias de controle social, bem como o poder legislativo e judiciário.

Além disso, a vigilância se tornou cada vez mais necessária devido ao conhecimento da realidade e do diagnóstico social terem se configurado como pré-requisitos para implementação de políticas públicas, tendo em vista que o agente estatal só pode intervir naquilo que conhece. Sobretudo na esteira dos anos de 1990, o discurso de desburocratização no Brasil apareceu cada vez mais presente. Esse discurso requeria que a ação do Estado fosse mais eficiente do ponto de vista da boa aplicação do dinheiro público, com bom custo benefício. Nesse sentido, a vigilância aparece como um critério de qualidade.

Desde o contexto de crise do Estado de Bem-Estar Social no mundo, o Estado vem sendo considerado oneroso. Ampliam-se, sob a égide do neoliberalismo, discussões sobre redução de gasto público, racionalização da administração do orçamento e gestão inspirada no modelo empresarial e baseada no alcance de metas. Por isso, o modelo de administração pública gerencialista de um Estado que aplica o dinheiro público de forma mais eficiente e consegue avaliar e controlar a eficácia e efetividade de sua intervenção, adquire espaço frente ao modelo burocrático.

Para realizar avaliação é preciso obter dados e informações confiáveis e suficientes para a elaboração de um juízo de valor. Isso demanda levantamento, sistematização e análise de dados sobre determinada realidade que, teoricamente, fundamentaria a interpretação e apoiaria a tomada de decisão do Estado para a implementação de melhorias contínuas. Mas o que se percebe, é que a vigilância estatal no Brasil se dá na perspectiva de um Estado que demanda informação para mensurar o alcance de objetivos, metas e o bom aproveitamento de um recurso investido em determinada área alvo da ação estatal. Essa é uma realidade que perdura desde os anos 90, como afirma Silva e Silva:

Todavia, há de se considerar que a prática de avaliação de políticas e programas sociais ainda é restrita e desenvolvida mais para controle de gastos do que para realimentar os programas em desenvolvimento; embora a pressão dos movimentos organizados da sociedade apareça, nesse processo, demandando a transparência na aplicação dos recursos públicos e sua efetividade no sentido de reverter o quadro de pobreza no País. (SILVA E SILVA, 2013, p. 40)

Como já mencionado, duas políticas públicas brasileiras adotaram o termo vigilância na denominação das suas áreas responsáveis por fiscalização, supervisão e/ou monitoramento e avaliação: a política de saúde e a política de assistência social.

A vigilância em saúde aparece como algo importante ao Brasil devido ao histórico de crises endêmicas e epidêmicas. Isso se deu, principalmente no contexto de expansão urbano-industrial, no fim do século XIX e início do século XX, que fomentou crises sanitárias tanto

por doenças tropicais, doenças genéricas, quanto por questões de infraestrutura (falta de saneamento básico e de condições de habitação impróprias) e questões na área social (desigualdade, fome, pobreza) que engendraram a necessidade de intervenções sanitárias (COSTA; FERNANDES; PIMENTA, 2008; GUIMARÃES, 2017). Até então o termo “vigilância em saúde” não era utilizado, mas o sentido de vigilância aqui exposto dizia respeito a “vigiar lugares e pessoas expostas a algum grau de contaminação ou pestilência” (GUIMARÃES, 2017, p. 1408), tendo mais identificação com o que hoje é conhecido como vigilância epidemiológica e vigilância sanitária.

Entretanto, apesar da sua importância e necessidade, até a década de 1970, ações de regulação e supervisão sanitária não possuíam muita expressão no Brasil. O Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina e Farmácia, existente desde 1941, era a instituição estatal que realizava algum tipo de trabalho fiscalizatório de condições sanitárias no país. Somente na década de 1970, devido a uma reforma administrativa ocorrida no Ministério da Saúde, é criado o Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica (1975) e a Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária (1976). A substituição do termo “fiscalização” por “vigilância” objetivou ampliar a consciência pública sobre o campo de ação da autarquia para além do sentido fiscalizatório, mas sim, para uma perspectiva de prevenção, promoção e cuidado em saúde:

A adoção do termo vigilância sanitária na legislação e na denominação do espaço institucional remete às ações voltadas para precaução, cuidado e prevenção e constitui uma noção mais abrangente do que apenas a de controle e punição, antes atribuída a estes serviços, rotulados com o termo "fiscalização". (COSTA; FERNANDES; PIMENTA, 2008, p. 997)

Finalmente na década de 1980, o movimento para a criação do que seria o Sistema Único de Saúde – SUS, traz à tona a proposta de implementação de um modelo de atenção baseado na Vigilância em Saúde (VS), que remete às ações territorializadas, articuladas e integradas entre si, para conhecimento da situação de saúde da população e prevenção de riscos, causas e danos à saúde:

Os pilares de sustentação do processo de trabalho da vigilância da saúde são: os problemas de saúde (doenças, doentes, necessidades e determinantes sociais da saúde – riscos, causas e danos), o território – espaço de relações (poderes) e da produção/reprodução social; a intersetorialidade possibilidade de interação e integração de diferentes setores responsáveis pela produção de saúde; práticas sanitárias, junção do trabalho prescrito com o não prescrito, ambos voltados para a melhoria da saúde da população (GUIMARÃES, 2017, p. 1410)

Mesmo nos anos de 1990, o Brasil permanecia enfrentando eventos adversos na saúde, relacionados ao trabalho, à disseminação de moléstias infecciosas, a índices de saúde desfavoráveis etc. Neste mesmo período, o Estado brasileiro estava sendo “reformado”, sofrendo com a passagem do modelo burocrático para o modelo gerencial que, em tese,

concentrava-se no alcance de metas, demonstração de resultados e prestação de serviços com qualidade ao cidadão. É exatamente nessa década que ocorre a criação da Secretaria de Vigilância em Saúde e surgem agências reguladoras como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA (1999) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS (2000) (SILVA; COSTA; LUCHESE, 2018).

Atualmente, a vigilância em saúde é orientada por uma política nacional de vigilância em saúde, criada em 2018, e que comporta quatro tipos de vigilância: a vigilância sanitária, a vigilância epidemiológica, a vigilância ambiental e a vigilância da saúde do trabalhador. Segundo o Art. 2º, da Portaria nº1.378/2013, a vigilância em saúde:

constitui um processo contínuo e sistemático de coleta, consolidação, análise e disseminação de dados sobre eventos relacionados à saúde, visando o planejamento e a implementação de medidas de saúde pública para a proteção da saúde da população, a prevenção e controle de riscos, agravos e doenças, bem como para a promoção da saúde (BRASIL, 2013a, p. 1).

É dessa forma que, para garantir a proteção da saúde da população, a vigilância em saúde trabalha com alguns conceitos operativos (risco, território, prevenção, processos de saúde-doença, intersetorialidade e promoção em saúde) que se concretizam através da coleta contínua de informações que permitirão a construção de um grande diagnóstico da situação de saúde e condições de vida da população, subsidiando a tomada de decisão e, conseqüentemente, a ação do poder público, que deve atuar visando a melhoria da qualidade de vida e bem estar das pessoas.

Inspirada na política de saúde e seguindo a lógica de prevenir situações de risco, a vigilância foi adotada na área da assistência social denominada inicialmente como “vigilância social” pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS (BRASIL, 2004) e, posteriormente, como “vigilância socioassistencial” pela NOB-SUAS de 2005 (BRASIL, 2005). A partir da NOB-SUAS de 2005, a vigilância socioassistencial foi definida como função da política de assistência social, juntamente com a função de proteção social e a defesa social e institucional de direitos.

A vigilância socioassistencial tem como objetivo produzir, sistematizar e analisar informações territorializadas sobre: 1) situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos; 2) padrões, tipo, volume, localização e qualidade das ofertas e das respectivas condições de acesso (BRASIL, 2016).

Portanto, dentre os pontos em comum entre as vigilâncias em saúde e socioassistencial, é possível perceber que ambas atuam como áreas de apoio ao planejamento, monitoramento da execução e avaliação das respectivas políticas públicas. A primeira atenta-se à ocorrência de

eventos adversos à saúde, a segunda atenta às situações de vulnerabilidade, risco social e rede socioassistencial.

Percebe-se que o sentido de vigilância apresentado nas citadas políticas públicas não visa, propriamente, a vigilância dos indivíduos ou das famílias³⁰ que são público-alvo das políticas, mas sim, vigilância para fins de gestão pública, com ênfase no controle da prestação de serviços, aferição de cumprimento de objetivos e resultados alcançados pela ação governamental, muito familiar às concepções de Balkin (2008), quando discute o Estado de Vigilância Nacional, apresentado anteriormente, e também afinado às práticas introduzidas pelo modelo de gestão gerencial.

Entretanto, principalmente, em relação à vigilância socioassistencial, a depender da forma como a vigilância é operacionalizada pela gestão, os trabalhadores do SUAS podem se sentir alvos de fiscalização. Isso porque, como vimos, a categoria de vigilância, conceitualmente, carrega consigo o signo da dominação e do controle (FUCHS, 2011), além de ser uma das expressões do poder burocrático exercido nas instituições (MOTTA, 1981b). Soma-se ao já exposto, o fato de a vigilância estar relacionada intrinsecamente à avaliação, que por si só, de acordo com Romanini e Rua (2013), transporta o estigma da ameaça, do controle, da auditoria. E, não menos importante, a própria política pública de assistência social sustenta um histórico de “estigmatização e controle sobre os pobres, que vem incrustada nos atavismos do assistencialismo” (CRUZ; NASCIMENTO; PONTES, 2019).

Destarte, apesar das sinalizações da NOB-SUAS/2012 para a instituição da vigilância socioassistencial como uma área constituída vinculada à Gestão do SUAS — isto é, a indicação de que haja recursos humanos (uma equipe) e estruturais (um espaço físico e equipamentos/materiais) dedicados à vigilância socioassistencial em todas as esferas governamentais — a vigilância ainda não está plenamente consolidada nas esferas nacional, estaduais e municipais.

Em âmbito nacional, por exemplo, comparada à vigilância em saúde, a vigilância socioassistencial ainda “engatinha”. Se a vigilância em saúde surge na década de 1990 e hoje é pautada por uma política própria e representada por uma secretaria nacional diretamente vinculada ao Ministério da Saúde, a vigilância socioassistencial é oficialmente citada em

³⁰ É importante esclarecer que, no campo da saúde, a identificação dos fatores de risco e das populações vulneráveis tem o objetivo de tornar mais efetivas as medidas de controle, não dos usuários, mas de eventos adversos à saúde. Do mesmo modo, a assistência social deve identificar situações que vulnerabilizam famílias/pessoas e criar estratégias para a prevenção e a redução desses agravos. Essa ação pode ser entendida como controle, entretanto, não no sentido de vigiar a vida das famílias atendidas, como, por exemplo, como elas gastam o recurso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou a Bolsa Família” (RIZZOTTI E SILVA, 2013, p.142).

2005³¹, quando é reconhecida pela primeira vez como uma das funções da política de assistência social; e, do ponto de vista institucional, a vigilância socioassistencial é uma área integrada ao Departamento de Gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS (subordinada à Secretaria Especial de Desenvolvimento Social) e também é operacionalizada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. Logo, embora a vigilância socioassistencial seja função da assistência social, ela não tem um lugar institucional de destaque e isso se reflete na disponibilização de recursos, de estrutura e de condições para que a vigilância avance no sentido de implementação.

A vigilância socioassistencial também incorpora conceitos operacionais, mais especificamente os conceitos de risco social, vulnerabilidade social e território. E, seguindo a mesma diretriz lógica que a vigilância na política de saúde, ela visa garantir a prevenção de situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre as famílias e indivíduos. Para isso, ela também trabalha com coleta e sistematização de dados, porém, sobre aspectos sociais, condições de vida da população, sobre a rede socioassistencial e os serviços ofertados.

Cabe salientar que a incorporação da avaliação e da vigilância na política de assistência social significa um considerável avanço do ponto de vista técnico e ético, tendo em vista que a avaliação se torna, no contexto do Estado de Direito, um instrumento representativo da cultura do direito em oposição à cultura assistencialista, principalmente quando se observa que trata uma política que, historicamente, é acompanhada de um signo caritativo. Além disso, as práticas caritativas e assistencialistas não comportam, por essência, a necessidade de análises avaliativas que mensurem seu alcance e qualidade:

No plano ético, um dos principais avanços que testemunhamos foi a instalação do que defino aqui como Cultura do Direito, em lugares historicamente ocupados pela Cultura Assistencialista. As ideias assistencialistas partiam do conceito de “fazer o bem” com o excedente disponível, castrando o olhar para os mecanismos de produção da desigualdade e atribuindo às diferenças sociais explicações morais e religiosas – o sujeito tem direito porque fez por merecer. Porém, o Estado de Direito e o conceito mesmo de Justiça Social que ancoram a Constituição Brasileira de 1988 inscrevem o sujeito numa malha de direitos fundamentais a ele outorgados de forma inalienável, sobretudo a partir do reconhecimento das desigualdades sócio-históricas produzidas no seio da sociedade. Se na ética assistencialista não cabe avaliação porque já se está fazendo além do devido, se está fazendo favor e bondade, a sociedade fundada na justiça e no direito está também ancorada no dever de assegurar o direito, dever que não apenas justifica, mas legitima e demanda toda prática avaliativa. (SILVA, 2013b, p. 18, grifos nossos)

Dessa maneira, é significativo o lugar que a vigilância socioassistencial, enquanto área dedicada à avaliação, monitoramento e gestão da informação, adquire na política de assistência

³¹ Pela Norma Operacional Básica – NOB do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, lançada em 2005.

social em relação à consolidação desta como política pública e do reconhecimento da assistência como direito social. A discussão sobre a vigilância socioassistencial, o seu histórico, os seus conceitos, os avanços e retrocessos em sua implementação será feita, propriamente, no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 2

A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL EM MANAUS

Este capítulo, em um âmbito mais amplo, tem como tema central a discussão sobre a política de assistência social brasileira, com foco na sua gestão e na função da vigilância socioassistencial. De modo particular, abordar-se-á a realidade da proteção básica e da implementação da vigilância socioassistencial em Manaus/AM e por essa razão, o capítulo está organizado em três tópicos.

No primeiro será realizada uma breve discussão sobre a questão social, a pobreza e a desigualdade na sociedade capitalista, introduzindo o processo através do qual se construiu a política de assistência social brasileira, desde as suas protoformas caritativas e filantrópicas até a obtenção de status enquanto política pública de direito, de responsabilidade estatal, focalizando o seu modelo de gestão, ou seja, o SUAS.

Em seguida será feita a explanação teórica sobre a vigilância socioassistencial, evidenciando seus objetivos, competências e macroatividades, também serão abordadas as categorias que a fundamentam: a vulnerabilidade social, o risco social e o território. No segundo tópico será apresentada a forma como está estruturada a política de assistência social em Manaus, dando ênfase à proteção social básica e, aos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, respectivamente, demonstrando as peculiaridades da disposição local em relação à prestação da assistência social.

Por fim, no terceiro e último tópico, será introduzido o contexto da Gerência de Vigilância Socioassistencial da SEMASC, em Manaus, em que será feita a análise do nível de implementação da vigilância socioassistencial, tendo como horizonte as macroatividades e as normativas da política de assistência social.

Antes de iniciar a exposição das narrativas dos sujeitos da pesquisa, cumpre recordar que o *locus* do estudo consistiu na Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania – SEMASC e nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. Sobre o perfil dos sujeitos, foram entrevistados 1 técnico atuante na Gerência de Vigilância Socioassistencial da SEMASC e 5 assistentes sociais coordenadores de CRAS. Importante, ainda, salientar que, para garantir a confidencialidade dos sujeitos da pesquisa, atendendo aos compromissos éticos dispostos no Item VII, do Art. 3º da Resolução nº 510/2012 – CNS, os coordenadores

entrevistados foram designados por nomes de constelações de estrelas (Libra, Pégaso, Aquila, Carina e Hydra), à medida que as falas foram anunciadas no corpo do texto. E para fins de contextualização, porém, ainda resguardando o direito à confidencialidade, os CRAS *locus* da pesquisa não serão exibidos por bairros, mas sim, por zonas:

LÓCUS E SUJEITOS DA PESQUISA				
UNIDADES LÓCUS DA PESQUISA	QUANT. DE UNIDADES	ZONAS	SUJEITOS DA PESQUISA	QUANT. DE ENTREVISTADOS
Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).	1 (um)	Zona Norte	Assistentes Sociais Coordenadores	5 (cinco)
	1 (um)	Zona Leste		
	2 (dois)	Zona Oeste		
	1 (um)	Zona Centro-Oeste		
Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania (SEMASC)	1 (um)	Centro	Técnico atuante na Gerência de Vigilância Socioassistencial	1 (um)
Total:				6 (seis)

Quadro 3: Lócus e sujeitos da pesquisa.

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Já em relação às fontes documentais, é pertinente esclarecer que todos os registros utilizados na pesquisa foram disponibilizados pela SEMASC e não pelos CRAS. Dessa maneira, os planos de trabalho dos CRAS analisados neste estudo não são, necessariamente, daqueles CRAS coordenados pelos sujeitos que concederam entrevista.

2.1. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: TRILHA HISTÓRICA, GESTÃO DO SUAS E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Como foi visto no capítulo anterior, o contexto de consolidação do modo de produção capitalista no século XIX, passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, criou as condições necessárias para a evidência das contradições existentes na relação capital x trabalho sustentada na exploração da classe trabalhadora pela classe burguesa. Quando a classe operária se insere no cenário político e exige o seu reconhecimento como classe pelo Estado e pelo empresariado (IAMAMOTO; CARVALHO, 1983), o Estado reconhece a questão social como algo passível de intervenção. Nesse período, iniciativas pontuais de cunho assistencial, restritivo e até coercitivo são identificadas em algumas regiões do mundo, sendo as mais conhecidas as legislações inglesas e alemãs (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A questão social é um fenômeno que pode se manifestar de diversas formas, nos diferentes momentos históricos de desenvolvimento capitalista. No século XIX, a questão social

se manifestou, principalmente, pelo crescimento do exército industrial de reserva e pela pauperização absoluta e/ou relativa dos trabalhadores, que resultava em condições subumanas de trabalho, salário e de vida (NETTO, 2011). No século XX, o estabelecimento do Estado Social capitalista não significou mudanças substanciais no cenário econômico e social, mas tornou a questão social cada vez mais acentuada, assumindo novas expressões que se diferenciavam de acordo com as particularidades histórico-culturais e nacionais de cada país (NETTO, 2011).

No contexto brasileiro, por exemplo, Santos (2012) destaca o desemprego e a pobreza como expressões marcantes na formação social e na constituição do capitalismo. O desemprego citado pela autora remete à prática de superexploração da força de trabalho e a pobreza emerge, justamente, da incapacidade de reprodução social autônoma dos sujeitos. Além desses dois fenômenos, há também outras múltiplas expressões da questão social presentes no Brasil, tangenciadas por “disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais” (IAMAMOTO, 2015b, p. 160).

Em especial, na Amazônia, segundo Loureiro (2009), outras refrações da questão social se somam, consubstanciadas por fatores como o território, a natureza, a população, a cultura e a organização política. Nesse sentido, a questão social na Amazônia pode ser retratada pelas invasões às terras dos povos tradicionais; a mercantilização da biodiversidade e dos saberes tradicionais; a perseguição do direito à cultura e à identidade indígena; a desigualdade de acesso à tecnologia e à ciência; a dificuldade acentuada de acesso às políticas públicas; o descaso do poder público diante do sofrimento anual dos ribeirinhos com os rebatimentos dos fenômenos naturais comuns na Amazônia, dentre outras.

Tendo em vista esses fatores, o capitalismo é um sistema composto por duas classes sociais antagônicas, no qual a classe mais favorecida, que detém os meios de produção, explora a classe que possui apenas a força de trabalho, com vistas a garantir a mais-valia. Portanto, essa relação fundada na exploração, sempre pressupõe a existência de desigualdade, pois na mesma medida que produz riqueza, produz pobreza³² (MARX, 2017).

³² “[...] Por último, a lei que mantém a superpopulação relativa ou o exército industrial de reserva em constante equilíbrio com o volume e o vigor da acumulação prende o trabalhador ao capital mais firmemente do que as correntes de Hefesto prendiam Prometeu ao rochedo. Ela ocasiona uma acumulação de miséria correspondente à acumulação do capital. Portanto, a acumulação de riqueza num polo é, ao mesmo tempo, a acumulação de miséria, o suplício do trabalho, a escravidão, a ignorância, a brutalização e a degradação moral no polo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu próprio produto como capital” (MARX, 2017, p. 721).

Embora a pobreza seja expressa por medidas monetárias – faixas de renda *per capita* – o seu conceito é multidimensional. Ela é compreendida para além da ausência de renda ou de bens, pois “[a pobreza] é categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças” (MARTINS, 1991, p.15 apud YAZBEK, 2005).

Segundo Montaña (2012), ao longo dos séculos de conversão da tradição liberal ao neoliberalismo, a concepção da questão social e da pobreza, bem como das suas formas de enfrentamento adquiriram delineamentos diferenciados. No século XIX, durante o contexto do liberalismo clássico entendia-se a questão social e a pobreza “não como resultado da exploração econômica, mas como fenômenos autônomos e de responsabilidade individual ou coletiva dos setores por elas atingidos” (MONTAÑO, 2012, p. 272). Isto é, culpabilizava-se o indivíduo, o seu comportamento ou o seu nível cultural pela condição de miséria na qual se encontrava. Desta forma, a questão social se tornou caso de polícia, pois os pobres deveriam ser reprimidos para que a sua existência não ameaçasse a ordem.

O contexto liberal do século XX orientou-se pelas ideias keynesianas, que difundiam a noção de que aqueles que padeciam na pobreza, não padeciam por sua própria culpa, mas por um descompasso existente na relação oferta/demanda de bens e serviços, consequência do insuficiente desenvolvimento das forças produtivas. Ou seja, havia um problema de distribuição de mercado que condenava parte da população ao desemprego, e logo, à impossibilidade de ter suas carências atendidas. Nessa perspectiva “o Estado passa a absorver e organizar parte do excedente e a redistribuí-lo mediante políticas sociais” (MONTAÑO, 2012, p. 275). Quando o Estado internaliza a questão social à ordem social, ela passa a ser concebida não mais como caso de polícia, mas como caso de política.

Pelo ideário neoliberal, mantém-se a concepção fundamental de pobreza como um problema individual, contudo, a responsabilidade de intervenção do Estado em relação à garantia de direitos é minimizada, e estimulada à solidariedade e à filantropia por iniciativa da própria sociedade civil, através do terceiro setor. Ao contrário da perspectiva keynesiana, a pobreza, para o neoliberalismo, é fruto do “déficit de oferta de bens e serviços, como um problema de escassez” (MONTAÑO, 2012, p. 277). Desse modo, para combater a pobreza é necessário que o Estado direcione toda a sua capacidade de arrecadação em prol do estímulo ao investimento do capital nas relações de mercado, visando o alcance de um desenvolvimento econômico prévio.

No entanto, segundo Montaña (2012) e Netto (2001), as sociedades anteriores dispunham de uma escassez de produtos por conta do insuficiente desenvolvimento das forças produtivas de bens de consumo. Contrariamente, na sociedade capitalista as forças produtivas adquiriram bastante desenvolvimento, a ponto de ser considerada uma sociedade de abundância. Apesar disso, esta sociedade não extinguiu a pobreza, pelo contrário, os altos índices de pobreza convivem com altos níveis de riqueza, pelo fato de a riqueza socialmente produzida não ser distribuída de forma igualitária: “O desenvolvimento no capitalismo não promove maior distribuição de riqueza, mas maior concentração de capital, portanto, maior empobrecimento (absoluto e relativo), isto é, maior desigualdade” (MONTAÑO, 2012, p. 279).

Nesse sentido, as políticas e as medidas assistenciais aparecem como um instrumento pelo qual o Estado busca intervir, direta ou indiretamente, nas próprias mazelas produzidas pelo capital, atuando no descompasso dessa desigualdade, visando “dar conta dos excluídos” (SPOSATI *et. al* 2014, p. 92). Por outro lado, é importante salientar que ao mesmo tempo que essa atuação política do Estado vai ao encontro dos interesses de perpetuação do capital, ela atende, igualmente, a uma demanda da classe trabalhadora em relação à necessidade de subsistência, de renda, de acesso a bens e serviços.

Por anos, mesmo diante da sua importância na manutenção do *status quo*, a assistência social foi ofertada sob uma perspectiva humanista-caritativa ou reduzida às ações assistenciais fragmentadas e pontuais, arquitetadas entre Igreja, Estado e sociedade civil para as classes subalternas (YAZBEK, 1993; SPOSATI *et. al* 2014). Ainda que, em dado momento da história, a prestação da assistência social tenha sido parcialmente institucionalizada, ela manteve-se à sombra do clientelismo, da fragmentação, do apadrinhamento e da repressão.

Especialmente no Brasil a perspectiva caritativa e religiosa referenciou o trabalho assistencial. Porém, o desenvolvimento da agroindústria brasileira, que se instalou a partir da década de 1930, originou impactos sociais que demandavam medidas assistenciais para além da caridade e da repressão (FILHO, 1982). Ainda assim, as intervenções assistenciais mantiveram-se apoiadas na matriz do favor e do mando, dada como “não política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas” (COUTO, *et al.*, 2017).

Historicamente, a década de 1930 no Brasil pode ser demarcada como o período em que começaram a surgir as primeiras ações estatais ou mistas, mais ou menos sistematizadas, exposta a seguir, através de uma linha do tempo:

LINHA DO TEMPO

Construção da Política de Assistência Social no Brasil



Figura 1: Linha do tempo sobre a construção da política pública de assistência social no Brasil.

Fonte: Elaboração própria, 2021. Dados retirados de: Mestriner (2008), Legislações e Normativas da Política de Assistência Social.

Indubitavelmente, somente é possível falar de um modelo que afiança direitos humanos e sociais na agenda pública a partir das mudanças causadas pelo processo de reconquista da democracia e da aprovação da Constituição Federal de 1988. Nesse cenário, a assistência social passou a ser reconhecida como política pública, qualificada como uma política de seguridade social pelo artigo 194 e considerada direito social e fundamental nos artigos 203 e 204 da Carta Magna. Desde então, a assistência social deve ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição do indivíduo à seguridade social ou da sua inserção no mercado de trabalho.

Em 7 de dezembro de 1993, foi sancionada pelo então presidente Itamar Franco, a Lei nº 8.742 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), cujo principal objetivo é o reconhecimento da centralidade do Estado na “universalização e garantia dos direitos e de acesso aos serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da assistência social no país, sob a égide da democracia e da cidadania” (YAZBEK, 1997, p.9 *apud* COUTO, 2006).

As décadas após os anos 2000 são as mais determinantes para a materialização da assistência social como política pública, principalmente durante o governo do Partido dos Trabalhadores – PT, através dos mandatos de Luís Inácio Lula da Silva (2003) e do primeiro mandato de Dilma Vana Roussef (2011). O primeiro marco deste período foi o lançamento da Política Nacional de Assistência Social em 2004, que explicitou a normatização e as diretrizes para a efetivação da assistência social na perspectiva de direito de cidadania e de política pública “apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautado no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais” (COUTO *et al.*, 2017, p. 60).

Posteriormente, a aprovação da Norma Operacional Básica de Assistência Social - NOB de 2005, em reforço à PNAS, definiu como função da política de assistência social a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa social e institucional de direitos, bem como consagrou as bases estruturais essenciais para a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. O SUAS consiste em uma rede unificada que regula a operacionalização e gestão da política de assistência social em todo o território nacional, articulando as funções dos entes federados e organizando as ações por níveis de complexidade e portes dos municípios. Este sistema pressupõe um novo paradigma de gestão, pois visa promover a política de forma descentralizada e participativa, rompendo com o histórico centralizador, descontínuo e caritativo da assistência social.

Os eixos estruturantes da gestão do SUAS eleitos pelas PNAS (BRASIL, 2004) são os seguintes:



Figura 2: Eixos estruturantes da gestão do SUAS.

Fonte: Elaboração própria, 2021. Dados retirados de: PNAS (BRASIL, 2004).

Faz-se necessário salientar o eixo da matricialidade sociofamiliar, que determina a centralidade da família, em contraposição à focalização no indivíduo; a territorialização, que estabelece o território como basilar para a compreensão do contexto, das relações e das situações adversas vivenciadas pelas famílias, bem como as formas de enfrentamento desenvolvidas. A perspectiva da territorialização é responsável pelo formato capilar que a política assume ao se estabelecer nos territórios segundo uma lógica de proximidade ao cidadão; a descentralização político-administrativa que caracteriza a autonomia para os entes federados operacionalizarem a política na condição de comando único, com seus respectivos plano, fundo e conselho; e o eixo de informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados que reafirmam a responsabilidade de cada ente na implantação de políticas de informação, monitoramento e avaliação, que fortaleçam a democratização da informação no âmbito do SUAS, sendo indicada a criação de sistemas de informação em cada nível de governo (BRASIL, 2004). Este último eixo estruturante reporta diretamente à função de vigilância socioassistencial, a área sob a qual está circunscrita no âmbito do SUAS a gestão da informação e das atividades de monitoramento e avaliação.

A partir da publicação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS em 2004 e da Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS de 2005, a vigilância socioassistencial foi

reconhecida como função da política de assistência social, juntamente com a função de proteção social e a defesa social e institucional de direitos.

Enquanto função vinculada à gestão do SUAS, a vigilância socioassistencial tem como objetivo a produção, a organização, a análise e a difusão de informações territorializadas sobre a incidência de situações de vulnerabilidades e riscos que incidem sobre famílias e indivíduos (a demanda), tanto quanto a capacidade e a qualidade da prestação dos serviços socioassistenciais pela rede instalada (a oferta). Cumprindo este objetivo, a vigilância contribui para o fortalecimento das demais funções da assistência social (proteção social e defesa social e institucional de direitos), além de reforçar o caráter preventivo e proativo da política.

Inicialmente, é preciso mencionar o tripé de categorias sobre o qual a vigilância socioassistencial se sustenta: vulnerabilidade social, risco social e território. É importante salientar que os conceitos de vulnerabilidade e risco não fazem parte da tradição crítica, apesar de, nessa perspectiva, serem considerados produtos da própria desigualdade que é gerada pelo sistema capitalista. Portanto, como afirma Couto (*et al.*, 2017), embora essas categorias possuam destaque no âmbito da concepção da política de assistência social, elas precisam ser constantemente problematizadas.

A concepção de vulnerabilidade e risco aqui trabalhada advém da sociologia francesa, amplamente difundida pelos estudos do sociólogo Robert Castel (1998), que adquiriu evidência no processo de concepção de diversos mecanismos de proteção social, incluindo a política de assistência social brasileira. Robert Castel (1998), analisando as transformações ocorridas na sociedade salarial francesa e as suas repercussões, concluiu a falência do sistema de proteção social baseado na estabilidade do trabalho assalariado. O autor verificou que o assalariamento era o firmamento central da vida em sociedade, pois constituía-se como meio através do qual a classe trabalhadora não apenas garantia a sua subsistência, mas usufruía de acesso a um conjunto de direitos, bens e proteção contra riscos sociais.

Contudo, por volta da década de 1970, com o fim da experiência do Estado de Bem-Estar Social e a instauração de mais uma crise econômica, esse sistema de proteção centrado no trabalho começa a ruir e o fenômeno da questão social volta a entrar em pauta. Portanto, de acordo com a análise de Castel (1998), a segregação dos indivíduos da sociedade salarial sentenciava parte da sociedade a uma zona vulnerável, dado que fragilizava o vínculo social, ocasionando uma desfiliação.

Nesse sentido, segundo Miguel (2015), a vulnerabilidade em si aparece como um indicador da exposição de um indivíduo à ocorrência de riscos, configurando-se “[...] enquanto

zona intermediária instável, que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade” (CASTEL, 1998 *apud* MIGUEL, 2015, p. 6). Outro aspecto mencionado pelo sociólogo francês é a existência de zonas vulneráveis que dizem respeito a:

(...) um espaço social de instabilidade, de turbulências, povoado de indivíduos em situação precária na sua relação com o trabalho e frágeis em sua inserção relacional. Daí o risco de caírem na última zona, que aparece, assim, como o fim de um percurso. É a vulnerabilidade que alimenta a grande marginalidade ou a desfiliação (CASTEL, 1998 *apud* MIGUEL, 2015, p.6)

Os riscos são caracterizados por Castel (1998) como “[...] acontecimento previsível, cujas chances de que ele possa acontecer e o custo dos prejuízos que trará, podem ser previamente avaliados” (CASTEL, 1998 *apud* MIGUEL, 2015, p. 8). Na interpretação de Sposati (2009), os ricos dizem respeito às vulnerabilidades sociais agravadas, a situações relacionadas às perdas, danos, privações que são vivenciadas pelas pessoas no cotidiano. Os riscos sociais seriam as vulnerabilidades que demandam assistência social, uma intervenção ou um conjunto de eventos para os quais o Estado deve empregar esforços para fins de prevenção, enfrentamento e redução de agravos.

Embora o desemprego seja determinante para suscitar a vulnerabilidade, assim como a pobreza não se define por questões monetárias, a vulnerabilidade, também, está para além da ausência de renda, podendo abranger aspectos afetivos e relacionais. Segundo a PNAS, em termos práticos, as vulnerabilidades e os riscos sociais podem se manifestar nas formas de:

famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (BRASIL, 2004, p.27)

Mota (2010) avalia que as categorias de vulnerabilidade e de risco são consideradas indicadores dos níveis de exclusão, mas possuem uma certa fragilidade quanto à capacidade de delimitação dos usuários ou mesmo dos próprios serviços que serão prestados para o enfrentamento dessas situações. Nesse sentido, Sposati (2009) menciona que é preciso desenvolver um saber com novos dados e metodologias de ação sobre aqueles riscos e vulnerabilidades sociais que a proteção social não contributiva deve cobrir e prevenir. A política de assistência social não consegue dar conta e nem pretende sanar todas as necessidades sociais, embora ela esteja se transformando cada vez mais “num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil” (MOTA, 2010, p. 134).

Assim, observa-se que a maior parte das vulnerabilidades e dos riscos sociais são ocasionados pela produção e reprodução de desigualdades sociais e pelos processos segregacionais inerentes à sociedade capitalista contemporânea. Por essa razão, entende-se que há uma “condição de classe que está na gênese da experiência da pobreza, da exclusão e da subalternidade que marca a vida dos usuários da assistência social” (COUTO *et al.*, 2017, p. 70). Isso significa dizer que o sujeito em vulnerabilidade se encontra em desvantagem na posição que ocupa nas relações sociais, já que a iminência de sofrer um dano e agravo fragiliza o exercício da cidadania e da emancipação.

Por fim, a última categoria evocada pela vigilância refere-se ao território, discutido conceitualmente pelo geógrafo Milton Santos (2002) e que nos permite compreender a forma como as relações sociais se materializam num dado espaço:

O território é muito mais do que a paisagem física ou o perímetro que delimita uma comunidade, bairro ou cidade. O território é o espaço recheado pelas relações sociais passadas e presentes, a forma específica de apropriação e interação com o ambiente físico, as ofertas e as ausências de políticas públicas, as relações políticas e econômicas que o perpassam, os conflitos e os laços de solidariedade nele existentes. Isto significa dizer que, em grande medida, as potencialidades ou vulnerabilidades de uma família ou indivíduo são determinadas pelo território no qual ela está inserida (SANTOS, 2002, *apud* BRASIL, 2016, p. 23)

O território vivo e vivido é o lugar onde as pessoas se relacionam, identificam-se, e adquirem as suas referências. O território revela a possibilidade de se estar menos ou mais protegido, porque este espaço é dinâmico e pode reunir condições favoráveis ou não para exposição à vulnerabilidade e ao risco social. Por outro lado, também, “é o lugar onde se forjam dialeticamente as resistências e as lutas coletivas” (COUTO *et al.*, 2017, p. 70).

O território é um objeto importante de intervenção e de atuação do Estado, tanto para a organização da política de assistência social, quanto para a função da vigilância socioassistencial, uma vez que está na base de organização do sistema de proteção social, portanto, é no território que a política adquire materialidade e é do território que advêm as informações as quais a vigilância coleta e analisa.

Logo, os estudos territorializados sobre as vulnerabilidades e riscos vivenciados pelas famílias realizados pela vigilância são a expressão de um Estado vigilante, exercendo o seu papel de executor de uma política pública de direito que precisa prover a cobertura social e a prevenção dos riscos sociais para garantir condições de vida com mais dignidade às pessoas.

Do ponto de vista institucional e legal, os esforços para esclarecimentos sobre o que é e como a vigilância socioassistencial atua vêm sendo realizados desde o lançamento da PNAS (2004), passando pela NOB-SUAS de 2005, pelas alterações realizadas na LOAS em 2011 (Lei

nº 12.435/2011), até, finalmente chegar na NOB-SUAS de 2012. A síntese desta trajetória conceitual pode ser visualizado no quadro a seguir:

INSTRUMENTO LEGAL	CONCEITO	COMENTÁRIOS
PNAS/2004	A vigilância social “refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas [...] vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social (p. 39-40).	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliza-se a nomenclatura de ‘vigilância social’. • Entendida como uma das referências para a organização do SUAS, dedicada à gestão da informação e à produção de indicadores sobre situações de vulnerabilidade e de risco social no território, bem como sobre os padrões das ofertas dos serviços.
NOB-SUAS/2005	“A vigilância socioassistencial deve buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias, a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais [...] para que a Assistência Social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos. O sistema de vigilância social de Assistência Social é responsável por detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização, que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos [...]” (p. 19)	<p>Além da definição já apresentada na PNAS, a NOB-SUAS/2005 também:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identifica a vigilância socioassistencial como uma das funções da política de assistência social. • Expõe a responsabilidade do órgão gestor quanto ao desenvolvimento dos requisitos necessários para a operacionalização da vigilância socioassistencial em todas as esferas. • Sinaliza a necessidade de informações sobre as condições de vida das pessoas no território para além de médias estatísticas. • Indica a vigilância socioassistencial como estratégia principal para uma política de prevenção e monitoramento de riscos na assistência social. • Utiliza as nomenclaturas “vigilância social” e “vigilância socioassistencial” e se referencia a esta como “função” e, em um momento, como “sistema”.
LOAS/1993 (incluindo alterações da Lei nº 12.435/2011)	Art. 2º - A assistência social tem por objetivos [...]II - a vigilância socioassistencial, que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; [...] A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as	<ul style="list-style-type: none"> • Define a vigilância socioassistencial como “objetivo” da assistência social e como “instrumento” das proteções sociais da assistência social. • Salienta o papel da vigilância socioassistencial como produtora de informações territorializadas sobre

	<p>situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território.</p>	<p>situações de vulnerabilidade e de risco social.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afiança a vigilância socioassistencial na gestão das ações da assistência social por meio do SUAS, ou seja, torna-se uma área específica do SUAS, não podendo ser executada fora do seu âmbito de gestão.
<p>NOB-SUAS/2012</p>	<p>Caracteriza a vigilância socioassistencial como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada “por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata: 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” (p. 40).</p>	<p>A NOB-SUAS/2012 é a normativa com a maior nível de detalhamento sobre o que é e como deve ser operacionalizada a vigilância socioassistencial por todos os entes federados, dando os seguintes direcionamentos destacados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Define as responsabilidades dos órgãos gestores de cada esfera quanto à operacionalização da vigilância socioassistencial. • Indica a institucionalização da vigilância como uma área formalizada nos órgãos gestores de assistência social, em todos os entes federados. • O cofinanciamento dos serviços socioassistenciais precisa levar em consideração o diagnóstico produzido pela vigilância sobre as necessidades e especificidades locais e regionais (Art. 78). • Esclarece a relação entre vigilância socioassistencial e a gestão da informação (Art.95 a 98), o monitoramento (Art. 91 e Art.99 a 104) e a avaliação (art.105 a 108) no SUAS, elegendo a vigilância como gestora de informação no âmbito do SUAS e responsável por traduzir e organizar estrategicamente essas informações para a linguagem do SUAS.

Quadro 4: Síntese da trajetória legal-conceitual da vigilância socioassistencial.

Fonte: Elaboração própria, 2021. Dados retirados de: legislações e normativas da política de assistência social; Orientações técnicas da Vigilância Socioassistencial (2013b).

Como foi possível perceber, o processo de definição da vigilância é permeado por idas e vindas de acerto de nomenclaturas e caracterização. Em um momento ela é sinalizada como função, em outro como instrumento. Esse percurso histórico e conceitual dificulta e embarça, até os dias atuais, a compreensão sobre o papel e a função que ela assume dentro da política de

assistência social. Ainda assim, não se pode negar que o lançamento da NOB-SUAS/2012 pode ser considerado a expressão máxima do avanço legal e institucional dos processos necessários à implementação da vigilância socioassistencial no país.

A NOB-SUAS - 2012 inovou a discussão ao introduzir um capítulo sobre a vigilância socioassistencial, incluindo neste uma seção inteira sobre sua operacionalização. O art.º 91 da NOB-SUAS - 2012 apresenta o que hoje se denomina como macroatividades³³. As macroatividades são reconhecidas como o conjunto de seis ações que estruturam e organizam as atribuições da vigilância socioassistencial:

- ✓ Organização, estrutura e padronização de informações: a vigilância atua como gestora de informações no SUAS para apoio do planejamento, da supervisão e da execução dos serviços por meio da gestão de dados virtuais ou aqueles de conhecimento local, advindos dos processos de trabalho da rede de proteção;
- ✓ Gerenciamento e consulta de sistemas informacionais: a vigilância explora aplicativos e sistemas de informação para gerenciar informações e coletar dados que auxiliem no desenvolvimento e na qualificação da política, além da necessidade de zelar pela fidedignidade das informações prestadas no âmbito do SUAS;
- ✓ Elaboração de diagnósticos e estudos: a partir das informações coletadas, organizadas e tabuladas, a vigilância constrói diagnósticos socioterritoriais e estudos diversos que propiciam à gestão e à equipe técnica um panorama do território, do público-alvo e da rede de serviços instalada;
- ✓ Monitoramento e avaliação: o monitoramento é o levantamento e sistematização contínua de informações sobre os serviços ofertados à população, incluindo alimentação dos sistemas e também dos registros físicos sobre as intervenções e os atendimentos realizados nas unidades socioassistenciais. A avaliação busca examinar o comportamento dos indicadores sociais, dos Índices de Desenvolvimento do CRAS e CREAS, bem como das metas, objetivos e instrumentos da Gestão do SUAS, a exemplo dos Planos de Assistência Social e do Pacto de Aprimoramento do SUAS;
- ✓ Planejamento e organização de ações de busca ativa: juntamente com as Proteções Sociais, a vigilância deve verificar a necessidade do planejamento e da realização de busca-ativas para inclusão de indivíduos e famílias com perfil em programas, benefícios e serviços da rede de proteção social;

³³ Essa expressão aparece, inicialmente, na publicação de 2013 do MDS, denominada “Caderno de Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial” e é amplamente difundida pelo material disponibilizado no ano de 2016, no curso “Atualização em Vigilância Socioassistencial no SUAS”, através do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social – CapacitaSUAS. A disposição das macroatividades facilitaram a compreensão e trouxeram uma melhor organização lógica das responsabilidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios relativas à vigilância socioassistencial, conforme o art.º 91 da NOB-SUAS-2012.

- ✓ Notificação de violências e violações de direitos: ao identificar danos e agravos no território expressos nas situações de vulnerabilidade e risco social, a vigilância tem potencial para criar instrumentos e fluxos para registros de notificação de casos de violência e de violações de direitos junto a todos os equipamentos governamentais e à sociedade civil (BRASIL, 2016, grifo nosso).

As informações para elaboração do diagnóstico socioterritorial e de outros estudos podem ser advindas de aplicativos da Rede SUAS, de sistemas de informação como do SUS (Sistema Único de Saúde) e do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), além de informações oriundas dos registros de dados das equipes que atuam na proteção social básica ou especial e benefícios socioassistenciais, também de políticas setoriais locais, como saúde, educação, segurança pública, dentre outros (BRASIL, 2016).

Dispondo dessas informações, a vigilância fornece a base necessária para a retroalimentação das ações de planejamento, organização e execução dos serviços pela gestão do SUAS, o que permite uma reavaliação das ações pensando na ampliação, na manutenção ou na criação de novas intervenções que correspondam às necessidades daquele território, garantindo, assim, a ampliação e/ou qualificação da oferta dos serviços. A responsabilidade de gestão da informação no SUAS assumida pela vigilância socioassistencial pressupõe uma maior racionalidade técnica para o amadurecimento dos aspectos teórico-metodológicos e operativos, mas também presume uma questão política, visto que coopera para a superação de uma visão reduzida de assistência social como ação clientelista de distribuição de benefícios pontuais para uma política pública de direito coerente e tecnicamente planejada.

Percebe-se a importância da implementação efetiva da vigilância socioassistencial no âmbito municipal, não apenas no sentido de instalar — do ponto de vista físico e formal — um setor de vigilância socioassistencial nas secretarias, mas no sentido de executar concretamente essa função, explorando o seu potencial para desvelar o real, conhecendo as peculiaridades territoriais, a capacidade de atendimento pela rede prestadora de serviços e o seu potencial de prevenção de agravos sociais.

É também crucial a articulação do trabalho da vigilância com as unidades de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), pois são provedoras das informações relativas ao território, ao modo e às condições de vida dos usuários. Como fruto dessa articulação, a vigilância pode construir técnicas sistemáticas de trabalho coletivamente com as equipes e estabelecer mecanismos de registro e de padronização de informações, visando a coleta qualificada dos dados produzidos pelas proteções de caráter não apenas quantitativo, mas também qualitativo.

Os profissionais da equipe de referência são, sobretudo o assistente social, consumidores e provedores de informações. Para que isso ocorra, é essencial que o coordenador do CRAS oriente a equipe que registre, organize e armazene dados objetivos que possam ser repassados para a vigilância, a fim de construir o mapeamento das situações de risco e de vulnerabilidade. Ao fazer isso, ao mesmo tempo em que o profissional contribui com a Gestão do SUAS, beneficia-se, já que tais informações permitem que os profissionais façam uma autoavaliação, ampliem seus conhecimentos sobre sua área de abrangência, planejem ações de prevenção, elaborem estratégias de intervenção e planejem ações de busca ativa.

Da mesma forma como compete à vigilância socioassistencial o conhecimento da realidade para a prestação dos serviços socioassistenciais, é proposição teórico-metodológica ao assistente social que conheça a realidade como pré-requisito para a execução de qualquer intervenção profissional. Assim como é objetivo da vigilância socioassistencial identificar os indivíduos e as famílias que se encontram socialmente desprotegidos para possibilitar o acesso a esse sistema de proteção social, também é proposição ético-política que o assistente social atue pela ampliação e pela universalização dos direitos de cidadania. Por isso, é notável a existência de uma inter-relação entre as prerrogativas profissionais e os objetivos da vigilância socioassistencial, as quais podem corresponder reciprocamente ao mútuo aprimoramento de suas ações.

2.2. A CARACTERIZAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA EM MANAUS COM ÊNFASE NOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS

De acordo com a PNAS (BRASIL, 2004), o SUAS oferece uma rede de serviços, ações e benefícios organizados por níveis de complexidade, articulados entre si, são eles: a proteção social básica e a proteção social especial de alta e média complexidade. A proteção social básica tem por objetivo prevenir situações de risco social por meio do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e por meio das potencialidades e aquisições dos usuários.

Para o alcance desse objetivo, os usuários são inseridos em um conjunto de ações, serviços, programas e benefícios da rede socioassistencial e encaminhados para acesso a serviços de outras políticas públicas, conforme as suas respectivas necessidades. No setor público o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS é a unidade referência no âmbito da proteção social básica, que destina-se à população que se encontra em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e fragilização de vínculos afetivos,

relacionais e do pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

Por sua vez, a proteção social especial “tem por objetivos prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social”. Ela pode ocorrer devido a “abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil entre outras” (BRASIL, 2004, p. 92). No âmbito da proteção social especial, destaca-se como referência o Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS.

A Resolução nº 109/2009 instituiu a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e deliberou oficialmente sobre a disposição dos serviços que cada tipo de proteção deveria ofertar, como é possível visualizar na figura a seguir:

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA		<ol style="list-style-type: none"> 1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); 2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; 3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	Média Complexidade	<ol style="list-style-type: none"> 1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); 2. Serviço Especializado em Abordagem Social; 3. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); 4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; 5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
	Alta Complexidade	<ol style="list-style-type: none"> 6. Serviço de Acolhimento Institucional; 7. Serviço de Acolhimento em República; 8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; 9. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

Figura 3: Serviços das proteções sociais básica e especial.

Fonte: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a, p.10).

A figura demonstra que há pelos menos três serviços de proteção social básica que devem ser operacionalizados pelo CRAS, com destaque para o PAIF, serviço ao qual o CRAS está condicionado a ofertar obrigatoriamente e a partir do qual se organizam os demais serviços de proteção básica no território. Ademais, na maior parte dos municípios o CRAS é conhecido,

principalmente, por ser o órgão responsável pela realização de inscrições no CADUNICO, orientação e acompanhamento de usuários de programas sociais, como o Programa Bolsa Família, ou beneficiários de auxílios como os Benefícios Eventuais (por situações de nascimento, morte, vulnerabilidade temporária e calamidade pública)³⁴, ou o Benefício de Prestação Continuada - BPC.

As unidades CRAS devem ser instaladas prioritariamente em territórios vulneráveis, baseando-se na lógica de proximidade ao cidadão (BRASIL, 2004). Em municípios de médio/grande porte e metrópoles, por exemplo, um CRAS pode referenciar até 5.000 mil famílias. Ao CRAS cabe também o desempenho da gestão territorial, visando conhecer e realizar uma contínua articulação com a rede socioassistencial e intersetorial existente no território. Segundo dados do Censo SUAS 2020, atualmente o SUAS conta com 8.466 mil CRAS, cadastrados e ativos, em todo o território brasileiro.

Antes de adentrar na exposição da política de assistência social em Manaus, sobretudo na proteção social básica, faz-se necessária uma breve contextualização histórica a respeito dos antecedentes da política de assistência social na capital. De acordo com Scherer (1983), as protoformas da assistência social em Manaus não se diferenciam muito do contexto das demais regiões do país, pois caracterizaram-se por ações conjuntas entre setores religiosos/filantrópicos e poucas ações estatais.

Do século XIX até a metade do século XX, a maioria das medidas sociais em Manaus eram realizadas por organizações católicas, com viés caritativo e benemerente e, principalmente, voltadas para a infância e para as populações mais pauperizadas. O trabalho social mais representativo da ação do poder público nesse período consistiu nas intervenções médicas de sanitaristas/higienistas que atuaram na região, visando atenuar o gravíssimo quadro sanitário da cidade, devido à proliferação de epidemias por doenças tropicais (malária, dengue, febre amarela e etc) e pelas chamadas “doenças dos pobres” (hanseníase e tuberculose), sem falar nos males à saúde (sífilis, beribéri, alcoolismo, tifo, paratifo, doenças parasitárias e etc.) provocados pelas precárias condições de habitação, higiene, trabalho e alimentação das famílias pobres manauaras (LIMA, 2016; SCHWEICKARDT, 2009).

³⁴ “Os benefícios eventuais foram tratados no artigo 22 da LOAS. Podemos traduzi-los como provisões gratuitas implementadas em espécie ou em pecúnia que visam cobrir determinadas necessidades temporárias em razão de contingências, relativas a situações de vulnerabilidades temporárias, em geral relacionadas ao ciclo de vida, a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrências de incertezas que representam perdas e danos. Hoje os benefícios eventuais são ofertados em todos os Municípios, em geral com recursos próprios ou da esfera estadual e do Distrito Federal, sendo necessária sua regulamentação mediante definição de critérios e prazos em âmbito nacional” (BRASIL, 2004, p. 34).

No período histórico entre os séculos XIX e XX, alusivo ao primeiro ciclo da borracha (1870-1910), Manaus era o centro urbano mundial de extração de látex e experimentou um progresso econômico intenso transformando-se em uma cidade moderna e embelezada, apelidada de Paris dos Trópicos (SCHWEICKARDT, 2009). Esse comércio demandava uma mão de obra expressiva, o que ocasionou grandes correntes imigratórias, principalmente provenientes do nordeste, tanto no primeiro quanto no segundo ciclo, ocorrido na década de 1940. No entanto, os benefícios desse enriquecimento não foram sentidos por todas as camadas da população, pelo contrário, os trabalhadores foram relegados à miséria, enquanto a pequena elite da borracha esbanjava sua riqueza dentro e fora de Manaus.

Em 1967 ocorre a implantação da Zona Franca de Manaus, que viabilizou a formação de um dos maiores parques industriais do setor eletroeletrônico da América Latina. Houve, mais uma vez, um intenso fluxo migratório, principalmente dos municípios do interior do estado, estados vizinhos e nordeste do país em direção à capital do Amazonas. Segundo Scherer (1983), Manaus experiencia novamente a convivência entre modernidade e pobreza, além de uma intensa expansão urbana e demográfica sem um planejamento adequado. Isso resultou na propagação de periferias e na concentração de pessoas em determinadas áreas da cidade, sobretudo, nas zonas Leste e Norte (SEMASC, 2018, p. 19).

A cidade de Manaus está localizada na região norte do Brasil, à margem esquerda do Rio Negro, e é considerada a sétima cidade mais populosa do Brasil, com 2.255.903 milhões de habitantes, segundo a estimativa de 2021 (IBGE, 2021). O acesso pode ser feito por via aérea, terrestre ou fluvial, e suas fronteiras se comunicam com os municípios de Itacoatiara, Iranduba, Careiro, Rio Preto da Eva, Presidente Figueiredo e Novo Airão. A capital é composta por 63 bairros, distribuídos por 6 zonas, e é na zona norte da cidade que se concentra a maior parte da população (501.055 habitantes), especificamente no bairro Cidade Nova, com 121.135 mil habitantes (SEDECTI, 2017).

De acordo com o PMAS (SEMASC, 2018), Manaus também conta com uma população rural, que se subdivide em dois perfis: comunidades rodoviárias (ao longo da BR 174 e AM 010) e comunidades ribeirinhas (localizadas às margens dos rios Negro, Amazonas e Tarumã, cujo número populacional corresponde a 9.133 habitantes) (IBGE,2010).

O órgão gestor da política de assistência social do município é a Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania – SEMASC, situada na avenida. Ayrão, Centro de Manaus. Esta autarquia é responsável pela implementação do SUAS na cidade de Manaus,

coordenando todas as unidades públicas de Proteção Social Básica e Especial, que ofertam serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais para famílias e indivíduos.

Anteriormente à criação da SEMASC, a história remonta à existência de uma entidade prévia, a Fundação de Apoio Comunitário Municipal – FUNDACOM, criada em 1993, a qual ficava a cargo a oferta de ações sociais. Desde a sua criação até sua extinção em 1999, o órgão foi secretariado por Maryse Mendes Perez, irmã do político Amazonino Mendes. Após o encerramento das atividades da FUNDACOM, foi criada a Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS (Lei nº470/1999) que, em 2001 foi substituída pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania – SEMASC (CAVALCANTE, 2012).

Em 2009, a SEMASC passa a se chamar Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SEMASDH, e incorpora as políticas de duas secretarias que foram extintas: a Secretaria Municipal da Infância e Juventude e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos (CAVALCANTE, 2012). Em 2015, com nova reforma administrativa, a SEMASDH passa a denominar-se Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos – SEMMASDH, visto que a Subsecretaria Municipal de Políticas Afirmativas para as Mulheres passou a ser subordinada ao órgão gestor da assistência social. Porém, em 2018, a nomenclatura retorna para Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania – SEMASC, como se mantém até os dias atuais.

Como é possível perceber, a mudança de nomenclatura é uma constante a cada reforma administrativa, questão histórica na política de assistência social brasileira. Principalmente no início do processo de implantação dos órgãos exclusivos da política de assistência social no país houve uma dificuldade de substituição da terminologia de “bem estar social” ou “ação social” para “assistência social” na denominação das autarquias que prestavam serviços na área da assistência social nas mais diversas esferas de governo.

Por outro lado, continua existindo uma dificuldade histórica na manutenção de um órgão exclusivo para a gestão da política de assistência social. Isso é corroborado em Manaus pela constante imputação sobre o órgão gestor da assistência social a gestão de outras políticas públicas, que não possuam representatividade institucional no poder executivo. Esse amontoamento de outros segmentos sobre a secretaria de assistência social colabora para a precarização da gestão e da implementação da política de assistência, além de prejudicar a legitimação da política no âmbito da administração pública.

O porte que Manaus assume no âmbito do SUAS, segundo o Censo do IBGE (2010), categoriza-a como metrópole de nível pleno, quando o município tem a gestão total das ações

de assistência social, seja básica ou especial. O Conselho Municipal de Assistência Social de Manaus – CMAS é o órgão colegiado, deliberativo, responsável por fiscalizar o desenvolvimento da política de assistência social na cidade e está localizado na avenida Perimetral, nº 22, conjunto. Castelo Branco (CSU), no bairro Parque Dez.

As informações de cunho social demonstram que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2010 de Manaus era equivalente ao valor de 0,737, considerado alto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Segundo o Relatório de Informações Sociais (RI Social) da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania (SAGI) até o mês de abril de 2021, 260.593 mil famílias estavam inseridas no Cadastro Único e, até o mês de junho de 2021, 131.468 mil famílias eram beneficiárias do Programa Bolsa Família, o que equivale, aproximadamente, a 19% da população total do município, abrangendo 86.539 famílias beneficiárias que, sem o programa, estariam em situação de extrema pobreza³⁵. Em razão desses dados, Manaus é a 5ª cidade brasileira com maior número de beneficiários do PBF e a única da região norte neste pódio (SAGI/VIS DATA, 2021).

Em relação à rede socioassistencial pública, até 2021 Manaus contava com o total de 20 (vinte) CRAS, 5 (cinco) CREAS, 1 (uma) unidade de Centro de Referência Especializada para Pessoas em Situação de Rua – Centro Pop, 15 Casas do Cidadão, 06 (seis) Cozinhas Comunitárias e 03 (três) Restaurantes Populares, 1 (uma) unidade de Acolhimento para jovens e adultos – SAI Amine Daou Lindoso, 1 (uma) unidade de Acolhimento para Crianças e Adolescentes – SAICA, além da rede complementar (SEMASC, 2018; SEMASC, 2021a).

A rede complementar é composta pelas Organizações da Sociedade Civil – OSCs, vinculadas ao SUAS, com devida inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – CNEAS, e que atuam como parceiras do setor público, operacionalizando tanto serviços de proteção social básica, quanto especial de alta e média complexidade. Segundo as informações do CNEAS (2021), a cidade de Manaus conta com 112 Organizações da Sociedade Civil - OSCs com cadastro concluído e ativas para funcionamento.

³⁵ Para fins de comparação, em 2020 esta mesma consulta foi realizada e, até o mês de dezembro de 2019, 266.175 mil famílias estavam inseridas no Cadastro Único. Em fevereiro de 2020, 116.115 mil famílias eram beneficiárias do Programa Bolsa Família, equivalente a 17,43% da população total do município.

A distribuição dos 20 CRAS existentes na cidade de Manaus está ilustrada no mapa a seguir:

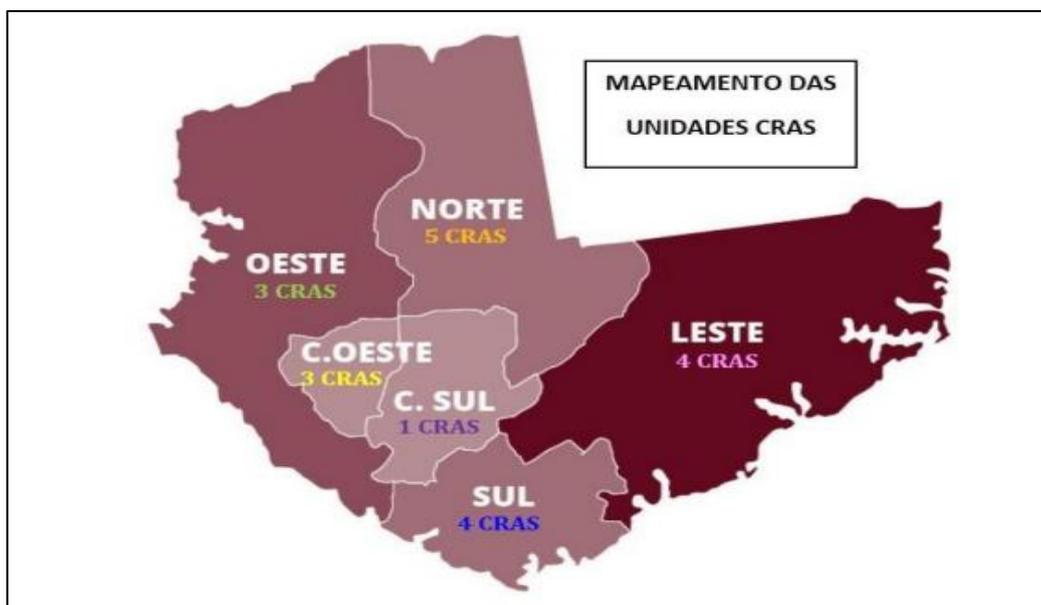


Figura 4: Distribuição dos CRAS na cidade de Manaus.

Fonte: Plano de Trabalho do Bloco da Proteção Social Básica de 2019 (SEMASC, 2019h, p.07).

Como é possível perceber, há uma quantidade maior de CRAS em zonas consideradas com maior contingente populacional, como as zonas norte e leste, porém, esta quantidade ainda é insuficiente. Segundo os dados de 2016 da Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial e da referência do cálculo em relação à taxa de referenciamento do CRAS (Quantidade de famílias cadastradas no CADUNICO com meio salário mínimo ou 20% dos domicílios do município/Quantidade de famílias referenciadas nos CRAS, conforme o porte do município), Manaus precisaria de um total de 42 unidades CRAS em funcionamento para o atendimento da demanda³⁶ (SEMASC, 2018).

Acentua-se que no Plano de Assistência Social (2018-2021) foi estabelecida a meta de implantação de 3 novas unidades CRAS e 4 novas unidades CREAS durante o quadriênio, porém, essa expectativa não foi concretizada. O último CRAS inaugurado na cidade de Manaus foi o CRAS Colônia Antônio Aleixo, zona leste de Manaus, e lançado no ano de 2017. Embora nenhuma nova unidade tenha sido implementada desde então, a procura por bens e serviços socioassistenciais manteve-se em uma linha progressiva devido ao crescimento populacional e ao agravamento da crise do capital que gera aumento do desemprego e, conseqüentemente da pobreza, além dos impactos sociais causados pela pandemia da COVID-19.

³⁶ Tomando como base a variável de 1 CREAS para cada conjunto de 200.000 habitantes, seriam necessárias 9 unidades CREAS na cidade de Manaus (SEMASC, 2018).

Segundo o PMAS (SEMASC, 2018), nos CRAS de Manaus destaca-se a operacionalização do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV³⁷, do Cadastro Único para Programas Sociais – CADUNICO, e dos acompanhamentos necessários aos usuários do Programa Bolsa Família – PBF, dos Benefícios Eventuais e do Benefício de Prestação Continuada – BPC. Conforme o Plano de Trabalho 2019 do Departamento de Proteção Social Básica, a dinâmica de atendimento no CRAS em Manaus se dá da seguinte forma:

No município de Manaus, a maioria dos atendimentos realizados pelos CRAS ocorrem por meio da demanda espontânea, caracterizados pelas famílias em situação de extrema pobreza, famílias em descumprimento de condicionalidades, famílias com membros beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC, e encaminhamentos de rede setorial, ou da rede socioassistencial. A partir da avaliação técnica, essas famílias são inseridas em acompanhamento pelo PAIF e/ou Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV e/ou são encaminhadas a outros serviços da Assistência Social ou mesmo a outras políticas públicas setoriais. (SEMASC, 2019h, p.26)

Com a disseminação dos casos de COVID-19 no Amazonas em março de 2020, as medidas de restrição e o distanciamento social entraram em vigor e, desde então todos os serviços ofertados nos CRAS foram suspensos, conforme as informações coletadas nas entrevistas realizadas junto às coordenadoras dos CRAS de Manaus. Observa-se no gráfico a seguir, que as atividades do SCFV foram paralisadas em todos os CRAS devido à sua característica grupal. Ainda que 4 CRAS tenham informado estarem operacionalizando o PAIF, o faziam parcialmente, por conta da suspensão das atividades presenciais, restringindo-se a apenas alguns acompanhamentos realizados por parte dos técnicos. Dessa forma, nenhuma atividade que demandasse a reunião de grupos estava sendo realizada para evitar aglomerações. Por fim, um CRAS (CRAS Leste) informou não estar ofertando nenhum dos 3 serviços temporariamente devido à pandemia.

³⁷ Além do SCFV ser ofertado no CRAS, ele também é desenvolvido por Centros de Convivência das Organizações da Sociedade Civil – OSCs, ampliando o alcance do SCFV nos bairros de Manaus. Até 2017, havia 2 Centros de Convivência governamentais (Centro de Convivência Casa Cidadão Orquídea e Centro de Convivência Casa do Cidadão Manoel Marsal) e 53 (cinquenta e três) não governamentais em atuação na cidade (SEMASC, 2018).

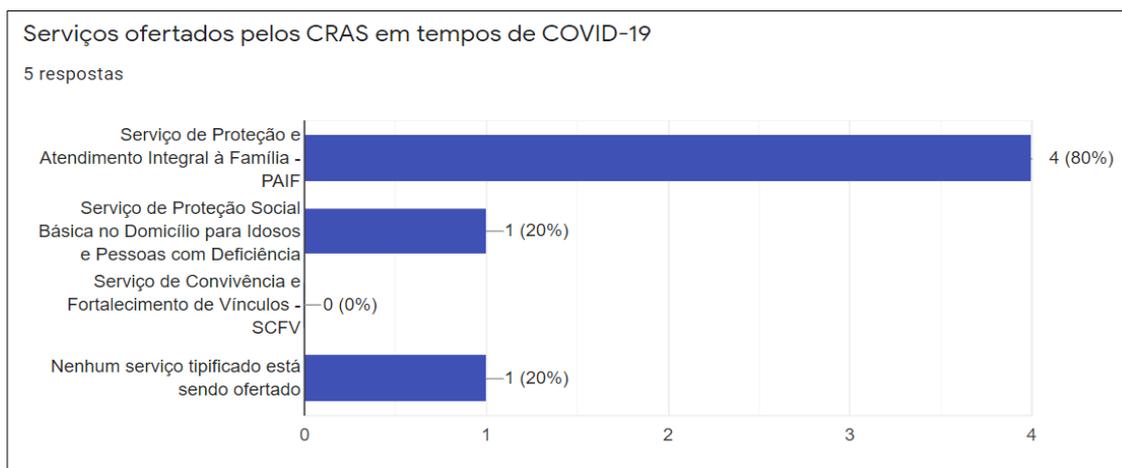


Gráfico 1: Serviços ofertados pelos CRAS em tempos de COVID-19.

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2021.

A implantação do Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Idosos e Pessoas com Deficiência nos 20 CRAS de Manaus consta como uma das metas do PMAS 2018-2021, em consonância à meta 7 do Pacto de Aprimoramento 2014-2017, que visa ampliar a cobertura da proteção social básica nos municípios de grande porte e metrópoles. Percebe-se no gráfico 1, que o CRAS zona norte foi o único que alegou estar desenvolvendo o serviço, e no site da SEMASC consta a informação de que este serviço começou a ser trabalhado em 2020 e que atendeu 158 pessoas naquele ano (SEMASC, 2021a).

Porém, de acordo com documento disponibilizado pelo DGSUAS/SEMASC, intitulado “Análise do alcance das metas do Pacto Aprimoramento 2014-2017” (SEMASC, 2021b), esta meta não foi alcançada, porquanto nem o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio e tampouco os três novos CRAS foram implantados. A pesquisadora deste estudo buscou esclarecimentos junto ao DPSB para sanar esta dúvida sobre a existência ou não deste serviço nos CRAS, mas não obteve retorno.

Os dados da pesquisa de campo sobre os programas e benefícios ofertados pelo CRAS apontaram que o Programa Bolsa Família – PBF estava parcialmente em funcionamento em 4 CRAS, e o seu atendimento estava direcionado somente para situações excepcionais, como retirada de cadastro de pessoas que foram a óbito. Os benefícios eventuais, por outro lado, destacaram-se como um dos principais serviços disponibilizados nos CRAS em tempos pandêmicos. O aumento do desemprego, da pobreza, dentre outras expressões da questão social causou o aumento da procura pelo benefício. Contudo, os benefícios que estavam sendo trabalhados pelos CRAS eram oriundos de doações de parceiros, empresas privadas, pois até então a SEMASC ainda não havia disponibilizado os benefícios eventuais a serem adquiridos

pela gestão municipal. Durante as entrevistas, as coordenadoras alegaram que o atraso na implementação dos benefícios prejudicou o atendimento das necessidades de muitos usuários, tendo em vista que a demanda, especialmente por cestas básicas, aumentou consideravelmente.

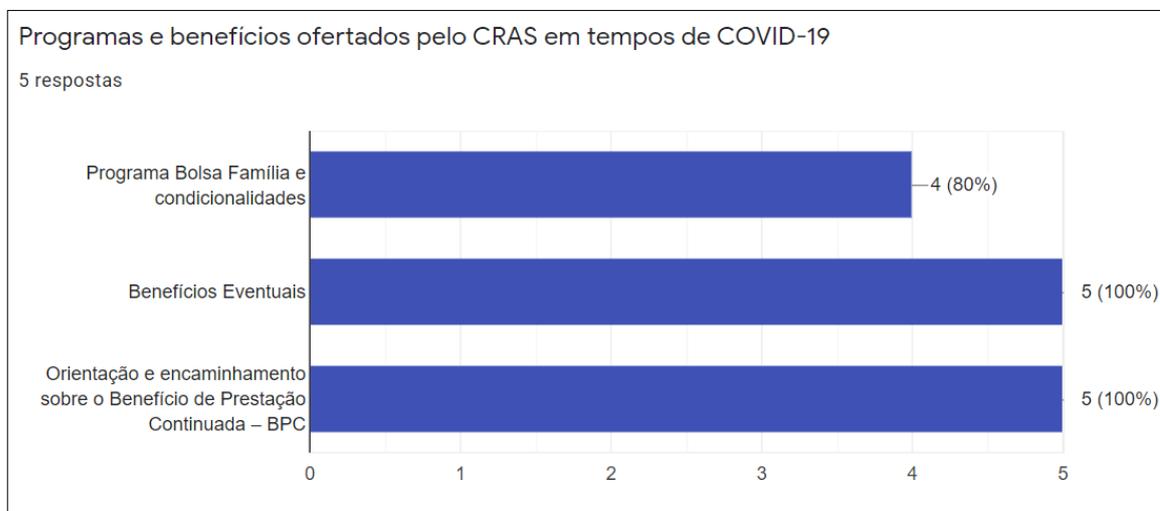


Gráfico 2: Programas e benefícios ofertados pelo CRAS em tempos de COVID-19.
Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2021.

De forma geral, todas as ações e atividades elencadas na figura a seguir são atividades comuns no dia a dia do atendimento nas unidades CRAS de Manaus. Todavia, como dito anteriormente, sobrevivendo a pandemia da COVID-19, todos os serviços foram suspensos e, posteriormente, foram sendo retomados de forma gradativa:



Figura 5: Atividades desenvolvidas nos equipamentos CRAS de Manaus.
Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2021.

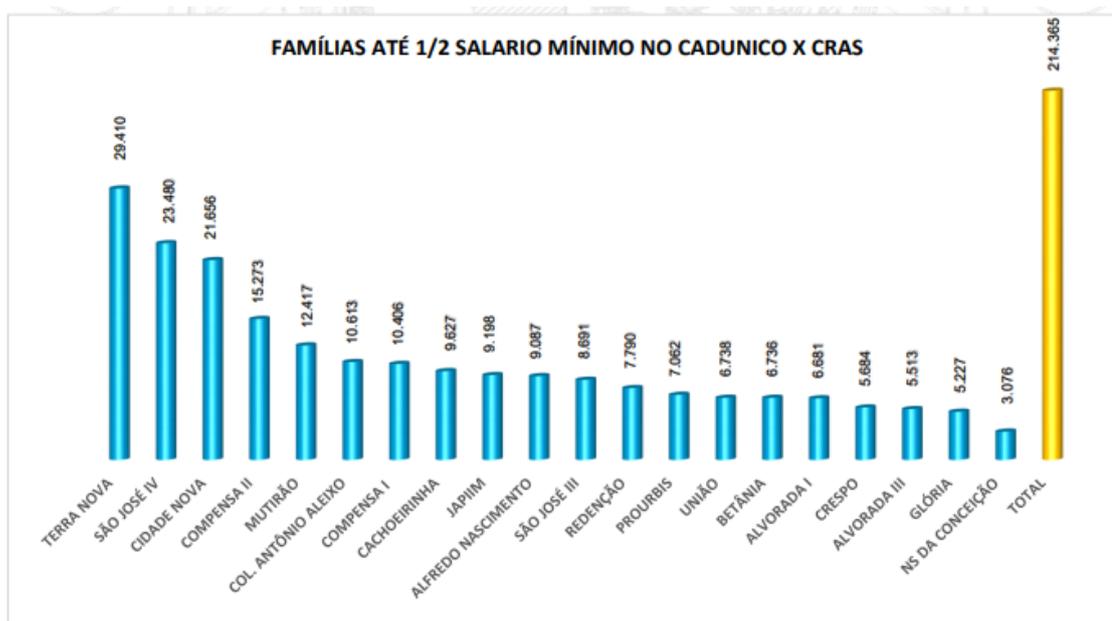
No momento de realização da pesquisa, algumas dessas atividades não estavam sendo realizadas ou não estavam sendo realizadas na sua integralidade mediante o contexto pandêmico que alterou a dinâmica dos equipamentos. Na maioria das unidades, os atendimentos para CADUNICO — conhecido como o serviço carro chefe nos CRAS — só estavam sendo realizados em casos mais urgentes ou através de agendamento. As atividades que implicavam contato/aglomeração/aproximação entre as pessoas, como é o caso de visitas domiciliares, atendimentos particularizados, acompanhamentos ou visitas institucionais só estavam sendo realizadas em situações de caráter de urgência/prioridade, como os acompanhamentos relacionados aos benefícios eventuais.

Além da procura pelos benefícios eventuais, as coordenadoras dos CRAS perceberam que algumas demandas relacionadas à segurança alimentar e à insuficiência de renda aumentaram bastante, tal como a procura pelo benefício da tarifa social de energia e água, bem como o Programa Municipal Leite do Meu Filho:

Nós estamos atendendo uma demanda que apareceu agora de tarifa social, muitos usuários estão procurando o CRAS para se inscrever no CADUNICO para ter direito a essa tarifa social de água ou de energia. Então é assim, estamos tentando atender o máximo que podemos, porque infelizmente nós só temos um cadastrador no CRAS para atender toda essa demanda de CADUNICO. E também o Programa do Leite do Meu Filho, que tem algumas mães que tem o perfil para receber o leite, só que pelo fato de elas não possuírem o número do NIS, que é o Cadastro Único que fornece, elas procuram o CRAS e estamos dando um jeito de atender também essas usuárias (CORDENADORA PÉGASO, PESQUISA DE CAMPO, 2021).

Estamos trabalhando só com Cadastro Único para atender BPC para idoso e deficiente, primeiro cadastro e pessoas que já tem o CADUNICO para incluir no BPC. Estamos trabalhando também o Programa Leite do Meu Filho, que por conta da pandemia muitas pessoas ficaram sem alimentação, desempregados, então muitas famílias vêm em busca desse auxílio. Mas aí tem todo um critério, passa por avaliação técnica para saber se está dentro do perfil para poder ingressar no programa (CORDENADORA HYDRA, PESQUISA DE CAMPO, 2021).

Como já sinalizado, sabe-se que cada unidade CRAS de metrópoles e municípios de grande porte deve referenciar territórios com no máximo 5.000 mil famílias. No entanto, dados revelam que as unidades CRAS de Manaus chegam a referenciar áreas com população muito superior. Verifica-se no gráfico apresentado no Relatório Final de Estudo sobre Reordenamento das áreas de abrangência dos CRAS (SEMASC, 2019i) que, no ano de 2017, 5 mil famílias referenciadas pelo CRAS representavam apenas aquelas com renda acima de ½ salário mínimo, inscritas no CADUNICO:



Fonte: Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico/CECAD - dezembro de 2017

Gráfico 3: Famílias até 1/2 salário mínimo no CADUNICO x CRAS.

Fonte: Relatório Final de Estudo sobre Reordenamento das áreas de abrangência dos CRAS de Manaus (2019i, p. 07).

Para fins de caracterização do território de abrangência dos CRAS e para maior aproximação com a realidade social dos usuários nesse período de pandemia, apresenta-se a tabela 1 com dados extraídos do TABCAD no ano de 2021, sobre a quantidade de famílias em situação de vulnerabilidade social ligada à renda na área de abrangência de cada CRAS:

CRAS	Quantidade Famílias				Total
	Extrema Pobreza	Pobreza	Baixa Renda	Acima de 1/2 S.M.	
013026002569 CRAS CIDADE NOVA	8030	4909	5370	3985	22294
013026002579 CRAS ALFREDO NASCIMENTO	1670	2580	2276	1212	7738
013026002583 CRAS BETANIA	3747	1664	2094	2332	9837
013026002585 CRAS COMPENSA I	3649	1990	2439	2462	10540
013026002589 CRAS CACHOEIRINHA	2434	1911	2940	2870	10155
013026002590 CRAS ALVORADA I	1154	978	1966	1810	5908
013026002599 CRAS MUTIRAÓ	4613	2775	3387	2438	13213
013026002633 CRAS REDENSÃO	2948	1913	1879	1814	8554
013026002644 CRAS COMPENSA II	3946	3225	3126	2421	12718
013026002718 CRAS SAO JOSÉ III	7223	3936	3222	2954	17335
013026002719 CRAS CRESPO	2883	1803	1825	1563	8074
013026002721 CRAS SAO JOSÉ IV	11156	3864	2995	2693	20708
013026004389 CRAS UNIÃO	3156	1653	2422	2858	10089

013026032421 CRAS GLORIA	1738	1172	1630	1852	6392
013026032471 CRAS COLONIA ANTONIO ALEIXO	2735	2035	1345	742	6857
013026034687 CRAS TERRA NOVA	6368	6971	6532	3775	23646
013026034697 CRAS ALVORADA III	1407	1061	1435	1274	5177
013026034709 CRAS NOSSA SENHORA DA CONCEICAO	2907	776	717	592	4992
013026038558 CRAS JAPIIM	4835	1919	2782	2832	12368
013026038560 CRAS PROURBIS	4487	4088	3463	2059	14097
Total	81086	51223	53845	44538	230692

Tabela 1: Famílias em situação de vulnerabilidade ligada à renda por área de abrangência do CRAS.
Fonte: TABCAD (2021).

Quando se realiza uma análise comparativa entre os dados do gráfico 3 referentes ao ano de 2017 e os dados apresentados na tabela 1 referentes ao ano de 2021, chega-se ao seguinte resultado:

CRAS		Famílias com renda até 1/2 S.M		
		2017	2021	DIFERENÇA
AMPLIAÇÃO				
1	013026002569 CRAS CIDADE NOVA	21.656	22.294	638
2	013026002583 CRAS BETANIA	6.736	9.837	3.101
3	013026002585 CRAS COMPENSA I	10.406	10.540	134
4	013026002589 CRAS CACHOEIRINHA	9.627	10.155	528
5	013026002599 CRAS MUTIRAO	12.417	13.213	796
6	013026002633 CRAS REDENCAO	7.790	8.554	764
7	013026002718 CRAS SAO JOSE III	8.691	17.335	8.644
8	013026002719 CRAS CRESPO	5.684	8.074	2.390
9	013026004389 CRAS UNIAO	6.738	10.089	3.351
10	013026032421 CRAS GLORIA	5.227	6.392	1.165
11	013026034709 CRAS NOSSA SENHORA DA CONCEICAO	3.076	4.992	1.916
12	013026038558 CRAS JAPIIM	9.198	12.368	3.170
13	013026038560 CRAS PROURBIS	7.062	14.097	7.035
REDUÇÃO				
14	013026002579 CRAS ALFREDO NASCIMENTO	9.087	7.738	1.349
15	013026002590 CRAS ALVORADA I	6.681	5.908	773
16	013026002644 CRAS COMPENSA II	15.237	12.718	2.519
17	013026002721 CRAS SAO JOSE IV	23.480	20.708	2.762
18	013026032471 CRAS COLONIA ANTONIO ALEIXO	10.613	6.857	3.715
19	013026034687 CRAS TERRA NOVA	29.410	23.646	764
20	013026034697 CRAS ALVORADA III	5.513	5.177	336
TOTAL GERAL		214.365	230.692	

Tabela 2: Comparação do quantitativo de famílias com renda de até ½ salário mínimo entre os anos de 2017 e 2021.
Fonte: TABCAD (2021).

Como o esperado, devido à progressão demográfica e aos impactos sociais agravados pela pandemia do novo coronavírus, a comparação entre os anos de 2017 e 2021 revela que em 13 CRAS houve um aumento do número de famílias cadastradas no CADUNICO, e os CRAS São José III e Prourbis, ambos localizados na zona leste de Manaus, praticamente dobraram o quantitativo de cadastros nos últimos anos. Por outro lado, 7 CRAS apresentaram uma redução de famílias cadastradas, em sua maioria, variação não muito expressiva se compararmos com a variação referente à ampliação. Uma possível justificativa para esse decréscimo é a desatualização do cadastro no CADUNICO na capital.

A atualização deve ser feita a cada dois anos pelos usuários e só pode ser realizada de forma presencial nos CRAS ou, em alguns casos, diretamente na SEMASC. Todavia, como a maioria dos atendimentos nos CRAS foram suspensos em 2020 e estavam sendo retomados gradativamente — mas ainda com muitas limitações — a taxa de atualização do CADUNICO sofreu os rebatimentos desses acontecimentos.

Segundo o Relatório de Informações Sociais – RI SOCIAL, das 262.568 mil famílias inseridas no Cadastro Único até junho de 2021, apenas 121.045 mil famílias estavam com o cadastro atualizado nos últimos dois anos (SAGI, 2021). O relatório aponta que a Taxa de Atualização Cadastral (TAC) de Manaus é de 44,78%, enquanto a média nacional encontra-se em 64,39%. Isso significa, segundo o próprio relatório, que o cadastro de Manaus “não está bem focalizado e atualizado, o que fará com que o município não receba os recursos federais para gestão do programa” (gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família, por meio do Índice de Gestão Descentralizada – IGD) (SAGI, 2021, np). Nesse aspecto, faz-se importante que a gestão, através da vigilância socioassistencial realize, em parceria com os CRAS, um planejamento estratégico de ações de busca ativa dos usuários para não apenas aumentar a taxa de atualização do CADUNICO, mas ratificar a função de defesa social e institucional de direitos.

A política de assistência social, por se tratar de uma política tão capilarizada, pautada na lógica da proximidade dos cidadãos aos equipamentos socioassistenciais — sobretudo CRAS e CREAS — requisita a constituição de equipes de trabalho em expressiva quantidade e variedade de profissionais. De acordo com a Resolução CNAS N° 17/2011³⁸, as equipes de referência da Proteção Social Básica são compostas, obrigatoriamente, pelo assistente social e

³⁸ Resolução CNAS N° 17, de 20 de junho de 2011 que ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

pelo psicólogo — mas, outras especialidades poderão integrar a equipe a depender as especificidades e necessidades locais e regionais.

Segundo os dados do PMAS (SEMASC, 2018), até 2018 a SEMASC possuía 1.386 mil servidores, distribuídos entre nível de escolaridade (ensino fundamental, médio e superior) e contratados a partir de distintos vínculos de trabalho (estatutário, celetista, comissionado e outros vínculos). Destes 1.386 mil, apenas 228 eram de nível superior, destacando-se a quantidade de 91 assistentes sociais e 34 psicólogos.

Seguindo uma tendência nacional no SUAS, há uma defasagem na relação entre a demanda e a prestação de serviços, visto que essa quantidade de trabalhadores é insuficiente diante da procura nos equipamentos socioassistenciais. Torna-se necessário a recomposição da equipe técnica posto que, com base nos parâmetros estabelecidos pela NOB/RH, a SEMASC encontra-se com uma defasagem de 417 profissionais, segundo dados de recursos humanos levantados por Comissão de Concurso Público na SEMASC (SEMASC, 2018).

Apesar da quantidade expressiva de assistentes sociais atuantes na política de assistência, tal quantitativo ainda é insuficiente. Ademais, junto com a assimilação de mais profissionais, é necessário a capacitação e preparação desses. A realidade social que se apresenta para os profissionais da assistência social é dinâmica e complexa exigindo, tanto capacidade teórica e técnica-operacional, quanto conhecimento concreto das especificidades regionais e dos danos e agravos que incidem sobre os usuários da política. Mas a leitura da realidade local e a identificação das demandas e das possibilidades dos usuários só podem ser identificadas se o SUAS em Manaus contar com a efetivação de uma das funções da PNAS: a vigilância socioassistencial.

Em especial, a complexidade geográfica e social do estado do Amazonas, leva-nos a valorizar (mais do que nunca) a necessidade da vigilância para a realização de estudos territorializados sobre as mais diversas situações de vulnerabilidade e risco social e pessoal. As particularidades oriundas do fator amazônico configuram as demandas e agravam expressões da questão social, desafiando a prestação dos serviços de assistência social nesta região.

Tratando-se de um estado multifacetado, constituído por municípios que abrangem zonas urbanas, rurais, quilombolas, ribeirinhas e indígenas, o Amazonas possui o grande desafio de não somente formalizar os setores institucionais de vigilância socioassistencial em cada município, mas, essencialmente, de introduzir a cultura de vigilância.

Segundo informações da Secretaria de Estado de Assistência Social do Amazonas – SEAS³⁹, 29 dos 62 municípios do estado do Amazonas possuem a vigilância socioassistencial formalmente implantada. Ademais, 33 municípios⁴⁰ se encontram com a vigilância socioassistencial em situação informal ou não estruturada.

Para além da implantação, foi questionado à SEAS sobre os municípios que estão, de fato, implementando a vigilância socioassistencial de acordo com o critério de desenvolvimento das 6 macroatividades. A SEAS informou que todos os municípios que possuem a vigilância formalmente implantada implementam as 6 macroatividades, a saber: Amaturá, Anori, Anamã, Atalaia do Norte, Barcelos, Benjamin Constant, Beruri, Caapiranga, Coari, Careiro da Várzea, Fonte Boa, Humaitá, Itamarati, Itapiranga, Ipixuna, Iranduba, Manaus, Manacapuru, Maraã, Nhamundá, Nova Olinda do Norte, Parintins, Presidente Figueiredo, Santa Isabel do Rio Negro, Santo Antônio do Iça, São Sebastião do Uatumã, Tonantins, Urucurituba e Urucará.

Logo, segundo as considerações da SEAS, Manaus é um dos municípios que implantou e que desenvolve as 6 macroatividades da vigilância socioassistencial. No tópico seguinte será abordado o contexto de implantação da vigilância socioassistencial na SEMASC, cuja análise da realidade da vigilância socioassistencial em Manaus será realizada à luz das macroatividades e das orientações e legislações do SUAS.

2. 3 A IMPLEMENTAÇÃO DAS MACROATIVIDADES DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL EM MANAUS

Para entender o atual quadro de implementação da vigilância socioassistencial na SEMASC, faz-se necessária uma pequena contextualização dos seus antecedentes. Antes da implantação formal de uma área dedicada à vigilância socioassistencial em Manaus, as atividades correspondentes à vigilância já eram desenvolvidas, porém de maneira informal, através de uma assessoria técnica. No entanto, segundo os dados obtidos na entrevista esta assessoria não desempenhava apenas atividades inerentes à vigilância, pois também assumia outras responsabilidades no âmbito burocrático-administrativo da secretaria:

³⁹ As informações adquiridas através do E-SIC, o Portal de Acesso à Informação do Governo do Estado do Amazonas, do mês de maio de 2021.

⁴⁰ Os municípios cuja vigilância socioassistencial não está estruturada ou está implantada informalmente: Alvarães, Apuí, Autazes, Boa Vista do Ramos, Barreirinha, Boca do Acre, Borba, Codajás, Canutama, Carauari, Careiro Castanho, Eirunepé, Envira, Guajará, Itacoatiara, Japurá, Jutai, Juruá, Lábrea, Manaquiri, Manicoré, Maués, Novo Airão, Novo Aripuanã, Pauini, Rio Preto da Eva, São Paulo de Olivença, São Gabriel da Cachoeira, Silves, Tabatinga, Tapauá, Tefé e Uarini.

Primeiramente, não tínhamos um setor implantado de vigilância, o que nós tínhamos era uma assessoria técnica. Essa assessoria começou composta por uma pessoa, depois entrou mais uma, teve um período que ficaram quatro pessoas, depois voltou a ficar duas, e ficava oscilando. E nós, que éramos da assessoria técnica, tínhamos outras responsabilidades, para além das atividades da vigilância, como responder parecer de processos, assessorar a secretária, fazíamos também alimentação de sistemas que a vigilância é responsável. (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Conforme foi relatado na entrevista, o desenvolvimento de atividades de vigilância por esta assessoria era imprescindível pelo fato de que muitas eram pré-requisitos para o recebimento de recursos federais. Por isso, ainda que a vigilância não estivesse implantada, as atividades consideradas do âmbito de sua competência precisavam ser realizadas:

Porque, como não tinha uma equipe de vigilância, um setor específico implantado a gente fazia aquilo que era obrigatório da vigilância para que nós déssemos continuidade ao recebimento do cofinanciamento federal. Quais são as obrigatoriedades para continuar recebendo cofinanciamento federal? Inserção mensal de RMA: CRAS, CREAS e Centro POP; realização do Plano SUAS Web; realização do Censo SUAS; e, a realização do Demonstrativo Sintético Financeiro. Essas são os quatro sistemas principais, que precisam ser alimentados para que a gente dê continuidade no cofinanciamento federal. Se eu deixar de alimentar um desses sistemas, a gente deixa de receber o cofinanciamento, porque corre o risco de perder o credenciamento. Nós somos gestão plena, então tem bastante coisa para trabalhar, para inserir. Então como não tinha uma equipe efetiva um setor implantado, não existia, nós trabalhávamos com essas atividades que são indispensáveis para manutenção do cofinanciamento. (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Como é possível observar, o desenvolvimento das atividades inerentes à vigilância estava diretamente vinculado à obrigatoriedade estabelecida pelo governo federal para cofinanciamento. Era dada preferência para a efetivação de atividades consideradas de competência da vigilância, de acordo com o critério da obrigatoriedade de recebimento de recursos. Entretanto, dentre os sistemas mencionados, pode-se identificar dois cujo gerenciamento é considerado responsabilidade da vigilância por serem importantes instrumentos de monitoramento e avaliação: os Registros Mensais de Atendimento (RMA) e o Censo SUAS. O preenchimento do Censo SUAS⁴¹ é um pré-requisito para os entes acessarem recursos do cofinanciamento federal, além de ser um instrumento para aferir o padrão e a qualidade da oferta dos serviços, ou seja, questões caras à vigilância socioassistencial. Mais a frente, será discutido sobre essas atividades delegadas à vigilância.

⁴¹ “O Censo SUAS, instituído através do Decreto nº 7.334, de 19 de outubro de 2010, é um dos principais instrumentos de avaliação e monitoramento dos serviços, programas e benefícios do SUAS. Sua realização é feita todos os anos, desde 2007, por meio de questionários que são respondidos exclusivamente por um aplicativo eletrônico. Os dados coletados por esses questionários fornecem um diagnóstico detalhado e atualizado dos equipamentos da rede socioassistencial nas suas dimensões de infraestrutura, serviços, recursos humanos, articulação, entre outras” (BRASIL, 2016, p. 73).

Em 19 de julho de 2017 foi instituída a Lei nº 2.234, que dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Manaus. Na seção II, que trata sobre a organização do órgão gestor, a lei aponta que a política em Manaus se organiza conforme as áreas essenciais do SUAS, a saber: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial (média e alta complexidade), Gestão do SUAS (Gestão do Trabalho e Regulação do SUAS, Vigilância Socioassistencial), Gestão Financeira e Orçamentária e Gestão de Benefícios (PREFEITURA DE MANAUS, 2017). Entretanto, até então não havia um setor ou uma área de vigilância implantada formalmente na secretaria.

No fim do ano de 2018, juntamente com outras secretarias municipais, a SEMASC passou por uma reforma administrativa regulamentada pela Lei Municipal nº 2.369, de 29 de novembro de 2018, publicada no Diário Oficial de Manaus nº 4488 (PREFEITURA DE MANAUS, 2018). Dentro dessa nova dinâmica organizacional, a área dedicada à vigilância socioassistencial foi implantada na estrutura da secretaria, alocada no Departamento de Gestão do SUAS, com a denominação de Gerência de Vigilância Socioassistencial:

No finalzinho de 2018, no mês de dezembro, foi feita a reforma administrativa no município de Manaus, todo município de Manaus sofreu reforma administrativa, e nossa secretaria também participou. Nessa reforma administrativa foi alterada a estrutura da secretaria, e na estrutura da secretaria, dentre outras alterações, houve a implantação do setor do DGSUAS (Departamento de Gestão do SUAS), e dentro do departamento de Gestão do SUAS, a Gerência de Vigilância Socioassistencial. Então assim, nos censos anteriores, quando perguntavam no censo da gestão, se a gestão municipal tinha implantado a vigilância, a gente sempre assinalava que funcionava de forma informal, era como ocorriam as atividades. (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Dessa forma, a Gerência de Vigilância Socioassistencial foi implantada, vinculada ao Departamento de Gestão do SUAS, ao lado da Gestão do Trabalho e da Regulação do SUAS, como mostra o esquema a seguir:

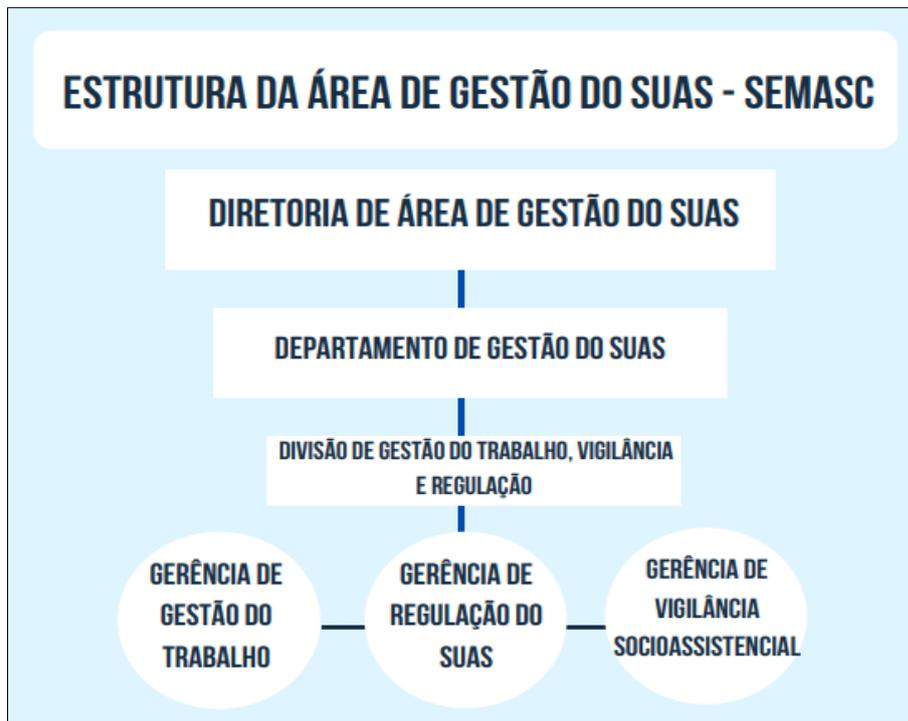


Figura 6: Estrutura Organizacional da Gestão do SUAS da SEMASC.

Fonte: Elaboração própria, 2021. Dados retirados de: Lei Municipal de Manaus nº 2.369, de 29 de novembro de 2018 (PREFEITURA DE MANAUS, 2018).

Não obstante, por muito tempo, muitos desses cargos e dessas áreas criadas não foram ocupados, inclusive a própria Gerência de Vigilância Socioassistencial, que até o período de realização desta pesquisa ainda não havia sido ocupada por algum servidor:

Compondo o departamento, a gente só tinha um gestor de Área da Gestão do SUAS. Não tinha o diretor do departamento, que existe esse cargo. Não tinha gerentes nem da vigilância, nem da Gestão do Trabalho, nem da Regulação do SUAS. Então, a equipe era composta pelo diretor de Área da Gestão do SUAS, por mim, que sou técnica de ensino superior (assistente social), e por outra técnica de ensino superior, que é socióloga. Muitas pessoas passaram por aqui, mas não ficaram por muito tempo. Vinham, contribuíam [por] alguns meses, e depois saíam. Até então, nós não tínhamos uma ampliação das atividades da vigilância. Era feito sempre o essencial, o que precisava ser feito, porque a gente não tinha “perna” para atingir todas as atividades inerentes à vigilância. E a partir desse ano [2021], com a troca do prefeito, veio nova gestão, novas pessoas, e agora que estão sendo inseridas essas figuras dentro do departamento para desenvolver atividades. Agora temos a diretora de Área da Gestão do SUAS, a diretora do Departamento de Gestão do SUAS, a chefe da Divisão de Gestão do Trabalho, Vigilância e Regulação do SUAS, responsável pelas três gerências. Ainda tem a Gerência de Vigilância, que hoje está desocupado o cargo. (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

O problema de recursos humanos, que é histórico na política de assistência social em todo o Brasil, também se torna um obstáculo quando se trata da prática da vigilância porque muitas são as atribuições, mas poucos são os trabalhadores para cumprir essas atribuições. A rotatividade entre os servidores, empecilho também histórico no SUAS, igualmente prejudica a continuidade e o avanço das atividades desta função. Ademais, muitas vezes, os poucos trabalhadores que deveriam se dedicar às demandas mais cruciais da vigilância estão envolvidos em atividades puramente burocráticas.

Enquanto a Gerência de Vigilância Socioassistencial de Manaus não possui um profissional para ocupar o cargo de gerente, há apenas 1 técnica de nível superior dedicada às atividades circunscritas à esta função. Esta profissional é concursada, graduada em Serviço Social há mais de onze anos e atua na área de assistência social há mais de dez anos. Ela não possui experiência anterior nas áreas de avaliação, monitoramento ou pesquisa, mas já atuou em CRAS tanto como técnica como coordenadora, e especificamente na área da vigilância, a profissional atua há oito anos.

Como já dito, a Gerência de Vigilância Socioassistencial funciona dentro do Departamento de Gestão do SUAS, portanto tanto a estrutura física, quanto a material são amplamente compartilhadas, não havendo uma área exclusiva da vigilância, como é possível caracterizar no quadro a seguir:

ESTRUTURA FÍSICA E MATERIAL DA GERÊNCIA DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL					
Item	Próprio	Compartilhado	Item	Próprio	Compartilhado
Sala		(X)	Telefone		(X)
Computador	(X)		Acervo Bibliográfico	(X)	
Impressora		(X)	Material de Escritório	(X)	
Cadeira	(X)		Armário		(X)
Mesa	(X)		Retroprojektor		(X)
Acesso à Internet		(X)	Transporte		(X)

Quadro 5: Estrutura da Gerência de Vigilância Socioassistencial da SEMASC.

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2021.

No que diz respeito aos recursos humanos da área, além da técnica de nível superior, não existem outros funcionários que atuam, especificamente, para auxiliá-la na realização das

atividades atribuídas ao setor de vigilância. Apesar disso, de acordo com a entrevistada, as outras técnicas que compõem o Departamento de Gestão do SUAS auxiliam a profissional em questão, na medida do possível.

Segundo as informações obtidas na entrevista, a técnica que efetua atividades de vigilância socioassistencial não acumula outras funções na secretaria: não possui outros cargos e não responde por outros setores. Porém, no decorrer da pesquisa foi verificado que a profissional acaba por desenvolver atividades que fugiam do escopo da vigilância e que são de responsabilidade de outros departamentos ou do próprio gabinete.

As informações coletadas na entrevista permitiram conhecer as atividades desenvolvidas pela Gerência de Vigilância Socioassistencial da SEMASC. Tendo como base a classificação das 6 macroatividades, no quadro 6 é possível verificar em quais macroatividades tais atividades se enquadram:

MACROATIVIDADES DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL	ATIVIDADES DA GERÊNCIA DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL DA SEMASC
Organização, estrutura e padronização de informações.	<ol style="list-style-type: none"> 1- Realização de aprimoramento de instrumentais para as proteções sociais, básica e especial; 2- Coleta de dados e levantamento de informações socioassistenciais junto aos sistemas da Rede SUAS e intersetoriais, bem como informações advindas dos departamentos de proteção social básica e especial, com vistas a elaboração do diagnóstico socioterritorial que deve constar no PMAS; 3- Construção de indicadores para elaboração do diagnóstico socioterritorial, que deve ser incluso no PMAS; 4- Realização constante de orientação para os técnicos sobre acesso a sistemas ou sobre a própria execução dos serviços, seja presencialmente ou via Whatsapp;
Gerenciamento e consulta de sistemas informacionais.	<ol style="list-style-type: none"> 1- Inserção dos Registros Mensais de Atendimento – RMA dos CRAS, CREAS e Centro Pop no sistema de RMA da SAGI; 2- Inserção do Plano de Ação no SUAS WEB; 3- Realização do Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira, juntamente com o Departamento Financeiro, e inserção no SUAS WEB; 4- Inserção ou atualização de cadastro de recursos humanos e unidades da rede socioassistencial no Cadastro Nacional do Sistema Único da Assistência Social (CADSUAS); 5- Delegação de perfil no Sistema de Autenticação e Autorização (SAA) para servidores acessarem aos sistemas da Rede SUAS. 6- Delegação de perfil de servidores no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF); 7- Realização de cadastramento de organizações e serviços socioassistenciais no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social - CNEAS, quando necessário.

Elaboração de diagnósticos e estudos.	<ol style="list-style-type: none"> 1- Elaboração do Diagnóstico Socioterritorial e apoio na elaboração do PMAS; 2- Elaboração de Boletins Informativos; 3- Estudo elaborado denominado “Diagnóstico Socioterritorial: A Territorialização da Assistência Social em Manaus”;
Monitoramento e Avaliação.	<ol style="list-style-type: none"> 1- Coordenação da realização anual do Censo SUAS de todas as unidades socioassistenciais da cidade de Manaus, públicas ou privadas; 2- Construção de formulários para realizar o monitoramento e avaliação das unidades (básica e especial) e da capacidade de atendimento dos técnicos; 3- Recentemente (2021), foi iniciado a elaboração de Relatórios Mensais e Relatório Anual das atividades desenvolvidas pela vigilância socioassistencial.
Planejamento e Organização de ações de Busca Ativa.	-
Notificação de Violências e Violações de Direitos	-

Quadro 6: Atividades realizadas pela Gerência de Vigilância Socioassistencial da SEMASC e sua identificação com as macroatividades.

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2021.

Como é possível perceber, a maior parte dos trabalhos realizados pela vigilância se identificam parcialmente com a segunda macroatividade: **gerenciamento e consulta de sistemas informacionais**. Considera-se como parcialmente, porque esta macroatividade, em essência, refere-se à necessidade da vigilância de explorar os aplicativos e os sistemas de informação para buscar dados úteis às atividades de monitoramento e avaliação, além da necessidade de zelar pela fidedignidade das informações prestadas à Rede SUAS. Entretanto, o trabalho que a Gerência de Vigilância desenvolve com os sistemas de informação, citados no quadro anterior, é mais caracterizado como preenchimento de sistemas do que como consulta e sistematização de informações que subsidiarão análises e estudos. A ação de preencher é mais voltada para o cumprimento de um rito burocrático, relacionado ao processo de prestação de contas e à rotina administrativa do que para coleta de dados com potencial de serem analisados e transformados em conhecimento sobre a política.

É preocupante a delegação da vigilância para gerenciamento do SAA, do SIGPBF e atualização do CADSUAS. Não seria motivo de preocupação se a Gerência de Vigilância dispusesse de servidores de nível médio, ou técnico em informática, por exemplo, prestando apoio a realização dessas atividades primárias. Porém, como foi visto, o setor conta com um quadro insuficiente de RH. Portanto, imputar a administração do CADSUAS, do SAA e do SIGPBF sobre a vigilância é sobrecarregá-la, principalmente, quando se leva em consideração que a política de assistência social é marcada pela rotatividade. Por esse motivo, as demandas de problemas de acesso, a inserção de usuários, a concessão de perfil ou substituições de

usuários se transformam em uma tarefa burocrática diária do setor, como é possível observar no discurso da entrevistada:

Realizamos a inserção, atualização no sistema CADSUAS, da delegação do perfil no SAA e também no SIGPBF. O SAA é como se fosse o “pai” dos sistemas da assistência social. Por meio dele, nós delegamos o acesso ao RMA, acesso a CECAD, acesso a CADSUAS, ao SUAS WEB, para os técnicos que executam a política de assistência social, e quem faz essa delegação e verificação da necessidade do perfil de acesso sou eu. Faço atualização, ativação e inativação de senha, atualização do cadastro dos trabalhadores do SUAS, a inserção das pessoas que entram, o desligamento dos que saem, a movimentação quando trocam de setor. Toda essa atualização do sistema é feita continuamente, isso é feito por mim, diariamente. Se inativou, a gente precisa verificar. Se errou a senha, a gente tem que reativar por aqui o acesso. Tudo isso a gente faz. [...] sobre o SIGPBF, o gestor do Bolsa Família é o subsecretário e não é expertise dele fazer delegação de perfil para os técnicos da saúde, da educação, é tudo feito por aqui, eu quem faço esse acesso. (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021).

Segundo o inciso VI, do Art.º 94 da NOB- SUAS 2012, é responsabilidade da área da vigilância socioassistencial municipal realizar a gestão do cadastro de unidades da rede socioassistencial privada no CADSUAS⁴² — e não necessariamente o cadastro dos trabalhadores do SUAS. Mesmo porque, sem cadastro ativo no CADSUAS, as instituições privadas não podem ter acesso aos questionários anuais do próprio Censo SUAS, cuja coordenação anual de realização fica a cargo da vigilância.

Pelas próprias orientações técnicas vigentes, assim como a gestão do SIGPBF, a realização do Demonstrativo Sintético de Execução Físico-financeira⁴³ e a realização do Plano SUAS Web⁴⁴ não consistem em responsabilidades da vigilância, pois tratam-se de uma atribuição do Administrador Titular ou Adjunto do Órgão Gestor (BRASIL, 2019a; 2019b), como foi, inclusive, reconhecido em alguns momentos na entrevista. Todavia, acaba por se constituir em mais uma atividade burocrática-administrativa executada por esta função da política de assistência social:

A realização do Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira, não é uma atribuição da vigilância, é responsabilidade do gestor ou do adjunto (do ordenador de

⁴² Esta responsabilidade cabe à vigilância segundo a NOB-SUAS 2012, no caso da inexistência de outro setor ou área administrativa responsável pela relação com a rede socioassistencial privada.

⁴³ “O Demonstrativo é o instrumento eletrônico que deve ser utilizado pelos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal para o registro de suas Prestações de Contas submetido a manifestação dos Conselhos de Assistência Social competente quanto ao cumprimento da finalidade dos recursos. [...] O Administrador Titular ou Adjunto da Secretaria de Assistência Social é responsável pelo preenchimento dos dados no Demonstrativo e, após a sua finalização, o parecer do conselho só poderá ser preenchido e finalizado pelo Administrador Titular ou Adjunto do Conselho de Assistência Social (BRASIL, 2019b, p. 3-4).

⁴⁴ “O Plano de Ação é o instrumento eletrônico de planejamento/previsão utilizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social/SNAS para ordenar e garantir o lançamento e validação anual das informações necessárias ao início ou à continuidade da transferência regular automática de recursos do cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais. [...] As informações contidas nele deverão estar em consonância com o Plano de Assistência Social. [...] O Administrador Titular ou Adjunto do Órgão Gestor é responsável pelo preenchimento dos dados no Plano de Ação e, após a sua finalização, o parecer do conselho só poderá ser preenchido e finalizado pelo Administrador Titular ou Adjunto do Conselho de Assistência Social” (BRASIL, 2019a, p.3;7).

despesa) ou ambos, mas a gente faz com o financeiro, organiza e insere no sistema, hoje é assim que funciona [...] sobre o SIGPBF, o gestor do Bolsa Família é o subsecretário e não é expertise dele fazer delegação de perfil para os técnicos da saúde, da educação, é tudo feito por aqui, eu quem faço esse acesso. (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

A existência de técnicos do SUAS praticando funções dos cargos de administração titular e do gestor adjunto não é uma novidade e se tornou comum no âmbito da política de assistência social devido à falta de conhecimento sobre o SUAS por parte de gestores e sub-gestores municipais indicados para assumir esses cargos. Ao longo dos últimos anos, por exemplo, primeiras-damas, ex-deputados (as) e ex-vereadores (as) passaram pela gestão municipal da SEMASC, porém, no ano de 2021 a SEMASC passou a ser gerida por uma assistente social com histórico de atuação na área. Também é imprescindível ressaltar que a quantidade de profissionais de referência na gestão municipal do SUAS é escassa, ainda mais se tratando da gestão plena da política de assistência social em uma metrópole.

Retomando a discussão, apesar da vigilância poder gerir e alimentar determinados sistemas relacionados ao acompanhamento, monitoramento e avaliação, como o próprio Censo SUAS, não é seu papel alimentar e atualizar todos os sistemas da Rede SUAS. O que a vigilância pode e deve fazer é monitorar este processo para garantir a fidedignidade e a qualidade das informações inseridas pelas equipes dos serviços e acompanhar/cobrar a contínua atualização destes aplicativos.

Do contrário, a política instrumental, de realização de cadastro e alimentação de sistemas, consome todo o tempo útil do setor, a ponto de, como foi visto, sobrepor-se as demais atividades realizadas. Isso desperdiça o potencial da vigilância e a sua real utilidade de transformar o volume de dados inseridos na rede em conhecimento aproveitável pela gestão e pelos trabalhadores do SUAS.

Segundo o Manual de Instruções do RMA⁴⁵ – CRAS (BRASIL, 2018a, p. 03), a vigilância socioassistencial é a mais indicada para o lançamento de dados do RMA no sistema, porém, “a gestão deve não apenas introduzir os dados no sistema eletrônico, mas, sobretudo, interpretá-los à luz das necessidades de atendimento da população” cuidando para que “os dados registrados e armazenados no sistema eletrônico do RMA gerem informações que auxiliem o planejamento e o aprimoramento da oferta dos serviços no município”. O Caderno

⁴⁵ Conforme o Manual de Instruções do RMA – CRAS (BRASIL, 2018a), o RMA é o sistema através do qual são sintetizadas as informações das unidades mensalmente, visando acompanhar tanto a oferta dos serviços quanto o volume de atendimento, traduzindo-se como uma espécie de prestação de contas. O registro é feito por profissionais das unidades, e no mês subsequente deve ser enviado à gestão municipal, preferencialmente para a área de vigilância socioassistencial.

do CapacitaSUAS (BRASIL, 2016) menciona a relação da vigilância com o RMA, sinalizando a sua responsabilidade de apenas monitorar esse processo para garantir a autenticidade das informações prestadas:

Cabe salientar que é função da vigilância socioassistencial zelar pelas informações prestadas no aplicativo nacional, auxiliar no entendimento das questões e acompanhar o processo de inserção das informações nos sistemas RMA. (BRASIL, 2016, p. 75).

As dissonâncias sobre o papel da vigilância no trato dos sistemas aparecem em alguns momentos nos materiais do SUAS, principalmente quando se compara o que é preconizado na NOB-SUAS de 2012 com o que se dispõe nos cadernos orientativos do MDS, nos cadernos do CapacitaSUAS e aqueles que tratam exclusivamente de sistemas, como é o caso do referido Manual do RMA. Isso reforça a confusão existente em relação à atuação da vigilância no que tange aos sistemas informacionais.

De toda a forma, a Gerência de Vigilância Socioassistencial de Manaus realiza a inserção de RMA de 20 CRAS, 5 CREAS e 1 Centro Pop, totalizando a demanda de inserção de dados de 26 unidades mensalmente. Logo, a vigilância acaba se ocupando mais do lançamento dos dados do que da análise, o que é, na verdade, a sua atividade-fim: ter acesso aos RMAs para desenvolver atividades de pesquisa, análise e devolutiva.

A segunda macroatividade, denominada **Organização, estrutura e padronização de informações**, refere-se às incumbências de gestão de informação no SUAS, sejam dados virtuais ou aqueles de conhecimento local, para apoio ao planejamento, à supervisão e à execução dos serviços. Conforme apresentado no quadro 6, as atividades 2 e 3 se referem à coleta de informações socioassistenciais tanto de bases digitais, quanto das proteções, bem como construção de indicadores sociassistenciais, com vistas à elaboração do diagnóstico socioterritorial.

Segundo a NOB/SUAS-2012, o diagnóstico socioterritorial é um dos itens que devem constar no Plano Municipal de Assistência Social. E a existência do Plano, do Fundo Municipal de Assistência Social e do Conselho Municipal de Assistência Social em funcionamento são requisitos mínimos para que os municípios recebam recursos referentes ao cofinanciamento federal. Daí a importância do trabalho que a vigilância desenvolve em relação ao plano, contribuindo com a construção do diagnóstico socioterritorial.

Segundo as informações da pesquisa de campo, entre as metodologias utilizadas na coleta de dados sobre tipo, volume e padrão dos serviços, destacaram-se o RMA e o Censo SUAS como os dois grandes meios protagonistas desse processo:

O RMA traz essas informações. No grosso a gente tem, mensalmente, os RMAs para colher essas informações, dos serviços que estão sendo ofertados, voltados para o

atendimento. [...] Em relação aos acolhimentos, o Censo SUAS mostra o volume dos serviços. Sobre a proteção social básica, ele mostra mais o tipo. (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Como meios utilizados para a realização da vigilância de vulnerabilidade e risco social no território, além da menção ao RMA, a técnica atuante no setor de vigilância alegou contar também com informações advindas diretamente das coordenações dos CRAS e ainda mencionou um trabalho que pontualmente foi desenvolvido no ano de 2020, utilizando-se da ferramenta do CECAD⁴⁶:

Sobre o território, sempre solicitamos que as coordenadoras das unidades façam o mapeamento dos territórios de abrangência do CRAS. Já solicitamos algumas vezes que elas façam o levantamento. Sobre a questão de vulnerabilidade, um dos técnicos que passou pelo departamento fez um trabalho de mapeamento da vulnerabilidade social da cidade de Manaus. Ele colheu informação por meio do CECAD mesmo, e lá você consegue ver renda per capita, você consegue fazer esse trabalho utilizando o CECAD como ferramenta. (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Este trabalho se refere a um estudo lançado em dezembro de 2020, quando a Gerência de Vigilância Socioassistencial da SEMASC contava com o trabalho de mais de um técnico voltado para suas atividades. O estudo é denominado Diagnóstico Socioterritorial: A Territorialização da Assistência Social em Manaus e apresenta indicadores socioassistenciais espacializados por zonas e bairros, cujos dados foram extraídos do IBGE (2010) e do Censo SUAS 2020. Este estudo pode ser considerado uma espécie de mapeamento das situações de vulnerabilidade e de risco da cidade de Manaus. Porém, evidencia-se que nenhuma das coordenadoras dos CRAS mencionou ter conhecimento da existência dessa produção durante as entrevistas.

Salienta-se que, durante a entrevista na Gerência de Vigilância Socioassistencial, a informação obtida foi a de que o setor não dispunha de mapas da rede socioassistencial. Este trabalho havia sido perdido na ocasião de um ataque *hacker* que a secretaria sofreu por volta de 2020:

Da rede, nós tínhamos esse mapeamento, mas não temos hoje esse mapa visual. Um mapa por onde você vai visualizar cada unidade da rede não tem. Nós temos a listagem de todas as unidades que atuam na assistência e estão ativas no conselho, porque fazemos o Censo e também por conta do CNEAS. Vamos ter que trabalhar pra fazer de novo o visual, que é esse mapa que eu estou te falando. Esse trabalho a gente perdeu com o vírus que entrou nos computadores da secretaria. (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

⁴⁶ O CECAD é uma ferramenta que permite realizar, de modo fácil e rápido, consultas, tabulações e extrações de dados do CADUNICO. Esse instrumento é uma solução viável para identificar as principais vulnerabilidades da população em determinado território (em bairros, municípios ou estados), conhecer a realidade socioeconômica das famílias e acessar informações sobre as características do domicílio e o acesso a serviços públicos, entre outras informações.

Porém, ao consultar o estudo sobre territorialização foi verificado que este traz a disposição da rede socioassistencial de Manaus (CRAS, CREAS, Centro Pop, Acolhimentos e OSCs que ofertam o SCFV) distribuída territorialmente na forma de mapas, tanto da cidade, quanto por zonas. Para fins de ilustração, segue a imagem do mapa da cidade:

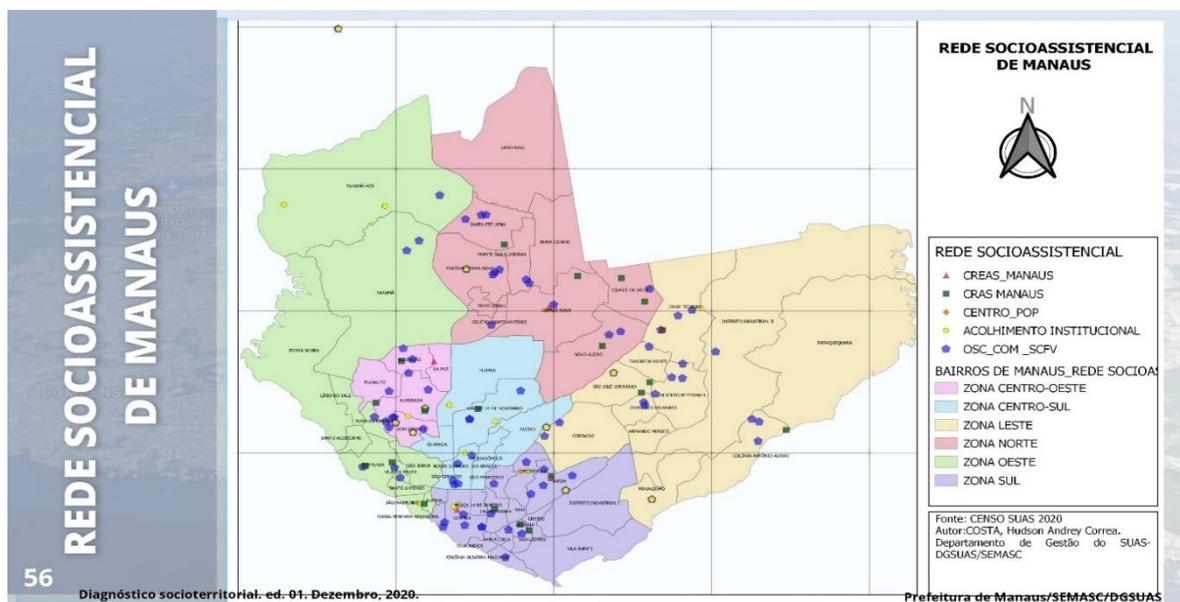


Figura 7: Rede Socioassistencial de Manaus.

Fonte: Diagnóstico Socioterritorial: A Territorialização da Assistência Social em Manaus (COSTA, 2020, p. 56).

A respeito da atividade de construção de indicadores socioassistenciais, foram mencionados aqueles construídos em 2018 para a elaboração do diagnóstico socioterritorial. No entanto, esses indicadores não são aproveitados para ações de monitoramento e de avaliação por parte da vigilância, e são atualizados na mesma periodicidade quadrienal do plano:

Chegamos a construir indicadores para fazer o diagnóstico do PMAS, foi naquela época (2018), em tempos passados. Hoje, só conseguiremos fazer esses indicadores por meio de nosso formulário [espelho] que está em desenvolvimento. Ele vai até ajudar na construção do PMAS. Isso aqui tudo é indicador, foram sendo construídos pela necessidade de fazer o plano. Exemplos de indicadores de vulnerabilidade social: famílias com serviços de infraestrutura inadequados; abastecimento de água proveniente de poço; destino de lixo. São informações que retiramos do CECAD e usamos para fazer diagnóstico. Esses aqui são indicadores mesmo: número de famílias com renda familiar per capita de até 85 reais no CADUNICO dividido pela população total. Tem vários que eu construí para fazer o nosso diagnóstico socioterritorial. (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

No que se refere à organização e tabulação dos dados, a representante da área de vigilância alegou ter dificuldade em relação a essa sistematização por não dispor, atualmente, de um banco de dados, mas aguarda há alguns anos a finalização de um sistema:

Temos um sistema novinho que vai começar a ser utilizado, está em fase de teste, o SUAS Fácil ou X - Social. Ele está nesse processo de compra, licitação tem uns 3 anos, desde 2017. Mas agora finalmente chegou e está em fase de teste. Ele vai ser um sistema que vai ser utilizado tanto pela gestão do SUAS, quanto pelos técnicos das demais unidades. Eles alimentam e nós verificamos as informações alimentadas e também inserimos informação. É uma forma de tabulador de informação. Até então o que a gente consegue fazer é por meio de RMA e CENSO, que são nacionais, padronizados. Instrumental específico nosso da vigilância, ainda não temos. O que está vindo agora é este sistema, que está em fase de teste. (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

A atividade 4, caracterizada como uma função da vigilância, consiste na realização de orientação aos técnicos para auxiliar os trabalhadores no entendimento da dinâmica do SUAS e das questões e conceitos presentes nos instrumentais utilizados. O setor pode, também, orientá-los “na elaboração de relatórios mensais, semestrais e anuais sobre o volume e o perfil do atendimento realizado por essas unidades” (BRASIL, 2016, p.76). Esta ação é indispensável para garantir a qualidade do registro das informações pelas proteções que deverão ser referenciadas para a vigilância.

A representante do setor informou que desenvolve atividades de aprimoramento de instrumentais para as proteções sociais, básica e especial. Contudo, não nos foi informado e disponibilizado exemplos práticos. Tampouco foram identificados nos documentos disponibilizados alguma menção que pudesse caracterizar esta ação.

É a partir das informações coletadas, organizadas e tabuladas que a vigilância consegue construir diagnósticos socioterritoriais e estudos diversos que propiciam para a gestão e equipe técnica um panorama do território, do público-alvo e da rede de serviços instalada. Esta ação se refere à macroatividade 3, que diz respeito à **Elaboração de diagnósticos e estudos**.

Como mencionado anteriormente, o diagnóstico socioterritorial é um dos itens que compõem o Plano Municipal de Assistência Social, elaborado de quatro em quatro anos. Mas, para além disso, o diagnóstico também é um instrumento fundamental para que as proteções sociais conheçam a realidade social da cidade de Manaus e, especificamente, as particularidades de cada território. Para isso, é necessário que os técnicos e os demais gestores que atuam na implementação da política tenham acesso ao diagnóstico socioterritorial para fazerem uso desse e de outros instrumentos em seus processos de planejamento. Dessa forma, cumpre-se evidenciar que durante as entrevistas com as coordenadoras dos CRAS, nenhuma delas mencionou conhecer ou utilizar este documento de alguma forma.

O Diagnóstico Socioterritorial da cidade de Manaus, presente no PMAS, possui 29 páginas e abrange os seguintes pontos: Caracterização Geral do Município; Demografia; Expansão Demográfica; Economia; Trabalho e Renda; Educação; Saúde e Assistência Social.

A maioria das informações são extraídas da plataforma estatística do IBGE, de sistemas/sites de políticas intersetoriais como Saúde e Educação e dos próprios sistemas da Rede SUAS, principalmente CADSUAS e RMA; também foram identificadas informações obtidas do Departamento de Gestão do SUAS, abrangendo informações dos departamentos de proteção social básica e especial da SEMASC.

A vigilância deve se basear nos dados quantitativos viabilizados pelos sistemas informacionais, mas também buscar informações territorializadas e regionalizadas junto aos trabalhadores que atuam no âmbito das proteções sociais, sobretudo CRAS e CREAS, para tornar o diagnóstico cada vez mais afinado à realidade social da cidade de Manaus e às suas singularidades.

Além do estudo citado anteriormente, denominado Diagnóstico Socioterritorial: A Territorialização da Assistência Social em Manaus, também é importante frisar o Boletim Informativo produzido pela Gerência de Vigilância. O boletim possui seis páginas e assume o formato de um jornal, porém com menores dimensões, conforme é possível visualizar na figura que segue:



Figura 8: Boletim Informativo DGUSUAS 2020.
Fonte: Departamento de Gestão do SUAS – SEMASC (SEMASC, 2020, p. 01).

Ele apresenta informações diretas, bem explicativas, abordando determinados temas da política de assistência social e apresentando dados sobre a oferta e/ou demanda. O boletim

caracteriza-se como um excelente instrumento de divulgação e, atualmente, é a única forma de devolutiva já elaborada pela vigilância.

Hoje, não temos essa ação sistematizada, de fazer devolutiva semestralmente para aquela unidade e tal. A não ser por conta do boletim informativo, que é uma forma de retorno porque sistematizamos algumas informações que são feitas no setor e divulgamos através do boletim. O próprio diagnóstico territorial do PMAS é também um instrumento que as instituições têm condições de utilizar pra ter uma visão melhor do território. Mas assim, a sistematização dessa prática a gente quer que aconteça a partir de agora. (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Não obstante, a Gerência de Vigilância publicou apenas uma edição do boletim, em janeiro de 2020. Após isso, devido à pandemia, as publicações dos boletins foram suspensas. Portanto, ainda que o boletim seja o único meio de divulgação em massa dos estudos realizados pela vigilância, ele não possui uma periodicidade de publicação:

Começamos a fazer o boletim. A intenção era fornecer informações sobre as atividades que realizamos, como elucidação mesmo, e apresentar dados. A prévia da temática do próximo boletim, a ser lançado, a gente chegou a fazer, mas não conseguimos publicar, devido à pandemia. Mas ele está pronto, só não retomamos. Ele nem é impresso, ele é em mídia, porque fica mais fácil de encaminhar por *Whatsapp*. O boletim que publicamos trazia informações sobre o que era o Censo de forma clara, sucinta, mas explicativa. Isso porque todos os técnicos têm tão claro sobre que é o processo do Censo. Nele também apresentamos dados do resultado do Censo de tantas instituições, tantas foram feitas o censo, trouxemos tipo um relatório do que foi o Censo naquele ano. O outro que estávamos fazendo traz informações sobre o RMA, que apesar de ser um relatório mensal, sempre surgem dúvidas sobre seu preenchimento, o que ele é, pra que serve, como é feito, qual o processo. Enfim, eram boletins informativos que estávamos fazendo, mas creio que vamos retomar. Agora, com a equipe mais completa, temos condições de retomar esse trabalho. (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Ao contrário do diagnóstico socioterritorial, que só consta dentro do PMAS, o boletim tem a propriedade de ser amplamente difundido. Por isso, consiste em um excelente mecanismo de divulgação de informação, tanto por conta da dinâmica de apresentação, quanto por conta do seu tamanho e formato facilitar o acesso de gestores e técnicos. Ademais, iniciativas como a do boletim tornam a vigilância socioassistencial, mais conhecida, dão legitimidade às suas ações.

Nesse sentido, diante do questionamento sobre o processo de transformação das informações coletadas em proposições compreensíveis para a gestão e para as proteções, obteve-se a seguinte resposta:

Então, esse processo estamos começando agora. Estamos montando os instrumentos de avaliação e monitoramento, e qual que é a intenção? Obter o espelho da situação das unidades, tanto de estrutura física e RH, quanto capacidade de oferta de serviços. A partir desse formulário aplicado, a intenção é que façamos um relatório para informar a gestão o espelho das unidades. “Olha, temos 20 CRAS, tantos estão nessa situação, tantos ofertam assim”. Estávamos até conversando sobre a necessidade de fazer, a partir do resultado desses formulários de monitoramento e avaliação, um plano

de providência, para que a gestão pudesse estar verificando qual a necessidade dessas unidades, e verificar a possibilidade de correção, de aprimoramento, enfim. (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Também foi questionado sobre de que forma os materiais produzidos pela vigilância são aproveitados pela gestão para a tomada de decisão e se seria possível mencionar alguns exemplos práticos:

Sim, tiveram momentos bem pontuais. A gente ainda não consegue desenvolver essa parte. Agora que estamos começando esse trabalho, por conta da falta de recursos humanos, mas tivemos momentos pontuais, sim. Por exemplo, fizemos levantamento de BPC por território, fizemos esse levantamento e encaminhamos para cada unidade, quantos BPC tinha, com a listagem de seu território. As informações eram territorializadas e isso ajudou a gestão, principalmente no período de recadastramento dos usuários do BPC. Fizemos também o reordenamento da área de abrangência dos CRAS. Foi um levantamento de verificação de cada localização do CRAS, se estava devido, se era interessante mudar de localização, se seria interessante juntar dois CRAS. Por falta de verba, foram trabalhos bem pontuais mesmo. Agora que estamos com a intenção de fazer um monitoramento mais sistemático das unidades, com o intuito de alimentar a gestão de informação. Mas sempre estamos munindo a gestão de informação. Todo ano quando a gente planeja, a gente vê a necessidade de implantação de unidade, vemos a necessidade de aprimoramento, de RH, de Concurso Público. Esse trabalho é feito paralelo. (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Produzir e gerir informação para auxiliar a gestão na tomada de decisão focando o aprimoramento da política é uma das principais razões de ser da vigilância socioassistencial. Como Filgueiras afirma “todo esforço que requer a realização de uma avaliação só tem sentido se o conhecimento produzido for utilizado para retroalimentar a gestão e se o conhecimento da informação gerada não ficar limitado aos responsáveis imediatos (...)” (2009, p. 151). Dessa maneira, a decisão em si não cabe à vigilância, cabe à gestão. Mas as chances de isso acontecer e acontecer de maneira assertiva, levando em consideração as prioridades locais e o melhor ponto de partida, aumentam quando a vigilância, usando de toda a sua capacidade técnica e política, cumpre o seu papel de fornecer informação de qualidade à gestão. Por outro lado, a gestão precisa prover as condições e os recursos necessários para que a vigilância atue efetivamente.

Como último ponto em relação à **macroatividade de diagnósticos e estudos**, a Gerência de Vigilância Socioassistencial também definiu a elaboração de formulários de monitoramento e avaliação como uma espécie de estudo que será iniciado, já que se encontram em fase de finalização:

Hoje, também, estamos conseguindo alcançar um trabalho de construção de formulários de monitoramento e avaliação para unidades (básica e especial). Ele ainda está em construção. A gente vai aplicar ele por meio do *Google Forms*. Já construímos e estamos aprimorando com as ideias do DPSE/DPSB. Esse de monitoramento e avaliação da unidade eu intitulei como “espelho da unidade”, pois traz informações

estruturais, traz um espelho mesmo da unidade, informações de RH; você vê se a unidade tem acesso fácil a ônibus; se ela está perto de parada; se tem linhas que chegam nela com facilidade; se ela está numa localização de risco; se tá em meio à situação de tráfico de drogas. Tudo isso a gente consegue visualizar nesse formulário, se o CRAS está com estrutura em dia, pintura, telhado, esgoto, saneamento, energia, para conseguirmos depois de aplicado, ter um espelho mesmo daquela unidade. A gente tem 20 CRAS, 05 CREAS, e 01 Centro Pop e tem a Alta Complexidade também, que são os acolhimentos. E o outro formulário, que também estou trabalhando nele, é para avaliação e monitoramento da capacidade técnica, ele é específico para o técnico. Então cada técnico vai responder a perguntas como: “o que o técnico acha que ele tem capacidade de atender, quanto ele consegue acompanhar em PAIF, o mínimo e o máximo”. Que *aí* você consegue verificar a oferta de serviço, a defasagem de equipe, a capacidade de oferta do CRAS. (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Embora a Gerência de Vigilância tenha identificado os formulários de monitoramento e avaliação como uma espécie de estudo, parecem ser mais identificados como uma ação de coleta de dados, porquanto os estudos consistem na análise que será produzida a partir dos dados coletados com a aplicação desses formulários. Portanto, considera-se que esta atividade se assemelha mais com aquelas abarcadas pelo escopo da 4ª macroatividade, referente ao **monitoramento e avaliação**, que será abordada a seguir.

O monitoramento é o levantamento e a sistematização contínua de informações sobre os serviços ofertados à população, incluindo as informações dos sistemas e também dos registros físicos sobre as intervenções e atendimentos realizados nas unidades socioassistenciais. Já a avaliação requerida da vigilância socioassistencial busca examinar o comportamento dos indicadores sociais, dos Índices de Desenvolvimento do CRAS e CREAS, bem como das metas e objetivos dos instrumentos da Gestão do SUAS, a exemplo dos Planos de Assistência Social e do Pacto de Aprimoramento do SUAS (BRASIL, 2016).

Até dar início ao processo de aplicação dos formulários, o único meio através do qual a Gerência de Vigilância monitora se a oferta dos serviços, tanto pelo setor privado quanto público, está de acordo com o padrão SUAS é através do Censo SUAS. Ele coleta anualmente dados sobre o tipo e, principalmente, sobre o padrão dos serviços, conforme sinaliza o caderno do Curso de Atualização em Vigilância Sociassistencial do SUAS:

[...] o Censo é o principal instrumento da vigilância socioassistencial no que diz respeito aos padrões de serviços ofertados pelo SUAS. Ele atende, primordialmente, as atividades de monitoramento e avaliação, e também pode ser utilizado para auxiliar nas ações voltadas para organização, estruturação e padronização da informação e para diagnósticos socioassistenciais. (BRASIL, 2016, p. 73)

Na SEMASC, a vigilância é a responsável pela coordenação da realização anual do Censo SUAS de todas as unidades socioassistenciais da cidade de Manaus, públicas ou privadas. Essa ação envolve um trabalho árduo e mais de 180 unidades devem participar do Censo, convidadas pelo setor de vigilância para encontros de orientação. Esse processo perdura,

geralmente, de agosto a dezembro de cada ano, quando é finalizado o prazo para envio do Censo:

O movimento de Censo é muito interessante, é um trabalho que a gente conseguiu fazer com excelência mesmo (...) Não entregamos o formulário do Censo na mão da instituição e pedimos retorno. Não é assim que funciona. Agendamos uma instituição por hora, então, é um atendimento muito individual. Nesse atendimento individual com a instituição, passamos uma hora preenchendo formulário de serviços com eles e sinalizando o que é cada questão, cada serviço. Às vezes, a instituição tinha dúvidas sobre o que era o serviço, porque ela executava, mas não tinha clareza da tipificação, e conseguimos aproximar e dar esclarecimento para as organizações quando resolvemos fazer o Censo por agendamento. Fica muito melhor, mais qualificado, eles vêm até nós, nós não vamos a instituição, porque a própria logística não permitiria (...) A instituição vem até nós e conseguimos fazer 3 ou 4 Censos pela manhã e mais 2 ou 3 a tarde. São mais de 180 unidades que fazemos Censo e inserimos no sistema. (...) Fazemos isso tanto com as OSCS, quanto com nossas unidades CRAS, CREAMS, unidades de acolhimento, o censo da gestão, o censo do fundo... Todos eles têm uma data e uma hora inteira para fazer esse preenchimento, e já colhemos resultado disso, porque já estamos no quinto ano de censo agendado e ano passado já colhemos frutos porque havia instituições que já estavam nos censos anteriores e não precisaram fazer todo esse processo de explicação sobre o que era, pois já tínhamos explicado. Então o censo já vem prontinho. Só conferimos e pronto. E aí temos o segundo passo que é a inserção no sistema, que vai ocorrendo paralelamente. Agendou, atendeu, inseriu. É tudo ao mesmo tempo, de agosto a dezembro. É um processo longo e que ocupa bastante tempo. É trabalho intenso e até levo para casa porque o sistema não está funcionando no horário de trabalho, tem que inserir à noite pra conseguir finalizar. (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

É papel da vigilância acompanhar o processo de preenchimento do Censo para zelar pelas informações prestadas, além de “auxiliar no entendimento das questões, analisar os resultados e lançar mão dessas informações com a finalidade de subsidiar o planejamento e as ações do SUAS em cada nível de governo”. (BRASIL, 2016, p. 73). É perceptível que a dialética existente entre a vigilância e os sistemas informacionais sempre implica um *sine qua non*: a gerência de sistemas pela vigilância nunca significa simples e puramente alimentação de dados, e sim, uma oportunidade de a vigilância ter contato com informações que enriqueçam o seu próprio banco de dados e, conseqüentemente, a produção de conhecimento local sobre o SUAS e sobre os usuários. Logo, o Censo é um mediador da relação entre o levantamento de dados e a produção de conhecimento.

Sobre os IDCRAS, apesar de terem sido indicados como instrumentos de monitoramento pelo governo federal, não são considerados pelo conjunto de atores da política de assistência social, pois sua criação não partiu de uma discussão democrática, conforme explica Silva:

Fechando a análise dos atos normativos, comporta aqui um parêntese para relacionar a publicação da Portaria SNAS n.º 37, de 16 de março de 2018, que instituiu os Indicadores Nacionais de Monitoramento e Desenvolvimento do SUAS, sobre o encargo da vigilância socioassistencial em âmbito federal. Na realidade, esses indicadores já existiam. Ocorre que, de forma arbitrária, compondo o panorama de

insultos à assistência social brasileira ao longo do governo Temer, a elaboração da Portaria desconsiderou qualquer forma de debate com a CIT e o CNAS. Esse direcionamento suscitou polêmicas, tendo em vista que subestimou os princípios da gestão democrática, assim como os instrumentos de gestão compartilhada. Assim sendo, esta determinação é ambígua, ao passo que a instância federal assume, particularmente, a competência de elaborar e modificar esses indicadores fundamentados em critérios próprios (SILVA, 2019, p. 100 a 101).

Por fim, no que se refere às macroatividades 5 e 6, de Planejamento e Organização de ações de Busca Ativa ou Notificação de Violências e Violações de Direitos, não foram identificadas ou informadas ações que pudessem ser consideradas integrantes dessas grandes áreas. Ao ser questionado na entrevista sobre como se encontrava o processo de implementação de um sistema de notificação das situações de violação de direitos, foi mencionado a existência do Disque 100⁴⁷, um serviço nacional. Todavia, atividades circunscritas à criação de instrumentos e fluxos para registros de notificação de casos de violência e violações de direitos, seja junto aos equipamentos governamentais ou à sociedade civil, não foram mencionados.

Como a vigilância tem a responsabilidade de desenvolver práticas que identifiquem danos e agravos no território, é apropriado que se busque uma aproximação aos setores que atuam no âmbito da proteção social, especial de média e de alta complexidade, para qualificar esse processo de registro e estabelecer o vínculo da referência e contrarreferência. Afinal, a sua finalidade última é fortalecer e ampliar a proteção social para reduzir a ocorrência de situações nocivas à integridade e à dignidade pessoal e familiar.

Segundo as informações coletadas na entrevista, o serviço referente à macroatividade de **Planejamento e Organização de ações de Busca Ativa** é delegado a outros setores que compõem a secretaria e que atuam nesse sentido junto às unidades socioassistenciais, tendo em vista que a própria Gerência de Vigilância não possui recursos e disponibilidade para desenvolver esta macroatividade:

Hoje não, ainda não, porque tem uma gerência específica do Programa Bolsa Família e também uma gerência do BPC, então quando tem a necessidade de encaminhar listas de atualização e tudo mais, as próprias gerências se responsabilizam por isso, não sei daqui, até porque não tínhamos condições de fazer isso. Mas no caso, na nossa secretaria, a gente tem gerência específica do BPC e do Bolsa Família (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

⁴⁷ O Disque Direitos Humanos – Disque 100 é um serviço nacional, coordenado pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH), vinculado ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), para recebimento, encaminhamento e monitoramento de denúncias de situações de violação aos direitos humanos. A ONDH divulga periodicamente dados relacionados ao tipo de violação, mês, perfil da vítima e do suspeito, dentre outras, conforme as denúncias acolhidas por esse canal.

É interessante observar que em pesquisa exploratória realizada em 2019⁴⁸, junto à técnicos de vigilância socioassistencial e gestores atuantes no Amazonas, apenas um pouco mais da metade dos participantes, equivalente a 52% e 56% (14 a 15) reconheceram o planejamento de busca ativa e a implementação de um sistema de notificação de violação de direitos como atribuições da vigilância, o que demonstrou que quase metade ainda não reconhecia essas ações como responsabilidade da vigilância. Desde então, verificou-se que essas duas macroatividades são as mais preteridas no conjunto das competências da vigilância socioassistencial no estado do Amazonas.

Esta última macroatividade indica que, juntamente com as Proteções Sociais, a vigilância deve verificar a necessidade do planejamento e da realização de buscas ativas para inclusão de indivíduos e de famílias com perfil em programas, benefícios e serviços da rede de proteção social. A busca ativa é, aliás, uma estratégia aludida inúmeras vezes no PMAS de Manaus (SEMASC, 2018) para a concretização de diversas ações e para o alcance de metas, porém, nunca sugerindo ou associando a vigilância socioassistencial à sua consecução. Considera-se importante que a vigilância possa, igualmente, acompanhar este processo, pois a busca ativa está diretamente implicada na máxima de prevenção de situações de vulnerabilidade e risco, que consiste em um elemento medular da política.

Ao longo dessa análise, é possível inferir que a vigilância socioassistencial na cidade de Manaus, ao contrário do que foi informado pela SEAS-AM, está parcialmente implementada e não consegue desenvolver as seis macroatividades propostas pelas normativas e orientações do SUAS. Não foram identificadas ações alusivas a duas macroatividades, enquanto as demais são desempenhadas pela área, mas não em sua integralidade. A razão disso se dá, primordialmente, pela falta de recursos humanos especializados atuantes especificamente na área.

Além disso, notou-se que as atividades de gestão da informação estão muito voltadas para objetivos burocráticos/administrativos, e não, propriamente, para cumprir o objetivo da vigilância socioassistencial enquanto função. Quando atividades de gestão da informação são desenvolvidas, elas não são aproveitadas para produzir conhecimento útil sobre o território, inicia-se uma das “fases” de atuação da vigilância, mas não há continuidade no trabalho de

⁴⁸ Pesquisa exploratória realizada pela pesquisadora em questão, através de aplicação de questionário, ao fim do evento de capacitação “Oficina de Gestão do SUAS: do conceito à prática”, realizado pela SEAS/AM em outubro de 2019. Do total de 60 participantes da oficina, 27 responderam ao questionário, sendo priorizada a participação dos técnicos de vigilância socioassistencial, dos representantes municipais da Gestão do SUAS e de outros técnicos que alegaram estar no evento em busca de conhecimentos para a implantação da vigilância socioassistencial nos seus respectivos municípios.

produção de conhecimento. Logo, a vigilância não cumpre suas atribuições na totalidade e não alcança o objetivo principal para o qual foi criada.

Por fim, os principais avanços e desafios a respeito do processo de operacionalização da vigilância estão apresentados no quadro a seguir, segundo a ordem de importância relatada na entrevista pela representante do setor de vigilância socioassistencial:

AVANÇOS E DESAFIOS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL EM MANAUS	
AVANÇOS	TRANSCRIÇÃO DE TRECHOS DA NARRATIVA DA PROFISSIONAL ENTREVISTADA
Estruturação pessoal no departamento de gestão com servidores com capacidade técnica	“Os cargos que estão sendo ocupados de fato dentro do departamento. Isso possibilita que a gente desenvolva um trabalho de maior qualidade, por ter mais pessoas, ter mais capacidade de desenvolver as atividades da vigilância. E pessoas, mas com capacidade técnica, porque não adianta colocar pessoas, mas sem capacidade. Isso foi um avanço. As gerências são de pessoas que tem capacidade técnica pra desenvolver essas atividades”.
Implantação da vigilância socioassistencial na estrutura da secretaria	“A implantação foi importante porque ela se torna oficial, portanto, não pode ser desassistida. A Lei Municipal do SUAS também considero um avanço”.
O sistema próprio em fase de teste	“O sistema próprio está em fase de teste, mas considero um avanço pois é um sinal de que vai chegar”.
DESAFIOS	TRANSCRIÇÃO DE TRECHOS DA NARRATIVA DA PROFISSIONAL ENTREVISTADA
Recursos humanos insuficientes	“Sempre tivemos esse problema, e ele está sendo sanado agora, quando falo agora, é nesse mês. Até então não tínhamos RH pra isso. Mesmo tendo as gerências lotadas, temos deficiência de alguns profissionais que são importantíssimos para o desempenho da vigilância, por exemplo, estatístico. Nós precisamos e não temos. Pode ser que tenhamos daqui a pouco, mas por enquanto não. Isso trava bastante o trabalho. Eu, por exemplo, tive que aprender a fazer indicador. Não é a minha expertise, né? Então a gente acaba fazendo as coisas com muito sofrimento, porque falta aquele profissional capacitado, com expertise para fazer aquelas coisas, a exemplo do estatístico. Também temos necessidade de profissionais da área de informática para fazer algumas atividades, por exemplo, o boletim. Havia um servidor aqui no departamento quem entendia de programação e conseguia fazer, mas não temos mais ele aqui dentro pra fazer isso. Então faz falta. Não temos expertise de montar essas apresentações, conhecimentos de programação para fazer. Então o RH está em primeiro lugar”.
Estrutura física limitada	“Como por exemplo: internet de qualidade não é um problema da secretaria, pois temos acesso à internet. Mas a internet de Manaus é ruim, a nossa cidade não tem uma internet de qualidade”.
Ausência de capacitação	“Capacitação por parte do Estado e Governo Federal. Sentimos falta de ter mais capacitação. Há muito tempo não temos do governo federal, principalmente. Então ficamos sempre trabalhando pelo estudo próprio, pelo conhecimento próprio. Aqui acolá uma capacitação, mas muito superficial”.
Ausência de um sistema próprio	“Sentimos falta. Não tem como você fazer tabulação dos dados sem um sistema. Não tem como! A vigilância não tem como ter a tabulação de dados sem um sistema pra isso, tem que ter! A gente recebe as informações e precisa de um sistema pra poder organizar, tabular, pra gente ter condições de transformar essas informações em dados, em relatórios”.

Quadro 7: Avanços e desafios no processo de implementação da vigilância socioassistencial em Manaus.

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2021.

A carência de recursos humanos e de infraestrutura são impasses históricos na política de assistência social e na área da vigilância não seria diferente. Ao mesmo tempo que o incremento de pessoal no departamento de gestão do SUAS é identificado como avanço, a insuficiência de Recursos Humanos é dada como desafio, tendo em vista que os trabalhadores que atuam no departamento até somam no desenvolvimento das atividades inerentes à gestão, mas não necessariamente nas de vigilância. Como visto, a técnica da Gerência de Vigilância sente falta do auxílio de especializações que colaborem para o desenvolvimento de muitas tarefas que demandam conhecimentos estatísticos, tecnológicos ou de gestão da informação. E isto é legítimo, dado que muitos municípios brasileiros — que não são sequer metrópole — dispõem de uma equipe de vigilância socioassistencial notável.

O documento Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial afirma que, mais do que tamanho da equipe “é importante que as funções específicas da vigilância socioassistencial sejam cumpridas de forma homogênea, qualitativa e adequada” (BRASIL, 2013b, p. 39). Porém, como critica Silva, “o que está em pauta é como assumir estas ações e estruturar uma equipe para o setor com o quantitativo de profissionais que se conta em meio à atual conjuntura de precarização das relações de trabalho” (SILVA, 2019, p.141).

A equipe de vigilância deve ser composta por técnicos que possuam ou que alcancem um determinado perfil que se refere ao perfil de pesquisador que tenha facilidade para operar com ferramentas estatísticas e informacionais, além de saber interpretar e analisar dados quantitativos e qualitativos de maneira a transformá-los em conhecimento. Porém, devido ao volume do trabalho e de informações no âmbito do SUAS, o desempenho das macroatividades exige a presença de uma equipe multidisciplinar composta por: assistente social, geógrafo, estatístico, sociólogo, antropólogo, profissionais da área de tecnologia (programador/analista), dentre outros.

Em segundo lugar, ao mesmo tempo que a implantação formal da vigilância socioassistencial é sinalizada como um avanço — por significar algum reconhecimento — a estrutura física limitada do setor é dada como um desafio, a exemplo da baixa qualidade de internet. Como Manaus, outros 29 municípios do estado do Amazonas implantaram o setor de vigilância formalmente, no entanto, tanto do ponto de vista de recursos humanos, quanto em relação à questão estrutural (internet de qualidade, computador com boa capacidade de armazenamento e processamento, aplicativos e/ou sistemas adquiridos para uso do setor, dentre outros) apresentam insuficiente avanço. Em outras palavras, a formalização da área de

vigilância é realizada, mas as condições necessárias para o seu funcionamento não são oferecidas.

Assim, são necessárias capacitações mais frequentes e a existência de um sistema próprio para registro e tabulação dos dados, que também são indicadas no quadro 07 como questões que desafiam o processo de implementação em Manaus. Segundo as informações prestadas na entrevista, as capacitações mais frequentes são aquelas realizadas pela Secretaria de Estado de Assistência Social do Amazonas – SEAS⁴⁹, porém, o Governo Federal não oferece uma capacitação sobre a temática há muito tempo.

Já o sistema é um sonho antigo de todo técnico de vigilância socioassistencial, principalmente nos municípios. Este sonho não existe por acaso: essa é uma das mais consistentes propostas avaliativas indicadas pela PNAS. Esta normativa recomenda a criação de um sistema oficial de informação, que forneça uma base de dados e indicadores sociais que, por sua vez, alimente e possibilite a materialização do monitoramento e da avaliação da política em relação aos benefícios, serviços, programas e projetos em todas as esferas do governo (BRASIL, 2004).

A inexistência do sistema municipal de vigilância socioassistencial na cidade de Manaus fragiliza a gestão da informação, bem como a operacionalização de atividades de monitoramento e avaliação. Essas inovações estratégicas são apontadas pela PNAS como indispensáveis, não somente por uma questão de modernização administrativa, mas também para o aprimoramento da política e avanço no sentido da democratização de informações, do controle social e da otimização da gestão do SUAS. Para isso, a estruturação de um sistema nacional de informação deveria contar com esforços dos órgãos gestores nos três níveis de governo.

As questões obstrutivas do avanço de implementação da vigilância até aqui explanadas podem ser sanadas por aplicação de recursos financeiros na área. Como o funcionamento da área de vigilância socioassistencial não é um pré-requisito direto para obtenção de recursos federais e não há uma obrigatoriedade legal aos entes de destinar recurso específico para a estruturação dessa área, as dificuldades financeiras e materiais limitam sua implantação. Segundo informações do Plano Municipal de Assistência Social (2018-2021) no tópico

⁴⁹ A exemplo da Oficina de Gestão do SUAS: do conceito à prática”, realizada no mês de outubro de 2019. A última edição do Capacita SUAS realizada em dezembro de 2019 no Amazonas, ofereceu o curso “Atualização em Vigilância Socioassistencial do SUAS”. E, por fim, mais uma edição da Oficina de Gestão do SUAS, ofertada em março de 2020. Todos ofertados pela Secretaria de Estado de Assistência Social do Amazonas – SEAS.

denominado “Recursos Disponíveis”, estava previsto para investimento na área da vigilância socioassistencial o valor de R\$ 55.000,00 mil:

RECURSOS FINANCEIROS DISPONÍVEIS – GESTÃO DO SUAS	
DISPONÍVEL	VALOR
ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA –IGD SUAS	R\$ 468.000,00
VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL	R\$ 55.000,00
GESTÃO DO TRABALHO	R\$ 70.000,00

Tabela 3: Recursos Disponíveis – Gestão do SUAS – SEMASC.

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social (SEMASC, 2018, p.152, grifos nossos).

Já na área de “Recurso Financeiro do Bloco da Gestão do SUAS” as previsões de recursos para o quadriênio constam na seguinte tabela:

RECURSO FINANCEIRO DO BLOCO DA GESTÃO DO SUAS								
PROGRAMA/PROJETO/SERVIÇO	FONTE DE RECURSO			TOTAL DE RECURSOS	PERÍODO			
	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL		2018	2019	2020	2021
ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA –IGD SUAS	R\$ 468.000,00	-	R\$ 15.000,00	R\$ 483.000,00	R\$ 485.000,00	R\$ 487.000,00	R\$ 489.000,00	R\$ 490.000,00
VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL	-	R\$ 20.000,00	R\$ 25.000,00	R\$ 45.000,00	R\$ 48.000,00	R\$ 51.000,00	R\$ 54.000,00	R\$ 57.000,00
GESTÃO DO TRABALHO	-	-	R\$ 70.000,00	R\$ 70.000,00	R\$ 72.000,00	R\$ 74.000,00	R\$ 76.000,00	R\$ 78.000,00
TOTAL								

Tabela 4: Recursos Disponíveis – Bloco de Gestão do SUAS – SEMASC.

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social (SEMASC, 2018, p.153, grifos nossos).

De acordo com informações da pesquisa de campo, no planejamento financeiro anual da SEMASC há a previsão de recursos destinados à vigilância socioassistencial, bem como de parte dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS – IGD-SUAS, que custeiam despesas do funcionamento da área, porém, não foram prestadas informações práticas ou documentais de como este recurso foi e é aplicado. Um dos instrumentos de gestão primordiais para essa verificação e para a análise da gestão como um todo, seria o Relatório Anual de Gestão⁵⁰, que não foi fornecido pela SEMASC sob a justificativa de que o arquivo final foi perdido após a secretaria sofrer um ataque *hacker* em 2020. Da mesma forma, os documentos de gestão submetidos ao SUAS-WEB também não foram disponibilizados. Ademais, nesta pesquisa se recorreu ao CMAS para ter acesso ao Relatório Anual de Gestão que, por sua vez, alegou não dispor do arquivo por não solicitar este tipo de documento do órgão gestor⁵¹.

⁵⁰ “Os instrumentos de gestão se caracterizam como ferramentas de planejamento técnico e financeiro da Política e do SUAS, nas três esferas de governo, tendo como parâmetro o diagnóstico social e os eixos de proteção social, básica e especial, sendo eles: Plano de Assistência Social; Orçamento; Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação; e Relatório Anual de Gestão” (BRASIL, 2004, p. 119).

⁵¹ “Art. 124. Aos conselheiros devem ser encaminhados, com a antecedência necessária para a devida apreciação, os seguintes documentos e informações do órgão gestor da política de assistência social: I - plano de assistência

Faz-se necessário salientar que o CMAS, por ser instância de controle social, é responsável por deliberar e fiscalizar o desenvolvimento da política de assistência social, e poderia desempenhar um papel importante em relação à implementação da vigilância por meio do acompanhamento da aplicação dos recursos previstos e pela reivindicação do cumprimento das deliberações das conferências municipais de assistência social realizadas a cada dois anos. Mas, pesquisas realizadas na região norte e nordeste (SILVA E SILVA, 2019), demonstraram que é usual o desconhecimento por parte dos conselheiros sobre o que é e o que faz a vigilância socioassistencial, mesmo que as competências desta função sejam primordiais para subsidiar o CMAS em relação ao monitoramento e fiscalização da política.

Nota-se que a efetiva implementação da vigilância envolve entraves físicos, financeiros e de recursos humanos, mas essa objetivação passa, inicialmente, pela compreensão essencial, seja por gestores, conselheiros ou trabalhadores, da importância da função de vigilância socioassistencial no município. Torna-se necessária a devida valorização desta área cujo esforço empregado em coleta, organização e análise de dados tem potencial de impactar positivamente a qualificação do SUAS e, conseqüentemente, da própria política de assistência social, tanto do ponto de vista gerencial – que interessa à administração pública – como do ponto de vista dos ganhos sociais em favorecimento dos usuários.

Após esta análise sobre a implementação da vigilância socioassistencial em Manaus, resgatando sua história, avanços e entraves, será analisada a relação entre a Gerência de Vigilância Socioassistencial e a coordenação dos CRAS de Manaus, buscando identificar as possibilidades e potencialidades existentes entre esses dois polos para o aprimoramento mútuo do trabalho desenvolvido por ambos e, conseqüentemente, da própria política de assistência social.

social; II - propostas da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e do Plano Plurianual, referentes à assistência social; III - relatórios trimestrais e anuais de atividades e de realização financeira dos recursos; IV - balancetes, balanços e prestação de contas ao final de cada exercício; V - relatório anual de gestão [...]” (BRASIL, 2012, p. 36).

CAPÍTULO 3

O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA COORDENAÇÃO DO CRAS E SUA INTERLOCUÇÃO COM A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Neste último capítulo o foco central de análise será o trabalho dos assistentes sociais na coordenação dos CRAS, para se realizar uma reflexão sobre a inter-relação do trabalho profissional na gestão desses equipamentos com a vigilância socioassistencial. Contudo, antes de se adentrar na particularidade deste trabalho, é necessário discutir a categoria trabalho de modo mais amplo. Por essa razão, o capítulo está estruturado em três tópicos.

No primeiro será discutindo, inicialmente a perspectiva crítica do trabalho na sociedade capitalista e a concepção do serviço social como trabalho. Posteriormente, será feita uma breve explanação sobre a emergência da profissão no contexto capitalista, as suas características elementares enquanto trabalho especializado, os seus instrumentos, o seu projeto ético-político e os campos de atuação na contemporaneidade, enfatizando o trabalho do assistente social em cargos de gestão.

No segundo tópico, a discussão será afunilada para a abordagem da atuação histórica do assistente social na mediação junto à assistência social, tornando-se um profissional generalista e destacado nessa área de atuação. Na sequência, será enfocada a atuação do assistente social como coordenador dos CRAS, buscando identificar as particularidades do seu processo de trabalho, os instrumentos dos quais lança mão, as suas atribuições, demandas e desafios nesta unidade pública.

Por fim, no terceiro tópico, serão analisadas as implicações do atual nível de implementação da vigilância socioassistencial sobre o trabalho de gestão do assistente social, bem como, serão sinalizadas as perspectivas de contribuição da ação profissional do assistente social para a própria efetivação da vigilância socioassistencial.

3.1 O SERVIÇO SOCIAL COMO TRABALHO E A ATUAÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE

Para entender o significado do trabalho na sociedade capitalista é imprescindível recorrer às formulações da pesquisa marxiana. Para Marx (1988), o trabalho é a categoria fundante do mundo dos homens, pois é pelo trabalho que o homem se apropria e transforma a

natureza, criando as mediações para satisfazer às suas necessidades. Nesse processo, o homem também transforma a si mesmo ao se aperfeiçoar não só tecnicamente, mas em conhecimento, nas relações e nas experiências possibilitadas somente pelo trabalho.

Por isso, na trajetória da humanidade, uma das etapas de desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção foi o surgimento e consolidação do modo de produção capitalista, trazendo em seu bojo uma forma peculiar de conceber o trabalho. Este modo de produção — que teve como seu período auge de consolidação a Revolução Industrial ocorrida entre os séculos XIX e XX — ressignificou o trabalho humano, sujeitando-o à lógica do capital e fundando as relações de trabalho em relações assalariadas e de expropriação de mais-valia (NETTO e BRAZ, 2008).

Segundo Marx (2017) a relação entre capital trabalho é protagonizada por duas classes fundamentais: a classe burguesa — que possui os meios de produção — e a classe proletária, os trabalhadores, que necessitam vender a sua força de trabalho em troca de um salário aos donos dos meios de produção a fim de manter a sua subsistência. O trabalho no sistema capitalista se explica a partir da célula do capitalismo: a mercadoria. A mercadoria é o produto gerado a partir da transformação da matéria prima, extraída da natureza, que mais tarde será negociada no âmbito do consumo para se tornar mais-valia. De acordo com Netto e Braz (2008), a mais-valia é o valor do trabalho excedente contido na jornada de trabalho e que não é pago ao trabalhador, mas apropriado pelo capitalista. Dessa forma, uma das características centrais do modo de produção capitalista é a exploração da força de trabalho.

Partindo da consideração do serviço social como trabalho e como uma mão de obra especializada requerida neste estágio capitalista das forças produtivas, esta profissão não está dissociada da lógica de exploração e do desdobramento histórico dos impactos deste modo de produção na sociedade. Internamente, nas discussões teóricas sobre a categoria profissional em serviço social, há polêmicas sobre considerar o serviço social como trabalho. Para Lessa (2012), o Serviço Social não é trabalho, tendo em vista que a sua ação e intervenção não concebe objetivamente um produto material, caracterizando-se então como uma atividade ou uma prática de auxílio à classe exploradora na reprodução das relações de expropriação dos trabalhadores.

Mas a concepção assumida neste estudo é aquela elucidada por Iamamoto e Carvalho (1983), na qual o Serviço Social é considerado uma especialização do trabalho coletivo. E está inserido na divisão social e técnica do trabalho. Assim, o assistente social atua na mediação dos conflitos emergentes da sociabilidade capitalista, desempenhando a função de atender a

necessidades sociais derivadas do antagonismo entre as classes fundamentais — classe burguesa e a classe trabalhadora.

Iamamoto e Carvalho (1983) relacionam a emergência da profissão de serviço social às denominadas protoformas do serviço social, isto é, condutas e instituições assistencialistas e filantrópicas que se gestam na década de 1930, dentro da Ação Católica da Igreja. Todavia, conforme Netto (2011), não é decisivamente as protoformas que definem o surgimento da profissão de serviço social. Para este autor, a emergência e a institucionalização da profissão ocorreu especificadamente no cenário de consolidação do capitalismo monopolista e de crescente intervenção do Estado burguês para regulação e enfrentamento das expressões da questão social. Este processo criou um mercado de trabalho específico para o profissional de serviço social: a execução das políticas sociais para o atendimento das sequelas sociais do capital, o controle da classe trabalhadora e a legitimação da ordem societária burguesa.

Portanto, o objeto de trabalho — ou matéria-prima do assistente social é a própria questão social, que é produto da “sociabilidade erguida sob o comando do capital” (NETTO, 2011, p. 159). A questão social se constitui nas “expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1983, p.77).

Para intervir junto à questão social, o assistente social lança mão dos meios ou dos instrumentos de trabalho, dentre os quais Iamamoto (2015b) destaca o conhecimento, a linguagem e as bases teórico-metodológicas, mas também menciona aqueles de ordem técnica, a exemplo das entrevistas, reuniões, visitas, relatórios, estudos, pareceres e laudos sociais, dentre outros. A incorporação de um ou de vários desses e de outros meios dependerá da necessidade social, do objetivo que se pretende alcançar e do contexto institucional que se apresenta ao profissional.

Mas, para que o assistente social defina a melhor estratégia ou técnica mais qualificada para realizar sua intervenção, ele utiliza da sua capacidade de instrumentalidade. Nos termos de Guerra “na medida em que os profissionais utilizam, criam, adequam às condições existentes, transformando-as em meios/instrumentos para a objetivação das intencionalidades, suas ações são portadoras de instrumentalidade” (GUERRA, 2000, p. 02). Logo a instrumentalidade é a objetivação da intencionalidade em respostas profissionais que articula as dimensões técnico-operativa, teórico-metodológica e ético-política e possibilita ao assistente social ultrapassar a razão instrumental, alcançando a razão dialética (GUERRA, 2000).

Também cumpre-se evidenciar que o assistente social dispõe de relativa autonomia no seu exercício profissional, pois embora seja considerado um profissional liberal, ele atua majoritariamente como trabalhador assalariado, contratado por uma instituição empregadora que organiza o processo de trabalho do qual ele participa. Portanto, não é possível falar de um processo de trabalho próprio do assistente social, mas sim de “um trabalho do assistente social e processos de trabalho nos quais se envolve na condição de trabalhador especializado” (IAMAMOTO, 2015a, p.429).

Ademais, ainda sobre o tema do trabalho profissional em serviço social, é essencial sinalizar que na América Latina na década de 1960 tem início o chamado Movimento de Reconceituação, considerado um amplo processo de questionamento aos referenciais conservadores que norteavam a formação e a prática profissional. Particularmente no Brasil, o processo de renovação do serviço social ocorreu nas décadas de 1980 e 1990, impondo à categoria profissional a necessidade de construção de um novo projeto profissional fundamentado em uma perspectiva crítica e atrelado às demandas da classe trabalhadora.

Essa apropriação não acontece de maneira imediata ou uniforme entre os países latino-americanos, dado que confronta-se com as conjunturas sociais, políticas e econômicas de cada país. Um dos maiores marcos da efetiva interlocução do serviço social com a teoria social de Marx é, basicamente, a obra de Iamamoto e Carvalho, intitulada *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil* (1983). É dentro de um grande debate da categoria e tendo este referencial que a profissão ganha uma nova direção social para pensar e agir sobre a realidade, buscando romper com os pressupostos doutrinários e conservadores pela assimilação da teoria social de Marx para uma apreensão crítica das relações sociais na sociedade capitalista (YAZBEK, 2009).

Assim, foi com base nessa tradição que o serviço social elaborou o seu projeto ético-político, expresso objetivamente na Lei de Regulamentação Profissional (Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993), no Código de Ética de 1993 e nas Diretrizes Curriculares de 1996. Esse processo normativo permitiu o amadurecimento de suas dimensões teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas, que fizeram com que o serviço social passasse a ganhar espaço nas discussões intelectuais no âmbito das ciências sociais como uma área de produção de conhecimento.

Não obstante, na contemporaneidade o mercado de trabalho do assistente social e as suas atribuições profissionais se ampliaram. Um dos maiores empregadores na área do serviço social continua a ser o Estado, seguido pelo Terceiro Setor que, por sua vez, acomoda as Organizações da Sociedade Civil – OSC’s, as fundações privadas, as entidades filantrópicas,

além das empresas que desenvolvem ações de responsabilidade social. Nesses respectivos setores, abre-se um leque de áreas de atuação para o profissional, seja no campo da saúde, da assistência social, previdência, educação, habitação, justiça, lazer, socioambiental, dentre outras.

Em relação às atribuições e competências profissionais do assistente social, de acordo com a Lei de Regulamentação da Profissão, as ações profissionais visam o atendimento das necessidades sociais e a defesa de direitos de indivíduos e grupos, seja por meio da orientação social, realização de encaminhamentos e estudos socioeconômicos, elaboração e operacionalização de políticas, programas, projetos, prestação de assessorias e consultorias, realização de pesquisas sociais.

Não obstante, para além do cargo de “executor terminal” (NETTO, 2011), a Lei de Regulamentação também destaca que o assistente social atua na formulação, na coordenação e na avaliação de políticas, programas, projetos, serviços e benefícios, ou seja, o profissional assumiu uma particular importância em cargos de gestão que podem ser exercidos em diversos espaços sócio-ocupacionais, tanto no setor público, como no setor privado.

Como expõe Trindade (2012), é comum a tradição de atuação dos assistentes sociais no nível de execução direta de serviços sociais junto aos usuários, mas estes profissionais também participaram do processo de organização institucional destes serviços nas grandes instituições de política social que emergiram, particularmente, a partir dos anos de 1940. Porém, uma atuação mais consolidada de assistentes sociais no âmbito da gestão pode ser observada a partir de 1970:

É certo que a atuação dos assistentes sociais nas estruturas administrativas e planejadoras só adquire maior efetividade e visibilidade a partir dos anos de 1970, no contexto de modernização do Estado e das instituições, durante o regime militar. Nos anos de 1990, o processo de reordenamento das políticas de seguridade social — notadamente a partir do processo de municipalização das políticas de saúde e assistência social — tem requisitado assistentes sociais para atuar na estruturação institucional, na organização e gestão dos serviços. (TRINDADE, 2012, p. 90)

Vale ressaltar que, em qualquer espaço sócio-ocupacional, o assistente social precisa pautar suas intervenções profissionais pelo direcionamento ético e político expresso principalmente pelo Código de Ética de 1993, que reúne princípios fundamentais socialmente reconhecidos, sustentado em uma proposta de emancipação política e humana, com vistas à defesa e à promoção da liberdade, da autonomia, do exercício da cidadania, dos direitos humanos e da justiça social dos indivíduos sociais, especialmente, da classe trabalhadora.

Portanto, nota-se no conjunto dessa discussão que a atuação do assistente social e a requisição da sua mão de obra sempre estiveram vinculadas ao processo de reprodução social

da vida dos segmentos mais empobrecidos e desfavorecidos da sociedade. É dessa forma que o assistente social encontra nas políticas sociais e, especificadamente na política de assistência social, um fundamento importante, tendo em vista que a assistência social se tornou um mecanismo legitimamente instituído pelo Estado para direcionar e operacionalizar medidas sociais de enfrentamento à pobreza e de defesa dos direitos sociais dos cidadãos.

A política de assistência social é reconhecida historicamente como uma das mais importantes e tradicionais mediações do exercício profissional do assistente social, sobretudo, após o processo capilar de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil (RAICHELIS, 2009). O SUAS ampliou o campo de atuação do assistente social ao inaugurar novos espaços sócio-ocupacionais no campo socioassistencial, espaços estes que requisitam o trabalho deste profissional, seja no âmbito da prestação dos serviços, como em cargos de coordenação.

Logo, assim como em outras políticas públicas, no SUAS, o assistente social tem assumido cargos de gestão, realizando formulação, coordenação e avaliação de políticas, programas, projetos, serviços e benefícios. O maior desafio do assistente social é atuar não apenas como um legítimo administrador — isto é, orientado pela racionalização instrumental e controle de recursos x resultados — mas atuar em processos de tomada de decisão e implementação de ações visando a universalização de direitos, a equidade, a justiça social, enfim, o fortalecimento da perspectiva democrática no âmbito da administração pública (SOUZA FILHO, 2013).

3.2 O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA COORDENAÇÃO DOS CRAS DE MANAUS

Como visto, o assistente social é um profissional histórico no âmbito da política de assistência social. A política de assistência social, por assumir um formato capilar, demanda uma quantidade considerável de trabalhadores para atuarem na execução e no campo da gestão. Na proposta aqui apresentada, foca-se no trabalho do assistente social enquanto coordenador de uma das unidades mais representativas da assistência social pública, o CRAS.

Primeiramente, é importante salientar que o cargo de coordenação de CRAS não é exclusivo do assistente social, outras modalidades profissionais de nível superior consideradas trabalhadores do SUAS podem exercer esta função. Todavia, é comum que assistentes sociais desempenhem essa função devido a evidência que esta especialização do trabalho adquiriu nesta

política, como já mencionado. Segundo as orientações vigentes, o coordenador de CRAS deve possuir o seguinte perfil:

Escolaridade mínima de nível superior, concursado, com experiência em gestão pública; domínio da legislação referente à política nacional de assistência social e direitos sociais; conhecimento dos serviços, programas, projetos e/ou benefícios socioassistenciais; experiência de coordenação de equipes, com habilidade de comunicação, de estabelecer relações e negociar conflitos; com boa capacidade de gestão, em especial para lidar com informações, planejar, monitorar e acompanhar os serviços socioassistenciais, bem como de gerenciar a rede socioassistencial local. (BRASIL, 2009, p. 64, grifos nossos)

Em vista disso, a seguir será apresentado um quadro contendo um panorama geral do perfil da coordenação dos CRAS de Manaus, com base em consulta realizada no CADSUAS (2021). Como pode ser visto, o cargo de coordenação é ocupado inteiramente por pessoas do sexo feminino. Essa tendência de predominância de mulheres na política de assistência social é sentida tanto em Manaus como no Brasil. Majoritariamente, as coordenadoras são assistentes sociais, admitidas sob o vínculo de comissão, constando apenas uma coordenadora estatutária:

PERFIL DOS (AS) COORDENADORES (AS) DOS CRAS				
Nº	CRAS	PROFISSÃO	VÍNCULO	SEXO
1	Betânia	Assistente Social	Comissionado	Feminino
2	Cachoeirinha	Assistente Social	Comissionado	Feminino
3	Cidade Nova	Assistente Social	Comissionado	Feminino
4	Colônia Antônio Aleixo	Assistente Social	Comissionado	Feminino
5	Compensa I	Assistente Social	Comissionado	Feminino
6	Glória	Assistente Social	Comissionado	Feminino
7	Japiim	Assistente Social	Servidor/Estatutário	Feminino
8	Prourbis	Assistente Social	Comissionado	Feminino
9	São José III	Assistente Social	Comissionado	Feminino
10	Terra Nova	Assistente Social	Comissionado	Feminino
11	Alvorada I	Assistente Social	Comissionado	Feminino
12	Compensa II	Assistente Social	Comissionado	Feminino
13	União	Assistente Social	Comissionado	Feminino
14	Alfredo Nascimento	Psicóloga (o)	Comissionado	Feminino
15	Nossa Senhora da Conceição	Psicóloga (o)	Comissionado	Feminino
16	Alvorada III	Sem coordenação	Sem coordenação	-
17	Redenção	Sem coordenação	Sem coordenação	-
18	São José IV	Sem coordenação	Sem coordenação	-

19	Crespo	Sem coordenação	Sem coordenação	-
20	Mutirão	Sem coordenação	Sem coordenação	-

Quadro 8: Perfil dos (as) Coordenadores (as) dos CRAS.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do CADSUAS (2021).

Para melhor visualização, os gráficos 1 e 2 a seguir apresentam a quantidade de coordenadores e as suas respectivas formações. Comparando os dados do CADSUAS de 2021 com os dados do Censo SUAS dos anos de 2019 e 2018, é coerente realizar duas inferências. Primeiramente, ao longo do tempo, nota-se a predominância do profissional de Serviço Social na coordenação dos CRAS. Num segundo momento, percebe-se uma constância de uma média de CRAS sem coordenação, o que nos leva a avaliar essa vacância como uma condição aparentemente permanente, e não provisória. No Censo SUAS de 2018 foram informados 3 CRAS sem coordenação, no Censo SUAS de 2019, 4 e, segundo o CADSUAS, em 2021 há 5 CRAS sem coordenação.

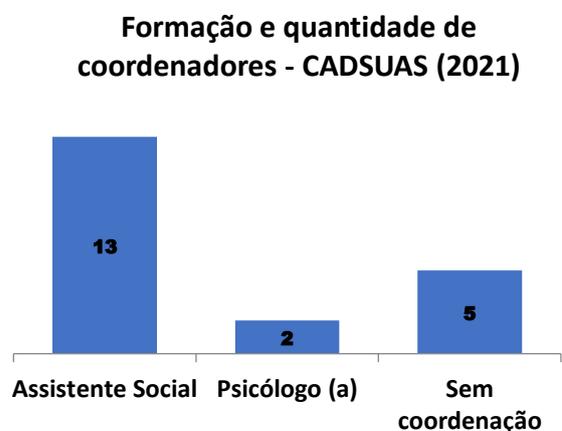


Gráfico 5: Formação e quantidade de coordenadores com base no CADSUAS (2021).

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do CADSUAS (2021).

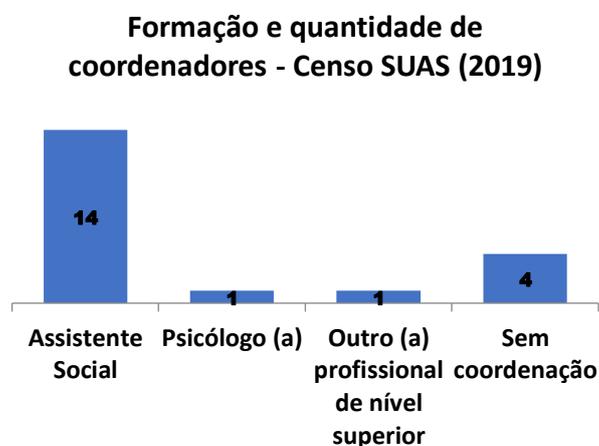


Gráfico 4: Formação e quantidade de coordenadores com base no Censo SUAS (2019).

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo SUAS (2019).

Logo, parece ser comum que uma média de 4 entre os 20 CRAS de Manaus estejam em funcionamento sem coordenação ao longo de dado período do ano. Essa situação é sinalizada em um dos planos de trabalho dos CRAS disponibilizados para pesquisa: “obteve-se dificuldades na execução e alcance das metas planejadas, dentre eles: ausência de coordenação na unidade (aproximadamente 09 meses)” (SEMASC, 2019a, p. 07). É indubitável a preocupação a respeito dos longos períodos de carência da figura do coordenador nas unidades, uma vez que essa ausência compromete a organização, o desempenho do trabalho e a qualidade de oferta dos serviços nos CRAS.

Das 5 assistentes sociais entrevistadas, 4 estavam atuando no cargo de coordenação do CRAS há menos de seis meses por conta do caráter comissionado de quase todas as coordenadoras. Por isso, foi necessário aguardar a nova e recém gestão do prefeito eleito David Almeida (Avante) realizar a nomeação das profissionais, e até a data da re-autorização da pesquisa (25 de março de 2021), os CRAS permaneciam sem coordenador. Ao ser lançada a nomeação oficial, foi possível perceber uma ampla renovação na lista de coordenadores dos CRAS, restando poucos da gestão anterior. Logo, existe uma influência política na seleção dos coordenadores, o que denota uma contradição, pois conflita com as orientações oficiais a respeito dos critérios de escolha e contratação desses profissionais.

No âmbito do SUAS, a recomendação oficial é que todo profissional que componha a equipe de nível superior do CRAS seja concursado, mas se percebe uma ênfase maior nesse sentido em relação ao cargo de coordenador: “Escolaridade mínima de nível superior, concursado, com experiência em gestão pública” (BRASIL, 2009, p. 64). Isso porque a coordenação é um cargo estratégico, hierarquicamente superior, articulador e, portanto, um cargo comumente permeado — ou mesmo assediado — pela questão político-partidária. Contraditoriamente, 100% das coordenadoras entrevistadas eram admitidas sobre o vínculo de comissão, estando em desacordo com as orientações da NOB-RH (BRASIL, 2006), sobre a exigência do vínculo de trabalho estatutário dos coordenadores dos CRAS.

Segundo a Constituição Federal, art. 37, inciso II, os cargos comissionados são aqueles de livre nomeação e exoneração, isto é, ocupados de forma transitória (BRASIL, 1988). A inexistência da estabilidade prejudica o exercício da autonomia do servidor e a garantia da impessoalidade no serviço público, podendo tornar os profissionais vulneráveis a desvios de conduta e, principalmente, ao assédio moral. Ademais, a transitoriedade do coordenador no cargo prejudica a dinâmica de trabalho dos demais trabalhadores do CRAS, afetando a continuidade da oferta dos serviços e também a referência que a rede socioassistencial e setorial elabora em relação ao CRAS através da pessoa do coordenador:

De fato, no âmbito do trabalho pode-se identificar uma grande rotatividade de profissionais, implicando em desperdício de recursos em capacitação considerando-se os constantes recomeços com novas demandas de qualificação para as mesmas funções, fato que também provoca a quebra do vínculo de confiança já estabelecido entre o usuário e as equipes alocadas nos CRAS e CREAS. (ARAÚJO et al., 2017, p 142)

O perfil das coordenadoras entrevistadas, todas do sexo feminino, é composto por uma faixa etária acima de 30 anos, 80% das profissionais tinham entre 36 e 47 anos. Em relação à formação e à experiência profissional, 40% das entrevistadas possuíam entre 5 e 10 anos de

formação, e 40% possuíam entre 11 a 20 anos. Apenas uma delas possuía menos de 5 anos de formação, o que demonstra que a maioria delas havia se graduado há um tempo considerável. No que tange ao nível de escolaridade, nenhuma possuía pós-graduação *stricto sensu* (mestrado ou doutorado), todavia 80% das coordenadoras possuíam pós-graduação *lato sensu* na modalidade de curso de especialização, com predomínio de cursos nas áreas de políticas públicas, e apenas uma coordenadora havia cursado especialização na área de gestão. A seguir, será apresentando o gráfico sobre o tempo de atuação das coordenadoras na área da assistência social:

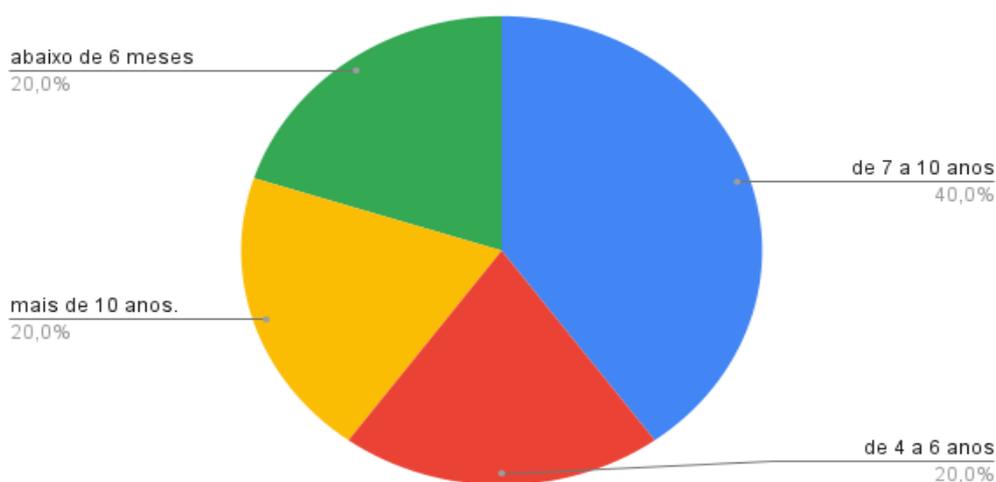


Gráfico 6: Tempo de atuação na área da Assistência Social.
Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2021.

A maioria das coordenadoras possuíam menos de seis meses no cargo de coordenação, mas algumas das nomeadas já atuavam há algum tempo na área da assistência social, como técnica em Serviço Social ou ocupando cargos de nível médio. Quando perguntadas se possuíam alguma experiência anterior na área de gestão e de planejamento, apenas 2 profissionais responderam positivamente: uma como coordenadora de CRAS e outra em OSC. Isso contradiz a recomendação de que todos os coordenadores de CRAS devem possuir “experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e/ou benefícios socioassistenciais” (BRASIL, 2009, p. 61).

Ao serem questionadas se haviam realizado algum curso de formação/aperfeiçoamento na área de gestão e planejamento recentemente, 80% das profissionais afirmaram que não. A única que respondeu afirmativamente o fez porque considerou uma oficina oferecida pela SEMASC às coordenadoras após a nomeação oficial destas. Porém, apreende-se que as demais profissionais não reconheceram a atividade oferecida pela secretaria como um curso de

formação a ponto citarem ela na entrevista e o motivo pode ser elucidado na fala de uma das profissionais:

A SEMASC organizou uma espécie de oficina para acolher os novos coordenadores, mas não considero aquilo como um curso, pois foi uma atividade de um dia, muito rápida. Não considero que se apreende os conteúdos sobre CRAS e coordenação de CRAS de forma tão rápida. (CORDENADORA PÉGASO, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

A publicação de Orientações Técnicas sobre o CRAS apresenta um quadro esclarecedor sobre as atribuições desempenhadas pelos coordenadores:

Coordenador do CRAS
<p>Perfil: Escolaridade mínima de nível superior, concursado, com experiência em gestão pública; domínio da legislação referente à política nacional de assistência social e direitos sociais; conhecimento dos serviços, programas, projetos e/ou benefícios socioassistenciais; experiência de coordenação de equipes, com habilidade de comunicação, de estabelecer relações e negociar conflitos; com boa capacidade de gestão, em especial para lidar com informações, planejar, monitorar e acompanhar os serviços socioassistenciais, bem como de gerenciar a rede socioassistencial local.</p>
<p>Atribuições:</p> <ul style="list-style-type: none">• Articular, acompanhar e avaliar o processo de implantação do CRAS e a implementação dos programas, serviços, projetos de proteção social básica operacionalizadas nessa unidade;• Coordenar a execução e o monitoramento dos serviços, o registro de informações e a avaliação das ações, programas, projetos, serviços e benefícios;• Participar da elaboração, acompanhar e avaliar os fluxos e procedimentos para garantir a efetivação da referência e contrarreferência;• Coordenar a execução das ações, de forma a manter o diálogo e garantir a participação dos profissionais, bem como das famílias inseridas nos serviços ofertados pelo CRAS e pela rede prestadora de serviços no território;• Definir, com participação da equipe de profissionais, os critérios de inclusão, acompanhamento e desligamento das famílias, dos serviços ofertados no CRAS;• Coordenar a definição, junto com a equipe de profissionais e representantes da rede socioassistencial do território, o fluxo de entrada, acompanhamento, monitoramento, avaliação e desligamento das famílias e indivíduos nos serviços de proteção social básica da rede socioassistencial referenciada ao CRAS;• Promover a articulação entre serviços, transferência de renda e benefícios socioassistenciais na área de abrangência do CRAS;• Definir, junto com a equipe técnica, os meios e as ferramentas teórico-metodológicos de trabalho social com famílias e dos serviços de convivência;• Contribuir para avaliação, a ser feita pelo gestor, da eficácia, eficiência e impactos dos programas, serviços e projetos na qualidade de vida dos usuários;• Efetuar ações de mapeamento, articulação e potencialização da rede socioassistencial no território de abrangência do CRAS e fazer a gestão local desta rede;• Efetuar ações de mapeamento e articulação das redes de apoio informais existentes no território (lideranças comunitárias, associações de bairro);• Coordenar a alimentação de sistemas de informação de âmbito local e monitorar o envio regular e nos prazos, de informações sobre os serviços socioassistenciais referenciados, encaminhando-os à Secretaria Municipal (ou do DF) de Assistência Social;• Participar dos processos de articulação intersetorial no território do CRAS;• Averiguar as necessidades de capacitação da equipe de referência e informar a Secretaria de Assistência Social (do município ou do DF);• Planejar e coordenar o processo de busca ativa no território de abrangência do CRAS, em consonância com diretrizes da Secretaria de Assistência Social (do município ou do DF);• Participar das reuniões de planejamento promovidas pela Secretaria de Assistência Social (do município ou do DF), contribuindo com sugestões estratégicas para a melhoria dos serviços a serem prestados;• Participar de reuniões sistemáticas na Secretaria Municipal, com presença de coordenadores de outro(s) CRAS (quando for o caso) e de coordenador(es) do CREAS (ou, na ausência deste, de representante da proteção especial).

Figura 9: Perfil e atribuições do coordenador de CRAS segundo as orientações do SUAS.

Fonte: Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS (BRASIL, 2009, p. 64).

Tomando este quadro como referência, será possível cotejar a concepção das coordenadoras em relação ao trabalho que devem desempenhar na unidade, desvelando particularidades inerentes aos CRAS de Manaus. Ao serem questionadas sobre quais eram as suas principais atribuições enquanto coordenadoras de CRAS, algumas categorias vieram à tona, conforme demonstra o quadro a seguir:

PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DO (A) COORDENADOR (A) DO CRAS NA VISÃO DAS ENTREVISTADAS	
Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo	Transcrição de trechos da narrativa das coordenadoras dos CRAS de Manaus
Realizar a gestão de território (5)*	<ul style="list-style-type: none"> • Meu papel principal é fazer articulação da rede, buscar parcerias, buscar maneiras de conseguir atender nossos usuários de maneira que o serviço seja continuado. Por exemplo, ele vem no CRAS a procura da assistência, vem a procura de uma cesta básica, no qual infelizmente a maioria procura por isso, porém, muitas vezes, esse mesmo usuário está precisando de uma consulta médica, então vamos procurando a parceria na rede para que esse usuário seja atendido em todas as situações que ele necessita. Meu papel fundamental é esse: buscar parcerias na rede socioassistencial [...] porém, meu papel principal é a articulação com a rede, palestrar em algum evento quando sou chamada, parceria com o conselho tutelar, com as escolas, quando elas estavam em atividade a gente fazia muito isso, UBS. Meu papel é mais esse (Coordenadora Pégaso).
	<ul style="list-style-type: none"> • A parte do coordenador é gerenciar e monitorar o funcionamento do CRAS e o território que ele abrange. O meu papel aqui é bastante importante dentro do CRAS nessa parte de busca ativa (Coordenadora Libra).
	<ul style="list-style-type: none"> • É a questão da gestão de território. Essa é hoje a principal atribuição do coordenador de forma geral: ter como atribuição o domínio e a gestão do território (Coordenadora Libra).
	<ul style="list-style-type: none"> • Eu, como coordenadora, estou trabalhando muito as parcerias de rede, conhecendo o território, pois eu não conhecia este bairro. Estou fazendo a questão do mapeamento da área, conhecendo as instituições que a gente pode fazer parceria e articulação com a rede socioassistencial [...] em resumo é isso, articulação de rede no território [...] (Coordenadora Hydra).
	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação com a rede. Eu confesso pra ti que, devido a pandemia, ainda não conheço totalmente aqui. Agora que tomei a primeira dose da vacina, sei que não é garantia, mas acho que já posso começar a fazer isso, de conhecer o território. Já fiz algumas visitas no bairro para conhecer algumas coisas porque eu ainda não conheço bem. Ainda não fiz o quantitativo que eu quero, mas já fiz sim (Coordenadora Carina).
Administrar o CRAS (unidade e recursos humanos) (4)*	<ul style="list-style-type: none"> • Meu papel fundamental é esse [...] fazer com que os servidores do CRAS tenham pelo menos o mínimo para prestarem um bom atendimento para nossos usuários, cuidado da parte administrativa (Coordenadora Pégaso).
	<ul style="list-style-type: none"> • A parte do coordenador é gerenciar e monitorar o funcionamento do CRAS e o território que ele abrange [...] Fora as demandas de recursos materiais, recursos humanos, recursos financeiros que compete à gestão do CRAS, à coordenação do CRAS. Então tem umas demandas que competem a mim. Por exemplo, registro de informações, que eu tenho que enviar todos os meses, é minha responsabilidade. A frequência dos funcionários também é minha responsabilidade. Verificação de materiais também é minha responsabilidade,

	<p>ver a estrutura predial, ver o funcionamento do CRAS, tudo isso é minha atribuição (Coordenadora Aquila).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meu trabalho é mais a parte administrativa, administrar o CRAS, resolver as situações que surgem [...] a parte administrativa, organização de trabalho e fluxo de atendimento. Tudo isso a gente trabalha (Coordenadora Hydra). • Primeiro é coordenar a equipe toda, o que é bem difícil. Questão de gerenciar a documentação do CRAS, acompanhar sistema, como o SIGED (Coordenadora Carina).
Atuar na resolução de problemas (3)*	<ul style="list-style-type: none"> • [...] não faço atendimento aos usuários, mas procuro dar informações, pois muitas das vezes na recepção nos deparamos com usuários de outras áreas de abrangência, então o recepcionista tenta orientar, mas as vezes o usuário não entende. Então muitas vezes sou eu quem tenho que ir lá, explicar para o usuário que ele precisa ser atendido pelo CRAS de lá, porque vai ser muito difícil a técnica de referência do nosso CRAS fazer uma visita pra esse usuário lá no Mutirão, por exemplo. Nessas situações assim, ficamos como conciliador [...] (Coordenadora Pégaso). • [...] administrar o CRAS, resolver as situações que surgem [...] (Coordenadora Hydra). • Por exemplo, hoje é um “sufoco”, tem situações que as técnicas não conseguem resolver, nem os cadastradores, então a demanda vem pra mim, como que eu posso viabilizar a situação desse usuário? (Coordenadora Aquila).
Substituir funcionários quando necessário(2)*	<ul style="list-style-type: none"> • [...] às vezes quando na ausência da recepcionista eu acabo ficando na recepção. Eu não atendo, <i>entendeu?</i> Não atendo usuários. Essa parte é mais com os técnicos do CRAS (Coordenadora Pégaso). • Às vezes, quando o técnico não está, o coordenador acaba tendo que assumir para direcionar o usuário. Então, eu entro também nessa parte. De vez em quando estou na recepção também, dando informação, orientação (Coordenadora Hydra).
Realizar e participar de reuniões (1)*	<ul style="list-style-type: none"> • E muitas reuniões, reunião aqui com os funcionários, reuniões na SEMASC, muitas reuniões[...] (Coordenadora Hydra).
Participar de ações da SEMASC (1)*	<ul style="list-style-type: none"> • Participo de ações da SEMASC como por exemplo: Operação Cheia (Coordenadora Carina).

Quadro 9: Principais atribuições do (a) coordenador (a) do CRAS na visão das entrevistadas.

*Quantitativo de narrativas direcionadas para esta categoria.

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2021.

A realização da **gestão territorial** foi a única apontada por todas as coordenadoras, o que nos leva a perceber que todas elas estão conscientes do trabalho que deve ser desenvolvido junto à rede socioassistencial local nesse sentido, embora a pandemia tenha imposto diversas limitações para o desempenho desta ação. A gestão do território “responde ao princípio de descentralização do SUAS e tem por objetivo promover a atuação preventiva, disponibilizar serviços próximo do local de moradia das famílias, racionalizar as ofertas e traduzir o referenciamento dos serviços ao CRAS” (BRASIL, 2009, p. 20). As ações de gestão territorial são: a articulação da rede socioassistencial de proteção social básica referenciada ao CRAS; a promoção da articulação intersetorial e a busca ativa.

O CRAS executa diversas ações e serviços socioassistenciais, contudo há duas funções intrínsecas que são exclusivas da oferta pública: o desenvolvimento do PAIF e a gestão

territorial. O PAIF é implementado pela equipe técnica, e a gestão territorial fica a cargo do coordenador do CRAS, auxiliado pela equipe técnica (BRASIL, 2009). Apesar de serem funções diferenciadas, ambas são complementares entre si:

As duas funções do CRAS são complementares e interdependentes [...] A oferta do PAIF viabiliza o encaminhamento dos usuários para os serviços (no CRAS ou no território) e disponibiliza informações – sobre demandas a serem respondidas, potencialidades a serem fortalecidas - que contribuem para a definição de serviços socioassistenciais necessários. Por outro lado, a gestão da proteção básica no território assegura que a ação com a família, exercida por meio do PAIF, seja o eixo em torno do qual os serviços locais se organizam e que os encaminhamentos feitos pelo CRAS tenham efetividade e resolutividade. (BRASIL, 2009, p. 20, grifos nossos)

Portanto, a gestão do território solidifica a referência do CRAS como unidade pública de proteção social básica para a população e para os serviços existentes no território de abrangência do CRAS, se destacando como uma atividade imprescindível de ser realizada pelos coordenadores para efetuar a intersetorialidade, o conhecimento do território e a ampliação da proteção social e da garantia de direitos. A gestão territorial, quando desenvolvida pelas coordenadoras, também contribui junto à implementação da vigilância socioassistencial. Segundo a técnica de referência da Gerência de Vigilância Socioassistencial, uma das ações de gestão territorial é periodicamente solicitada às coordenadoras: “sempre solicitamos que as coordenadoras das unidades façam o mapeamento dos territórios de abrangência do CRAS. Já solicitamos algumas vezes que elas façam o levantamento.” (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021).

A segunda categoria mais mencionada se refere- à **administração da própria unidade do CRAS e dos recursos humanos nas suas respectivas unidades**. De acordo com o relato das profissionais, a coordenadora precisa estar atenta às necessidades materiais e infraestruturais. Já em relação aos recursos humanos, as coordenadoras afirmaram ser preciso coordenar a equipe, organizar o trabalho no CRAS, delegar responsabilidades e funções aos funcionários, bem como verificar as necessidades de capacitação da equipe para garantir o melhor funcionamento possível da unidade, contornando as limitações.

A coordenadora é também a gestora de informação no âmbito do CRAS, e responde às solicitações do órgão gestor, elaborando ou coordenando a elaboração de documentos, acompanhando o sistema municipal de entrada e saída de documentos (o Sistema Integrado de Gestão Eletrônica de Documentos – SIGED), gerenciando o recebimento e o envio da documentação e compartilhando as informações produzidas nos CRAS com a SEMASC, através de instrumentos pré-estabelecidos, principalmente, relatórios. Uma das coordenadoras explicou que, mensalmente, são encaminhados pelo menos 4 relatórios à SEMASC: o Registro

Mensal de Atendimento – RMA; o Relatório de Gestão do CRAS; o Relatório Complementar do PAIF e um Relatório referente ao CADUNICO.

Enquanto gestor de informação no âmbito do CRAS, o coordenador deve ser conhecedor de qual é a sua função na unidade, quais serviços e ações estão sendo realizados no CRAS e qual sua dinâmica interna de funcionamento. Durante a entrevista, algumas coordenadoras demonstraram certo desconhecimento sobre o trabalho desenvolvido pela equipe técnica, principalmente, quando perguntado sobre a oferta ou não de serviços, e sobre os registros de informação e dinâmica de planejamento das atividades do CRAS. Algumas coordenadoras optaram por não responder questões referentes a esses assuntos por alegarem desconhecimento.

Como dito, a maioria das coordenadoras entrevistadas estavam atuando no CRAS há menos de seis meses, o que pode justificar o desconhecimento. Todavia, essa inferência corrobora o obstáculo imposto por uma coordenação ocupada de forma temporária, já que essa inconstância impossibilita o coordenador de consolidar a sua relação com os servidores, adquirir experiência sobre CRAS e aprimorar suas competências de gestão. Soma-se a isso, o fato de que cada coordenador desenvolve uma forma de coordenar e a descartabilidade dos coordenadores causa descontinuidade no desempenho e no rendimento de trabalho no CRAS.

Outra atribuição mencionada foi a **resolução de problemas**, que diz respeito às situações inesperadas ou inusitadas que surgem no dia a dia do CRAS e demandam intervenção do coordenador. Como as coordenadoras relataram, essas situações são, em geral, impasses os quais os técnicos ou funcionários não conseguem resolver e acabam sendo direcionados para a coordenadora, que por sua vez precisa tomar alguma iniciativa e providenciar solução.

Uma vez que recai sobre a coordenadora o dever de solucionar problemas, pois acaba portando a maior reponsabilidade pelo bom funcionamento do CRAS, **substituir funcionários** é mais uma função que incide sobre a coordenação. Soma-se a isso a insuficiência histórica de recursos humanos no SUAS, o que leva a ser exceção – e não norma – os CRAS possuírem o corpo completo de funcionários de nível superior e médio em atuação. O coordenador acaba se tornando um “tapa buracos”, que faz de tudo um pouco no CRAS, inclusive coordená-lo.

As duas últimas categorias mencionadas, realização e participação em reuniões e em ações SEMASC, reaparecem no quadro 6, que trata de demandas, e que serão analisadas posteriormente.

Até aqui, foram apresentadas as atribuições do coordenador do CRAS segundo a visão das coordenadoras entrevistadas em Manaus. Entretanto, quando se enfatiza as atividades do coordenador segundo o ângulo das demandas, foi possível desvendar melhor o trabalho diário

dessas profissionais e fazer com que algumas contradições viessem à tona. Para tanto, foi solicitado às coordenadoras que listassem, por ordem de importância, as 3 principais demandas que se apresentavam no cotidiano profissional do coordenador do CRAS:

PRINCIPAIS DEMANDAS QUE SE APRESENTAM NO COTIDIANO DO (A)COORDENADOR (A) DO CRAS	
Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo	Transcrição de trechos da narrativa das Coordenadoras dos CRAS de Manaus
Gestão com foco em resolução de problemas (3)*	<ul style="list-style-type: none"> 1) Gestão da unidade e resoluções de problemas: como eu não faço atendimento, eu entendo que a minha maior demanda é quando o CRAS está com problemas sérios. Vamos supor, quando tem um furto no CRAS, conserto de um telhado e serviços externos que eu faço muito (Coordenadora Pégaso).
	<ul style="list-style-type: none"> 1) Busca por solução/providência por parte dos usuários e servidores: muitos usuários, como eu falei, quando eles não conseguem ter a sua demanda respondida, eles vêm até mim. Os servidores, a mesma situação. Tem coisas que eles não conseguem sozinhos, então eu quem tenho que tramitar, então eu quem tenho que ver, correr atrás, encaminhar essas situações (Coordenadora Aquila).
	<ul style="list-style-type: none"> 1) Organização do CRAS – Gerenciamento da unidade: fazer com o que as coisas funcionem no CRAS (Coordenadora Carina).
Elaboração/expedição de documentos (3)*	<ul style="list-style-type: none"> 2) Encaminhamentos internos e externos dos usuários: tem situações que eu faço encaminhamentos, dentro do CRAS mesmo e fora do CRAS também, para outras secretarias ou departamentos que não seja da SEMASC. 3) Expedição de documentos: que a gente trabalha muito com memorandos, tudo o que a gente vai fazer no CRAS a gente tem que passar via memorando. Tudo o que for solicitado, tudo o que necessitarmos, a gente tem que fazer via memorando. Então tem essa demanda. 4) Verificação SIGED: é o sistema por onde fazemos a tramitação de documentos, de departamento para departamento, secretaria para secretaria. Todo o dia temos que estar vendo, para ver os processos e memorandos que chegam. Sempre tem questões urgentes, que precisam de resposta imediatamente, então a gente tem essa demanda (Coordenadora Aquila).
	<ul style="list-style-type: none"> 2) Documentação e encaminhamentos: por exemplo, encaminhamento para essa questão de emissão de segunda ou primeira via de RG e Certidão de Nascimento (Coordenadora Libra).
	<ul style="list-style-type: none"> 2) Elaboração/envio de documentos: que eu faço muito também (Coordenadora Carina).
Participação em ações externas por convocação da SEMASC (3)*	<ul style="list-style-type: none"> 2) Ações externas, por convocação da SEMASC: [...] e serviços externos que eu faço muito. A secretaria pega os coordenadores para fazer serviços externos, por exemplo, operação cheia, né? Essas ações que existem na SEMASC pra mim, são a minha maior demanda [...] Porque a SEMASC é dividida em quatro departamentos. O DPSB que é o nosso. Mas o DPSE, que cuida das calamidades, precisa muito de suporte quando vai fazer ação e todos os coordenadores de CRAS dão suporte quando eles vão fazer uma ação, quando precisam da gente (Coordenadora Pégaso).
	<ul style="list-style-type: none"> 2) Convocações para operações imediatas: nós somos convocadas para ir. É quando temos que sair pra ajudar a colega no território dela porque surgiu uma situação lá. Hoje era para eu estar, entregando auxílio com uma colega, só que eu tive que priorizar aqui se não eu ia deixar descoberto o meu CRAS [...] (Coordenadora Hydra).
	<ul style="list-style-type: none"> 3) Ações externas da SEMASC (Coordenadora Carina).

Gestão de território (2)*	<ul style="list-style-type: none"> 3) Articulações com a rede: ontem, por exemplo, nós articulamos com a técnica da central do Leite do Meu Filho. Tivemos uma reunião com ela, todos os coordenadores de CRAS, pra gente entender como está funcionando o Programa Leite do Meu Filho, pra gente passar as orientações corretas na ponta (Coordenadora Pégaso).
	<ul style="list-style-type: none"> 1) Gestão do território: conhecer quais são as instituições na área de abrangência para que possamos fazer os encaminhamentos necessários, tanto na área socioassistencial, como na área da saúde, ou até mesmo privada. Uma demanda que nós temos muito é a questão de documentação. Muitas pessoas atrás de segunda via ou primeira via de RG, Certidão de Nascimento (Coordenadora Libra).
Benefícios Eventuais (1)*	<ul style="list-style-type: none"> 3) Benefícios Eventuais (cestas básicas): é recorrente a questão do BPC. A sociedade está sofrendo a questão da insegurança alimentar, devido toda essa circunstância da pandemia, mais recorrente mesmo é a questão da cesta básica, uma realidade de todos (Coordenadora Libra).
Substituição de funcionários (1)*	<ul style="list-style-type: none"> 3) Deficiência de RH: hoje era para eu estar entregando auxílio com uma colega, só que eu tive que priorizar aqui se não eu ia deixar descoberto o meu CRAS, e tinha muitas coisas pra fazer e meu técnico não veio hoje. Então eu tenho que segurar as pontas, se não tem técnico, só tem o cadastrador, tem que ter alguém pra responder, tem que ter algum profissional de nível superior, aí eu tive que ficar mesmo [...] quando falta um técnico, acaba que nós precisamos assumir.
Participação em reuniões da SEMASC (1)*	<ul style="list-style-type: none"> 1) Reuniões que surgem repentinamente: reuniões que surgem de uma hora para a outra, são avisadas em cima da hora (Coordenadora Hydra).
Orientação aos usuários (1)*	<ul style="list-style-type: none"> 6) Orientação: às vezes eles pedem orientação por telefone, ligam ou mandam e-mail, isso também acontece, a gente faz também essa orientação (Coordenadora Aquila).

Quadro 10: Principais demandas que se apresentam no cotidiano do (a) coordenador (a) do CRAS.

*Quantitativo de narrativas direcionadas para esta categoria.

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2021.

Algumas categorias sobre as atribuições elucidadas no quadro 5 reapareceram neste quadro que retratou as demandas. Para não se tornar repetitivo, serão enfatizados os assuntos ainda não discutidos anteriormente. A categoria de **gestão de território** foi a mais citada enquanto atribuição no quadro 5, entretanto, no quadro 6, perdeu o seu pódio para a categoria de **gestão da unidade com foco na resolução de problemas**, a mais mencionada enquanto demanda. Sob o coordenador é depositada a responsabilidade de providenciar a solução para os problemas que surgem no dia a dia da unidade, independentemente se este possui ou não o acesso ao conjunto das condições necessárias para o atendimento da demanda.

As categorias não discutidas na apresentação do quadro 5 reaparecem no quadro 6: **participar e realizar reuniões; participar de ações da SEMASC**. Realizar ou participar de reuniões é uma atribuição do coordenador esperada, visto que a reunião é um instrumento elementar de gestão para pautar a organização, discussão de casos, reajustes, monitoramento, dentre outras atividades (MAGALHÃES, 2006). Além de realizar reuniões internas, os coordenadores também participam de muitas reuniões da SEMASC, igualmente, com é de se

esperar, já que é parte das funções do coordenador representar os CRAS e participar dessas reuniões sistemáticas de alinhamento. Porém, as profissionais apontaram ter dificuldade de conciliar a gestão do CRAS com as ações/reuniões da SEMASC. Uma delas esclareceu que não há uma agenda ou um planejamento para a convocação das coordenadoras, as reuniões surgem inesperadamente e, por vezes, comprometem as atividades de coordenação.

As ações externas realizadas pela SEMASC dizem respeito a um conjunto de atividades e serviços ofertados esporadicamente em determinado bairro/comunidade, os quais podem abranger ou não parcerias com outras políticas públicas. Geralmente são ações alusivas a campanhas nacionais, ações de atendimento, ou ações de força-tarefa diante de situações de calamidade pública. Essas iniciativas costumam adquirir uma boa repercussão nas comunidades e na mídia, conferindo por um lado, prestígio político ao trabalho da prefeitura municipal, e por outro, possibilidade de acesso da população a direitos sociais. Na mediação dessa relação contraditória, encontram-se os coordenadores dos CRAS e demais trabalhadores do SUAS.

A questão dos **benefícios eventuais** também foi reportada por uma coordenadora, mas ao longo das entrevistas muitas coordenadoras retomam esse assunto que reaparecerá no quadro 7 e será discutido a seguir.

Diante de tantos desafios que se impõem no atual cenário de subtração de investimentos na área social e a expansão do conservadorismo no âmbito da proteção social, torna-se ainda mais desafiador gerir uma unidade socioassistencial. Quando as coordenadoras foram indagadas sobre as principais limitações/dificuldades enfrentadas na gestão do CRAS, obteve-se as seguintes categorias, segundo sua ordem de importância:

PRINCIPAIS LIMITAÇÕES/DIFICULDADES ENFRENTADAS EM RELAÇÃO À GESTÃO DO CRAS	
Categorias elaboradas a partir da análise de conteúdo	Transcrição de trechos da narrativa das coordenadoras dos CRAS de Manaus
Insuficiência de recursos humanos (3)*	<ul style="list-style-type: none"> 3) Insuficiência de RH em relação à demanda: [...] e mão de obra, como este CRAS abrange uma área muito grande de pessoas, então assim, eu tenho só dois cadastradores no CADUNICO, e aqui no CRAS seriam, no mínimo, 6 cadastradores, para atender uma demanda. Então é mais essa dificuldade que eu encontro: recursos materiais e recursos humanos (Coordenadora Aquila).
	<ul style="list-style-type: none"> 3) Problemas estruturais/ físicos e de pessoal (quantitativo e qualitativo) (Coordenadora Hydra).
	<ul style="list-style-type: none"> 1) Recursos Humanos: essa é a número 1. É muito precário e o pouco que tem, tem certas limitações, são pessoas mais velhas que não querem aprender, essas coisas (Coordenadora Carina).

Insuficiência de recursos materiais (3)*	<ul style="list-style-type: none"> 2) Dificuldades em relação a recursos materiais: tem também dificuldades, assim, eu <i>tô</i> precisando de dois computadores, um para a técnica, que queimou, e mais um para a recepção, que eu quero colocar dois ali, um no do idoso e outro lá na recepção. Então assim, essas limitações que temos, porque a gente depende de outros departamentos, de licitação, depende de compras pra isso, então até isso chegar na gente, demora um, dois, três, quatro meses. Então assim, são essas limitações que encontro (Coordenadora Aquila).
	<ul style="list-style-type: none"> 3) Problemas estruturais/ físicos e de pessoal (quantitativo e qualitativo): quando eu cheguei aqui me falaram que antes era muito pior do que é hoje. Hoje é uma maravilha, porque quando eu cheguei, eu tomei um susto. Aqui eu não tenho sala, eu inventei um lugar para trabalhar. Quando eu cheguei os documentos da coordenação estavam desorganizados, mas eu construí um arquivo. Tenho minha mesa, meu computador. Antes eu estava lá na sala do CADUNICO, mas agora ajeitei um local pra mim. Por que como é que você coordenadora, tem que fazer relatório, se concentrar, conversar em particular com servidores, vai fazer isso lá na sala do CADUNICO, na frente dos usuários? Então tem situações que a gente precisa organizar e eu <i>tô</i> organizando (Coordenadora Hydra).
	<ul style="list-style-type: none"> 3) Estrutura física e material (equipamento, recursos): a estrutura em si. Às vezes a gente quer fazer certas coisas que não dá pra fazer devido a falta desses recursos (Coordenadora Carina).
Falta de benefícios eventuais (2)*	<ul style="list-style-type: none"> 2) Falta de benefícios eventuais: esse momento, outra dificuldade enfrentada na gestão é a falta de benefícios eventuais. Não tenho como não falar disso. No momento, só estamos entregando os benefícios eventuais obtidos através de doações (Coordenadora Pégaso).
	<ul style="list-style-type: none"> 2) Acesso aos benefícios eventuais: uma das dificuldades que estávamos tendo era justamente sobre os benefícios eventuais que ainda não estavam disponíveis, para atender às famílias (Coordenadora Libra).
Falta de segurança (2)*	<ul style="list-style-type: none"> 1) Falta de segurança: nesse momento a principal dificuldade mesmo é segurança. O CRAS, assim, não tem. Essa é uma dificuldade que batemos na tecla. Pedimos alguma proteção armada ou uma vigilância 24 horas, não é nem para o servidor em si, é para o servidor e o usuário, porque <i>tu</i> sabe que os CRAS ficam, geralmente, em área vermelha, né? (Coordenadora Pégaso).
	<ul style="list-style-type: none"> 2) Insegurança do CRAS: a gente trabalha com medo (Coordenadora Carina).
Gestão de pessoas (2)*	<ul style="list-style-type: none"> 1) Desafio de comandar uma equipe técnica: a maior dificuldade pra mim, na verdade, nem digo que é uma dificuldade, mas um desafio, que é o de comandar uma equipe, comandar pessoas mais capacitadas do que eu, como é a equipe técnica, que já tem uma bagagem grande de conhecimentos. Mas não é bem uma dificuldade pra mim, e sim, um desafio (Coordenadora Aquila).
	<ul style="list-style-type: none"> Primeiro é coordenar a equipe toda, o que é bem difícil (Coordenadora Carina).
Acesso inviável ao CRAS devido a localização (1)*	<ul style="list-style-type: none"> 1) Localização do CRAS: voltada para a minha realidade, acredito que não apenas para a minha gestão, mas para a comunidade em si, a questão da localização do CRAS. O acesso inviável ao CRAS, ele é um pouco escondido, fica um pouco difícil para algumas próprias famílias do território acessarem. Então, não sei se poderia ser repensado, na questão do território, de alocar em uma outra parte, mais centralizada. Na verdade, eu ainda não consigo identificar, enquanto gestão, as limitações, porque nós estamos ainda em adaptação. Estamos nos aprofundando agora, conhecendo a realidade (Coordenadora Libra).
Rotatividade de coordenadores de CRAS (1)*	<ul style="list-style-type: none"> 1) Rotatividade de gestão/coordenação: o coordenador do CRAS é rotativo, nós temos um tempo para estar em cada lugar. Hoje estou aqui, mas daqui há dois ou três anos se acharem melhor, eu vou para outra unidade. Porque a gente começa um planejamento. Por exemplo, eu tenho a minha forma de trabalhar, <i>aí</i> depois de um ano entra outra coordenadora, já tem outra forma. Essa questão quebra e limita muitas coisas (Coordenadora Hydra).
Prazos curtos para elaboração e envio	<ul style="list-style-type: none"> 2) Prazos curtos/em cima para elaboração de documentos: porque às vezes, eles pedem que a gente faça um plano pra hoje. Não dá tempo de você sentar com a sua equipe, conversar antes. Mesmo porque estamos na pandemia e fazendo o revezamento, então a gente não consegue sentar todo o mundo. Só na reunião de

de documentos (1)*	fim de mês. Mas se a secretaria me pede uma coisa pra hoje, eu tenho que dar conta. Por exemplo, sexta eu tenho que prestar conta de umas cestas básicas, mas um dos técnicos ainda não terminou de entregar as cestas dele [...] então, <i>já me quebrou aí</i> , porque eu não vou conseguir entregar na sexta [...] Então com certeza só vou entregar na segunda. Por isso essa questão de prazos curtos, não só de planos, mas de outros documentos também (Coordenadora Hydra).
Falta de vacina para os trabalhadores do SUAS (1)*	<ul style="list-style-type: none"> 3) Falta de vacinação dos servidores: a nossa realidade como coordenador de CRAS de uma metrópole não é fácil. Muitas vezes, nós precisamos estar vestindo uma armadura para ir de um local para o outro. [...] Aparecem situações de inúmeras maneiras no CRAS pra gente tentar dar um suporte momentâneo para aquela família [...] E tem também aquela dificuldade que eu te falei que é a vacinação, porque, muitas vezes a gente sai de casa, a gente tem nossos pais, a gente tem crianças e pensamos: “Nossa, vou voltar pra casa, não tem vacina, fui pra uma aglomeração entregar cesta básica, e aí, meu Deus? Me protege!” (Coordenadora Pégas).

Quadro 11: Principais limitações/dificuldades enfrentadas em relação à gestão do CRAS.

*Quantitativo de narrativas direcionadas para esta categoria.

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2021.

As duas principais dificuldades se referem à **insuficiência de recursos humanos e de recursos materiais**, impasses históricos na assistência social devido à “sua tradição de não-política, sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas” (COUTO, *et al.*, 2017, p. 17). Ademais, a cartilha do Estado neoliberal projeta o enxugamento do orçamento destinada às políticas sociais e fomenta a precarização das relações de trabalho:

Historicamente, a Assistência Social tem configurado um campo de área social marcado pela restrição de recursos financeiros, dificultando a oferta de serviços de proteção social, com incidência sobre a gestão do trabalho, a qualidade dos serviços prestados e a garantia de direitos. Determinantes históricos que, associados aos atuais processos de reforma do Estado, vêm impondo a redução da contratação de pessoal nas três esferas do governo, bem como a redução de recursos financeiros. Em decorrência tem-se a incapacidade de consolidar carreiras públicas, rotatividade, desvalorização do funcionalismo público e precarização do trabalho. (COUTO, *et al.*, 2017, p. 146)

O último concurso público da prefeitura municipal que proveu recursos humanos para a SEMASC ocorreu em 2014. No PMAS 2018-2021 havia metas referentes à desprecarização de vínculos trabalhistas através da realização de concurso público e do estabelecimento do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos – PCCV específico para a assistência social, contudo, essas metas não foram alcançadas no referido quadriênio. Diante do reduzido quadro de trabalhadores — principalmente compondo as equipes técnicas — e das dificuldades estruturais, há uma contínua incompatibilidade entre oferta e demanda de serviços, enquanto a oferta é cada vez mais limitada pelos cortes orçamentários, a demanda só aumenta. Essa realidade já era latente, e com a pandemia da COVID-19 a situação se tornou ainda mais crítica:

Porque hoje, com a pandemia, a gente percebe que aumentou muito, muito mesmo a demanda para benefícios eventuais e para outras situações. Por exemplo, pessoas sendo despejadas porque não tem como pagar o aluguel. Aparecem situações de

inúmeras maneiras no CRAS pra gente tentar dar um suporte momentâneo para aquela família. Porque, muitas vezes, a gente não vai poder dar a solução, resolver o problema daquele usuário, mas a gente como assistente social [...] precisa entender a cabeça do usuário, o que ele tá passando. E, nessa pandemia, a gente percebe que assim como eles estão desesperados, nós estamos. Tá muito difícil atender a demanda. Acho que triplicou o atendimento. (CORDENADORA PÉGASO, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

No discurso da coordenadora e no quadro 7 os **benefícios eventuais** são novamente trazidos à tona. Conforme o artigo. 17, da Lei do SUAS de Manaus, compete ao município destinar recursos financeiros para custeio dos benefícios eventuais, mediante os critérios estabelecidos pelo Conselho Municipal de Assistência Social, através de resolução específica. Até o período das entrevistas, por volta dos meses de abril a julho de 2021, os benefícios eventuais que estavam sendo implementados nos CRAS eram aqueles oriundos de doações externas e não os obtidos através de recursos municipais ou federais.

Por conta da carência dos benefícios eventuais no CRAS, os técnicos se veem pressionados pela demanda acumulada e, por sua vez, cobram a providência dos benefícios ao coordenador, que recorre à SEMASC, tendo em vista que é responsabilidade do órgão gestor da política realizar os trâmites logísticos e financeiros necessários. Segundo as informações obtidas nas entrevistas, a SEMASC justificava a falta alegando estar em processo interno de aquisição dos benefícios. Observa-se que fatores institucionais incidem sobre o trabalho do assistente social e do coordenador para garantir a implementação de serviços e benefícios:

As condições de realização do trabalho do assistente social nesse âmbito dependem sobremaneira do perfil assumido pelo Estado, em relação às políticas públicas, do alargamento e amplitude dos direitos sociais, dos vetores e do alcance da intervenção política resultante das disputas das instituições que conformam a sociedade civil, da constituição e distribuição do fundo público e da capacidade tecnológica e resolutiva das políticas públicas. (ALMEIDA; ALENCAR, 2011, p. 146)

A menção às categorias **falta de segurança** e **acesso inviável ao CRAS devido a sua localização** se dá por conta de que a implantação dessas unidades segue orientações pré-estabelecidas. De preferência, os CRAS são instalados em áreas com altos índices de vulnerabilidade social ou, em determinados casos — como cidades de pequeno porte — em áreas centrais, para que o acesso seja mais facilitado (BRASIL, 2009). Por esse motivo, em geral, os CRAS estão localizados em “áreas vermelhas”, áreas consideradas violentas, inseguras e dominadas pelo tráfico de drogas. Essas circunstâncias contribuem para a sensação de insegurança dos trabalhadores e até de usuários nas unidades.

Ainda que o CRAS esteja instalado em uma área vulnerável, uma das coordenadoras alegou existir certa dificuldade de acesso por parte dos próprios usuários, por ser um pouco “escondido”. Isso se dá porque muitos dos CRAS funcionam em prédios alugados, o que gera

dificuldade de locação de imóveis disponíveis, adequados e melhor localizados dentro do território de abrangência. No plano de trabalho do CRAS Compensa I (SEMASC, 2019d) verificou-se que o CRAS em questão chegou a funcionar em espaços cedidos, sendo transferido de endereço duas vezes no mesmo ano, o que inviabilizou o atendimento e o acompanhamento dos usuários, atingindo o referenciamento das famílias.

A **gestão de pessoas** também foi um desafio sinalizado pelas entrevistadas, especialmente pelas coordenadoras que possuíam menos de 6 meses de atuação. As possíveis razões envolvem fatores como: falta de experiência e de conhecimento técnico sobre CRAS por parte das coordenadoras frente à uma equipe técnica experiente⁵²; servidores desestimulados ou indiferentes; servidores antigos, mas inexperientes, principalmente em relação ao manuseio de ferramentas tecnológicas; dificuldades de mediação de conflitos dentro do CRAS; e, dificuldade de organização da escala de trabalho necessária devido ao contexto pandêmico.

A questão da **rotatividade de coordenadores** foi dada como um desafio, em razão de que ela prejudica a continuidade, a identificação, a referência dos servidores, dos atores do território e dos usuários com a coordenação do CRAS. Esse impasse poderia ser mitigado se os coordenadores fossem estatutários e as condições de trabalho e salário fossem mais favoráveis, garantindo, assim, a permanência dos trabalhadores na política. A rotatividade também é um agravante para o progresso da vigilância, que precisa estabelecer uma relação contínua com os técnicos e coordenadores atuantes no SUAS.

Como os recursos humanos nos CRAS não são suficientes, a questão do **prazo curto para elaboração e envio de documentos** foi mencionada como um problema. Por decorrer de uma tratativa de gestão para gestão, é frequente que requisições imediatas apareçam e atropelam a rotina previamente planejada do coordenador e dos técnicos.

Por fim, mencionou-se a categoria de **falta de vacina** para os trabalhadores do SUAS, porque à época da realização da pesquisa, os servidores da assistência social não haviam sido incluídos no grupo de profissionais prioritários dos planos estaduais e municipais de vacinação. Na verdade, para que isso acontecesse foi necessária uma mobilização dos trabalhadores e das instâncias representativas⁵³. Essa reivindicação era legítima, primeiramente porque o assistente

⁵² Recorda-se que a equipe técnica em questão, em sua maioria, é constituída por estatutários.

⁵³ Em 19 de maio de 2021, o Conselho Regional de Serviço Social 15ª Região – CRESS-AM peticionou junto à 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas (JFAM), o pedido de inclusão dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos Planos Estadual e Municipal de Vacinação Contra a Covid-19 (CRESS, 2021). Em 22 de maio de 2021, o Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/AM publicou a Resolução nº 15/2021, que recomendava ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Cidadania, ao Governo do Estado do Amazonas e às prefeituras que incluíssem, em caráter de urgência, os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social

social é reconhecido como um profissional da área da saúde (Resolução nº 383/99 do Conselho Federal de Serviço Social – CFESS e pela Resolução nº 218/97 do Conselho Nacional de Saúde – CNS) e os trabalhadores da saúde faziam parte do grupo prioritário a receber a imunização, conforme o Plano Nacional de Vacinação.

Em segundo lugar, os assistentes sociais atuam nas mais variadas ramificações da intervenção estatal, através das diversas políticas públicas que atendem a população, mais especialmente a população vulnerável que, nesse contexto, tornou-se vulnerável não apenas socialmente, mas epidemiologicamente. Portanto, seja na área da saúde, na assistência social, na educação, na justiça, durante a pandemia, o assistente social atuou na linha de frente com o intuito de garantir o acesso da população aos direitos sociais. Segundo a notícia veiculada no site da Secretaria Municipal de Saúde – SEMSA, os trabalhadores da assistência social começaram a ser vacinados no dia 10 de junho de 2021 (SEMSA, 2021).

A partir da exposição realizada, procurou-se assinalar as principais demandas e atividades desenvolvidas pelo assistente social que ocupa um cargo de coordenação de CRAS, buscando desvendar também as dificuldades e as potencialidades presentes na execução desta função. A seguir serão demonstradas as implicações do estado atual da vigilância socioassistencial sobre o trabalho do coordenador do CRAS, desvelando as possíveis contribuições do coordenador para a efetivação da vigilância socioassistencial e vice-versa.

3.3 AS IMPLICAÇÕES ENTRE O NÍVEL DE IMPLEMENTAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA COORDENAÇÃO DO CRAS

No Capítulo II foi apresentado o panorama da implementação da vigilância socioassistencial, ilustrando várias sinalizações da forma como a vigilância vem se delineando em Manaus, tomando como mediação as macroatividades. Nesse sentido, infere-se que a vigilância socioassistencial em Manaus está parcialmente implementada, situação corroborada pelo fato de que as macroatividades não estão operando na sua totalidade e duas delas nem ao menos são desempenhadas. Por outro lado, identificou-se que a vigilância realiza atividades não circunscritas ao campo das suas competências, o que colabora para o desvio do foco das suas reais atribuições, bem como para a sua sobrecarga, levando em consideração o diminuto quantitativo de recursos humanos dedicados ao setor.

(SUAS) da rede pública e privada como grupo prioritário para imunização e inclusão no Plano Nacional de Vacinação contra a Covid-19 (CEAS, 2021).

Dessa forma, ao longo deste tópico pretende-se deslindar essas verificações realizadas sobre o nível de implementação da vigilância em contraste com o trabalho de gestão dos CRAS, desenvolvido pelas assistentes sociais participantes da pesquisa. É importante recordar que das 5 coordenadoras entrevistadas, apenas 1 possuía uma extensa experiência de atuação em cargo de coordenação de CRAS, enquanto 4 estavam atuando há menos de 6 meses na função. Entretanto, tratando-se do tema de vigilância socioassistencial, nota-se que o tempo de experiência não se caracterizou como um elemento indicador de mais ou menos conhecimento ou de articulação com a área em Manaus.

Primeiramente, para situar a pesquisa no bojo dessa relação entre coordenação de CRAS e da vigilância socioassistencial, buscou-se desvendar o conhecimento que as coordenadoras apresentavam sobre o conceito de vigilância socioassistencial. Algumas delas admitiram não saber ao certo, mas aceitaram expressar o que entendiam a partir da sua concepção. De forma geral, elas mencionaram categorias normalmente associadas à vigilância, como: monitoramento, risco, vulnerabilidade e conhecimento do território. Porém, nota-se também algumas relações equivocadas, como a associação da vigilância à intervenção: “também trabalha com construção de diagnóstico, identificar drogadição, violência contra mulheres, identificar os riscos no nosso território e desenvolver junto dessas famílias potenciais que elas tenham para sair dessa situação” (CORDENADORA AQUILA, PESQUISA DE CAMPO, 2021, grifos nossos).

Por outro lado, uma profissional respondeu que não sabia o que era vigilância socioassistencial e outra afirmou: “Eu acredito que a vigilância só existe no papel” (CORDENADORA PÉGASO, PESQUISA DE CAMPO, 2021). No decorrer da exposição da pesquisa de campo, essa percepção aparecerá com mais frequência e será mais explorada. Ainda sobre questões de concepção, a narrativa de uma coordenadora chama atenção:

Eu acho que a vigilância, o nome já diz: ela fica ali monitorando os serviços. O meu conhecimento é esse. Ela é o olho do CRAS, do CREAS dentro do sistema do SUAS. Tem que haver até mesmo para saber de que forma estou trabalhando. Enquanto vigilância, você me cobra, me mostra, me dá os mecanismos, tu me dá a direção, tu traz alguns conhecimentos pra mim. Eu acho que tá faltando isso entre a gente e a vigilância, e a vigilância e a gente. (CORDENADORA HYDRA, PESQUISA DE CAMPO, 2021, grifos nossos)

Nota-se que a profissional compreende a vigilância por um viés mais impositivo. A alusão ao “olho” remonta ao já explorado panóptico de Foucault. Os termos empregados caracterizam a vigilância para além de uma concepção de monitoramento, mas mais aproximada de uma ideia de inspeção de todo o sistema, ou do próprio conceito negativo que a

vigilância carrega em si, conforme concebe Fuchs (2013). Essa concepção chega a tal ponto de a profissional criar a expectativa de que a vigilância avalie o seu trabalho, oriente-a e a “cobre”.

Sob outra perspectiva, a referida coordenadora parece presumir que a vigilância detém conhecimentos e domina habilidades por ela desconhecidos e, por isso, requer o estabelecimento de uma relação mais próxima com a área para adquirir determinadas instruções que possam colaborar com o seu trabalho e com o próprio trabalho da vigilância. Isso também foi percebido nas falas das outras coordenadoras no decorrer da entrevista, cada vez que o assunto das atividades e competências da vigilância vinham à tona. Parece ser importante que o setor de vigilância municipal crie as ocasiões para que se apresente aos coordenadores, esclareça as suas competências e construa uma relação não pontual, mas contínua com as proteções sociais, no caso em questão, os CRAS.

Também foi questionado às coordenadoras sobre o grau de conhecimento das coordenadoras a respeito do trabalho que é desenvolvido pela vigilância socioassistencial em Manaus. 60% delas disseram que conheciam parcialmente e 40% afirmaram não conhecer. Aquelas que alegaram conhecer parcialmente justificaram a escolha dessa alternativa por se limitarem a saber da existência do departamento, mas não conheciam a fundo que tipo de trabalho a vigilância desenvolve:

Eu sei que na SEMASC já se deu um ponto de partida, mas a execução 100% acredito que ainda não existe. (CORDENADORA LIBRA, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

O que eu conheço é que existe só um setor lá. (CORDENADORA HYDRA, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Inclusive, recebi até uma sugestão, para visitar o departamento e conhecer como funciona realmente, mas ainda não fiz essa visita ao departamento. Mas conheço parcialmente: que existe o departamento e que funciona. (CORDENADORA AQUILA, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Sobre o formato da articulação entre a coordenação dos CRAS e a Gerência de Vigilância Socioassistencial, a maioria das coordenadoras afirmaram que não ocorre nenhuma articulação entre a coordenação do CRAS (50%) ou que acontece de modo descontínuo (25%). A única coordenadora que optou pela alternativa “Ocorre continuamente” (25%), explicou que chegam ao CRAS algumas requisições do Departamento de Gestão do SUAS — no qual está integrado a Gerência de Vigilância Socioassistencial — solicitando intervenção ou resposta para uma dada demanda. As demais coordenadoras que comentaram essa questão afirmaram que nenhuma articulação ocorre porque nunca tiveram contato com o departamento ou qualquer oportunidade de estabelecer essa articulação conjunta:

Ocorre de modo descontínuo. Ainda não tivemos contato com o departamento. (CORDENADORA LIBRA, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Não ocorre. *Aqui*, eu estou me preparando porque eu sei que um dia vão me cobrar, então já estou me antecipando, fazendo as visitas, conhecendo meu território, porque sei que um dia vão me cobrar. Eu sei que um dia vamos ter que fazer esse estudo do nosso território e passar pra eles. (CORDENADORA HYDRA, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Não ocorre. Até onde eu sei, não ocorre. (CORDENADORA CARINA, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

É pertinente notar que uma das coordenadoras comenta estar realizando sua atribuição de gestão do território — em relação ao conhecimento da rede socioassistencial e intersetorial na área de abrangência do CRAS — por já prever uma futura “cobrança” desse serviço pela vigilância socioassistencial. Isso revela, novamente, uma percepção da vigilância segundo um viés fiscalizatório, mas também demonstra uma certa consciência da coordenadora a respeito de como as suas competências particulares se encadeiam com as atividades reservadas à vigilância.

Quando perguntado às coordenadoras se elas consideravam que as ações de vigilância socioassistencial contribuíam para a gestão do CRAS, as respostas variaram, como revela o gráfico a seguir:

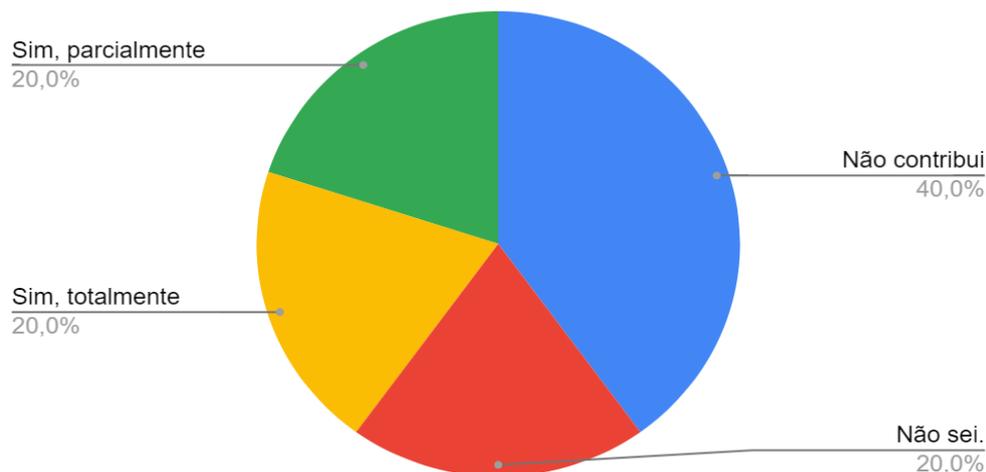


Gráfico 7: Visão das coordenadoras entrevistadas sobre as ações de vigilância socioassistencial e a forma como contribuem para a gestão do CRAS.

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2021.

Contrastando as respostas ilustradas no gráfico 13 com os comentários expostos a seguir, apreende-se algumas contradições. As coordenadoras que assinalaram a opção “Não contribui” (40%) justificaram a escolha por não considerarem que a vigilância socioassistencial exista e funcione efetivamente em Manaus. Aquelas coordenadoras que assinalaram as opções “Não sei” (20%) ou “Sim, parcialmente” (20%), escolheram tal opção por acreditar que a

Gerência de Vigilância Socioassistencial exista e funcione, mesmo desconhecendo as ações que esta desenvolve.

Não contribui. Eu acredito que era pra ser, se tivéssemos uma vigilância, seria “sim, totalmente”, mas como não temos esse serviço oferecido pra gente, eu vou colocar “não contribui”. (CORDENADORA PÉGASO, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Não sei. Essa questão como eu te falei, existe o departamento, então o departamento faz o monitoramento também, então além da gente fazer esse acompanhamento, monitoramento desse território, existe demandas que vão diretamente para a secretaria, de pessoas que estão em situação de risco social principalmente. Então eles mandam pra gente, pra gente fazer o acompanhamento, no caso, as técnicas, verificar a situação de drogadição, então eles repassam pra gente. Mas em relação à gestão, especificamente, eu ainda não consigo ver diretamente uma contribuição nesses tempos que eu estou atuando como coordenadora. Ainda não tivemos uma reunião direta com a equipe do departamento, ainda não atentamos pra ver essa demanda, fui até orientada a conhecer o departamento, como te falei, mas ainda não temos essa relação. (CORDENADORA AQUILA, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Sim, totalmente. Se estivesse em execução, devido às informações do território que eles têm, unificando com a gestão do território que nós fazemos. Isso faz com que a gente consiga, de modo mais amplo, identificar o perfil do nosso território (CORDENADORA LIBRA, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Não contribui. Se existisse de verdade, contribuiria sim. (CORDENADORA HYDRA, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Sim, parcialmente. Deve contribuir de alguma forma, mas eu não sei como. (CORDENADORA CARINA, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Cumpramos evidenciar que, ao longo das entrevistas, identificou-se um certo receio das coordenadoras em comprometer-se ao assinalar uma opção mais negativa das questões, por isso houve uma tendência por opções positivas ou neutras, ainda que essas opções fossem contrariadas pelos comentários realizados, como verificou-se nas supracitadas considerações das coordenadoras.

Foi também indagado sobre a existência de fluxos de referência e contrarreferência de informações entre o CRAS e a vigilância, sendo que as coordenadoras apontaram não existir (40%) ou não saber (60%) sobre a existência de fluxo de referência e contrarreferência de informações: “Não sei. Durante o período em que eu estou atuando como coordenadora ainda não percebi se existe, mas acredito que exista” (COORDENADORA AQUILA, PESQUISA DE CAMPO, 2021). Mais uma vez, observa-se uma certa cautela nas respostas das coordenadoras, optando pela alternativa “não sei” mesmo exercendo um cargo de gestão — em que se subentende que essas profissionais precisam ser conhecedoras de toda a dinâmica da unidade e das relações intrainstitucionais com a SEMASC. Porém, o mesmo questionamento foi feito à técnica atuante na área de vigilância socioassistencial da SEMASC, que indicou o RMA como instrumento de fluxo de referência de informações:

O RMA. Ele tem uma frequência maior, é mensal, eles alimentam e enviam até 15º dia do mês, pra que eu faça a verificação e inserção no sistema. Existe um fluxo, o CRAS alimenta, manda pro departamento, o departamento (básica) encaminha pra cá e eu faço a inserção. Se tiver necessidade de correção, qualquer situação, a gente devolve pro departamento e o departamento encaminha para a unidade. (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Segundo a tendência apresentada em teses e dissertações sobre vigilância, o RMA é indicado como o instrumento mais representativo e mediador da relação entre CRAS e vigilância na maior parte dos municípios brasileiros, seguido do Censo SUAS. Analisa-se que as coordenadoras podem não reconhecer o RMA como um instrumento de fluxo de informação entre o CRAS e a vigilância justamente porque o documento é enviado ao Departamento de Proteção Social Básica – DPSB, e não diretamente para o setor de vigilância.

O RMA pode, portanto, destacar-se como o grande instrumento de coleta de informações sobre os atendimentos e os serviços do CRAS pela vigilância socioassistencial. Porém, não foi identificado um meio através do qual a vigilância contrarreferencia informações periódicas ao CRAS. Isso acontece porque, como foi exposto no capítulo anterior, a vigilância acaba por concentrar esforços em atividades mais primárias de gestão da informação (alimentação de sistemas) e não consegue avançar para as etapas seguintes, de sistematização, análise e construção de estudos. Por isso, a vigilância recebe os RMA dos CRAS e faz uso destes, mas não consegue realizar devolutiva.

Isso foi corroborado a partir do questionamento sobre o recebimento da devolutiva de análise de informações do setor de vigilância a respeito do território dos CRAS, em que 80% afirmaram não receber. A única coordenadora que afirmou já ter recebido devolutiva por parte da vigilância explicou que foi devido a uma solicitação feita por ela ao departamento. A ausência de devolutiva pode ser um fator frustrante para técnicos e coordenadores que atuam nas proteções, além de ser um fator primordial para a deslegitimação da atuação da vigilância socioassistencial. A própria técnica atuante no setor da vigilância socioassistencial municipal reconhece que ainda não consegue realizar devolutivas:

Hoje, não temos essa ação sistematizada, de fazer devolutiva semestralmente para aquela unidade e tal. A não ser por conta do boletim informativo, que é uma forma de retorno porque sistematizamos algumas informações que são feitas no setor e divulgamos através do boletim. O próprio diagnóstico territorial do PMAS é também um instrumento que as instituições tem condições de utilizar pra ter uma visão melhor do território. Mas assim, a sistematização dessa prática a gente quer que aconteça a partir de agora. (REPRESENTANTE DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Neste discurso da entrevistada, foram mencionados o diagnóstico socioterritorial do PMAS e o Boletim Informativo como instrumentos informativos que poderiam contribuir com

as unidades. No entanto, nos planos de trabalho dos CRAS, o PMAS só é referenciado quando os documentos fazem alusão às metas estabelecidas para os CRAS. Além do mais, os referidos documentos contêm dados já desatualizados: os dados do diagnóstico do PMAS são de 2010 ou de 2018 e o boletim foi lançado em 2020. O estudo finalizado em dezembro de 2020⁵⁴ (COSTA, 2020) — embora seja um estudo bem rico por conter dados territorializados por zonas e bairros, além do mapeamento da rede socioassistencial da cidade de Manaus — não havia sido divulgado às proteções até o período de realização desta pesquisa. Diante disto, nota-se que nem todo o conhecimento produzido no âmbito da área de gestão do SUAS da SEMASC é compartilhado com as unidades socioassistenciais ou os demais setores da autarquia como um todo.

No âmbito da gestão, as coordenadoras lidam com atividades de planejamento e controle de objetivos e metas para concretização do planejado. Logo, uma das principais formas de colaboração da vigilância para com o trabalho das coordenadoras seria o subsídio de informação e metodologias para auxiliar esse processo de planejamento e implementação das ações. A maior parte das coordenadoras, por serem recentes no cargo, alegaram não ter acompanhado a elaboração do plano de trabalho anual do CRAS, mas, ainda assim, duas delas falaram sobre suas experiências na construção do planejamento anual:

Nós sentamos com a equipe técnica, verificamos as atividades dos meses anteriores, porque o planejamento anual, geralmente, começamos a elaborar no início de dezembro. Geralmente, nessa data, paramos os atendimentos e começamos a pensar como serão as atividades do ano seguinte. E *aí* nós pegamos os RMA e verificamos todos os atendimentos que nós fizemos, onde houve mais falhas, como podemos melhorar. Quando o Serviço de Convivência estava ativo, a nossa maior preocupação era elaborar esse serviço, os cronogramas das atividades com os grupos, as faixas etárias, os dias na semana da realização dos grupos, para a gente seguir aquele cronograma. (CORDENADORA PÉGASO, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Como o plano é de um ano para o outro, ele é aproveitável de um ano para o outro. Tem coisas que não modifica, tem coisas que sim, geralmente, pouca coisa modifica. E esse ano, quando eu cheguei, tinha um plano, só que esse plano foi trabalhado em cima do plano de 2019, porque ano passado não teve plano e não funcionou nada no CRAS, nada assim. E, esse ano a gente já elaborou, nós nos reunimos, com a equipe técnica, os servidores e já construímos nosso plano [...] Então, quando chegamos tinha um plano, da gestão antecessora, de 2019, mas nós nos reunimos e aperfeiçoamos e acrescentamos mais informações. (CORDENADORA AQUILA, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

A primeira entrevistada destaca o protagonismo do RMA nesse processo e aponta um maior foco do planejamento nos serviços. Como foi possível perceber na segunda fala, em razão de 2020 ter sido um ano atípico, as atividades de planejamento foram prejudicadas. Também se

⁵⁴ Estudo elaborado por um ex-servidor da área de vigilância socioassistencial da SEMASC denominado “Diagnóstico Socioterritorial: A Territorialização da Assistência Social em Manaus” (COSTA, 2020).

nota a indicação de que o plano de trabalho é aproveitável de um ano para o outro, sofrendo poucas alterações. Infere-se que isso pode ocorrer tanto por conta da continuidade característica dos serviços ofertados no CRAS, quanto por conta da falta de tempo hábil e de condições apropriadas, como a viabilização de instrumentos, ferramentas, e conhecimentos sobre metodologias de planificação pela SEMASC aos coordenadores.

Ambas as entrevistadas sinalizaram a questão de a construção do plano de trabalho anual envolver um trabalho conjunto entre coordenação e equipe técnica, salientando o trabalho fundamental que os técnicos desenvolvem, porquanto ficam a cargo do planejamento da oferta dos serviços, que é a parte mais abrangente do plano. Além disso, por serem em sua maioria efetivos, os técnicos costumam acumular uma experiência sobre CRAS superior aos próprios coordenadores:

Elas são responsáveis pela parte do acompanhamento PAIF, tudo é eles quem programam: como vai funcionar, quantas reuniões por mês, o período que a família será acompanhada. O SCFV quando está funcionando são eles que elaboram. (CORDENADORA PÉGASO, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Sim, e é fundamental a participação da equipe técnica na elaboração do plano, pois como elas trabalham diretamente com os usuários do PAIF, do serviço de convivência. É fundamental a participação da equipe técnica dentro da construção do planejamento. Porque, querendo ou não, eu estou aqui há pouco mais de um mês frente a coordenação do CRAS, vou fazer dois meses, mas elas estão aqui há muitos anos. Melhor que elas para conhecer os serviços que são ofertados no CRAS não têm. São as técnicas. Elas têm um papel nessa construção, elas sabem o que é necessário para o funcionamento dos programas, então o planejamento é feito junto com elas. (CORDENADORA AQUILA, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Analisando o relato das coordenadoras em relação às atribuições que elas desenvolvem na construção do planejamento das atividades anuais do CRAS, de maneira geral, é possível depreender as seguintes funções:

- Convocação e organização das reuniões com os servidores para construção do planejamento;
- Preenchimento dos itens relacionados aos recursos humanos;
- Preenchimento da apresentação e informações gerais;
- Preenchimento dos itens relacionados à gestão do território;
- Compilação do planejamento dos serviços elaborado pelos técnicos;
- Verificação das necessidades de capacitação dos servidores e planejamento de atividades de capacitação;
- Verificação da demanda de materiais de expediente e permanentes no CRAS.

A análise da amostra de 5 planos de trabalho de 2019 dos CRAS de Manaus, concedidos pela SEMASC, permitiu uma elucidação ainda maior sobre o processo de planificação nos CRAS. Em primeiro lugar, os planos tomam como base um modelo instituído pela SEMASC, logo, são semelhantes entre si. Como afirmaram as coordenadoras, o plano possui um foco considerável na apresentação do planejamento da oferta dos serviços como o SCFV e o PAIF e nos recursos necessários para a execução destes.

Foi indagado à representante do setor de vigilância socioassistencial da SEMASC sobre o seu acesso a registros produzidos pelas equipes dos CRAS para aproveitamento na construção de diagnósticos ou outros estudos. A entrevistada informou que fazia uso dos RMAS, planos de trabalho e relatórios. Assim, buscou-se examinar na forma e no conteúdo dos planos os aspectos basilares à particularização da relação entre a vigilância socioassistencial e a gestão dos CRAS, como os itens de “diagnóstico socioterritorial”, “ações e metas de gestão do CRAS” e “monitoramento e avaliação”⁵⁵.

V. DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL: Destacar os tipos, volume, qualidade das ofertas disponíveis à população, serviços disponíveis e os necessários, conforme lista abaixo:			
Órgãos, serviços no território	Qtde.	Serviços ofertados	Serviços necessários e inexistentes
Unidades Públicas da Rede de Proteção Social Básica	02	Atendimento a população em situação de vulnerabilidade social.	
Unidades Conveniadas da Rede de Proteção Social Básica	02	Ofertar serviços à população com demandas e situação de vulnerabilidade social.	
Unidades da Rede de Proteção Social Especial	04	Ofertar ações de orientação, proteção e acompanhamento às famílias com um ou mais membros em situação de risco pessoal e social, ameaça ou violação de direitos.	

Figura 10: Tópico V “Diagnóstico socioterritorial” do Plano de Trabalho CRAS Alvorada I (2019).
Fonte: Plano de Trabalho CRAS Alvorada I (SEMASC, 2019a, p. 05).

Como ilustra a imagem, o diagnóstico socioterritorial apresentado nos planos se resume ao preenchimento de um quadro cujo conteúdo está mais direcionado à gestão do território,

⁵⁵ De forma geral, o modelo do plano de trabalho do CRAS é composto por 11 tópicos: identificação da unidade territorial, apresentação, objetivo geral, objetivos específicos, diagnóstico socioterritorial, ações e metas de gestão do CRAS, ações e metas da equipe de referência do PAIF, ações continuadas com os grupos do SCFV, recursos e monitoramento e avaliação.

especificamente no que se refere à disposição da rede socioassistencial e intersetorial, o que indica uma clara referência ao trabalho do coordenador do CRAS. A descrição do conteúdo solicitado, por sua vez, é uma nítida referência a um dos objetivos da vigilância socioassistencial: “destacar os tipos, volume, qualidade das ofertas disponíveis à população, serviços disponíveis e necessários”.

Entretanto, o preenchimento do quadro não é qualificado. As informações solicitadas em cada coluna não são corretamente ou detalhadamente preenchidas e na maioria dos planos os serviços necessários e inexistentes sequer são informados, o que compromete a confiança na exatidão e a possível utilidade desses dados pela vigilância⁵⁶. Ademais, apenas 1 dos 5 planos acrescentou informações nesse tópico para além da apresentação da rede de serviços, mas destacando informações sociais sobre o território e sobre a população usuária⁵⁷.

Outro tópico em evidência diz respeito às “Ações e metas de gestão do CRAS”. Pela denominação, esperava-se que o item referenciasse o planejamento das atividades da coordenação, mas em 3 planos esse ponto apresentou um quadro que elencava as metas do Pacto de Aprimoramento 2014-2017 e do PMAS 2018-2021 transformadas em ação. Nas disposições a seguir verifica-se que os quadros são diferenciados entre si, não seguindo um padrão de estruturação:

AÇÃO	META	ESTRATÉGIAS	IMPACTOS ESPERADOS	PERÍODO
Acompanhar pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família-SPAIF, as famílias registradas no Cadastro Único	10% das famílias incluídas no Cadastro Único em 2019.	<ul style="list-style-type: none"> • Demanda espontânea; • Encaminhamentos recebidos da rede e de outros setores; • Busca ativa; • Visitas domiciliares 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer a função protetiva das famílias; • Prevenir a ruptura dos seus vínculos; • Promover o acesso e usufruto de direitos; • Contribuir na melhoria da qualidade de vida. 	Janeiro a Dezembro/2019.

Figura 11: Tópico V “Ações e metas de gestão do CRAS” do Plano de Trabalho do CRAS Compensa II (2019).

Fonte: Plano de Trabalho do CRAS Compensa II (SEMASC, 2019e, p. 10).

⁵⁶Enfatiza-se que nos registros documentais disponibilizados pela Gerência de Vigilância Socioassistencial não foram identificadas formas de aproveitamento destes dados pelo setor, contudo, no plano de trabalho anual do DPSB há uma sistematização, contendo a soma total de todos os serviços informados nos planos de trabalho dos CRAS (SEMASC, 2019g).

⁵⁷ As fontes de informação utilizadas no mencionado plano foram: o Censo do IBGE 2010, o Censo SUAS 2018, o CADUNICO, o CECAD e o RMA.

Pacto de Aprimoramento do SUAS – Proteção Social Básica*	2018	2019	2020	2021
CRAS Compensa 1				
META 1 - Acompanhar pelo PAIF as famílias registradas no Cadastro Único com a meta de atingir taxa de acompanhamento do PAIF igual ou maior que 10% (CECAD – dez17): Tx do PAIF = total de novas famílias inseridas no acompanhamento do PAIF (soma dos valores de A2 no ano de 2017) / Total de famílias cadastradas no CadÚnico com renda per capita mensal de até 1/2 salário mínimo	76	76	76	76
META 2 - Acompanhar pelo PAIF as famílias com membros integrantes do Benefício de Prestação Continuada (BPC) com a meta de atingir taxa de acompanhamento do PAIF igual ou maior que 10% (SAA/ BPC – dez17): Tx do BPC = Total de novas famílias com membros beneficiários do BPC inseridas em acompanhamento no PAIF / Total de beneficiários do BPC	90	90	90	90

Figura 12: Tópico V “Ações e metas de gestão do CRAS” do Plano de Trabalho do CRAS Compensa I (2019).

Fonte: Plano de Trabalho do CRAS Compensa I (SEMASC, 2019d, p. 11).

Percebe-se que, apesar da fixação de um modelo, há uma certa desorientação dos coordenadores na construção do plano. Não há um padrão na prestação das informações, cada CRAS responde aos tópicos à sua maneira, segundo sua interpretação. Isso inviabilizaria a organização, a padronização e o aproveitamento desses registros pelo setor de vigilância. É preciso que a área de vigilância socioassistencial, em parceria com a área de proteção social básica, desenvolva atividades de orientação e formação junto a estes trabalhadores para qualificar o preenchimento dos planos e relatórios e, principalmente, padronizar estes instrumentos de coleta de dados para transformá-los em excelentes fontes de informação para monitoramento e avaliação:

Um terceiro fluxo de relacionamento de trabalho deve ser estabelecido pela vigilância socioassistencial e pelas unidades descentralizadas das áreas gestoras de serviços e benefícios, os CRAS e CREAS, visando à disponibilização de metodologias participativas para elaboração de diagnósticos e de planejamentos territorializados. Tais metodologias são fundamentais, pois, quanto maior for o número de atores capazes de contribuir para a elaboração dos diagnósticos e do planejamento, maior é a possibilidade de que as reais necessidades do município sejam contempladas. No entanto, precede o estabelecimento desse fluxo a definição de acertos e consensos, com as áreas responsáveis pela gestão dos serviços de PSB e de PSE, que possibilite o planejamento interno na esfera de Gestão do SUAS. (BRASIL, 2016, p. 34, grifos nossos)

Além do já exposto, 2 planos apresentaram neste item atividades planejadas especificamente pela coordenação para serem desenvolvidas pelo coordenador do CRAS junto aos servidores no decorrer do ano:

AÇÃO	META	ESTRATÉGIAS	RESULTADOS	PERÍODO
Realizar a oficina de nivelamento com os servidores da Unidade.	Alcançar 100% da equipe	Apresentação de cada setor e instrumentais utilizados.	Participação de 100% da equipe e conhecimento amplo da atividade de cada setor.	Abril
Realizar reuniões de avaliação com os servidores da Unidade.	Alcançar 100% da equipe.	Reuniões; Avaliação dos serviços para a necessidade de adequações das estratégias, bem como as possíveis questões de relacionamento interpessoal.	Participação de 100% da equipe, metas avaliadas e bom relacionamento interpessoal.	Mensal
Mapear o território da Unidade.	Alcançar pelo menos 80% das instituições socioassistenciais/	Visitas institucionais; contatos telefônicos.	Reconhecimento em pelo menos 80% do território e	Mensal

Figura 13: Tópico V “Ações e metas de gestão do CRAS” do Plano de Trabalho do CRAS Alvorada I (2019).

Fonte: Plano de Trabalho do CRAS Alvorada I (SEMASC, 2019a, p. 07).

Como a maioria dos planos não apresenta um planejamento específico das atividades anuais do coordenador, também foi questionado às coordenadoras se elas elaboravam algum plano de trabalho profissional, e todas responderam negativamente. Uma profissional declarou que se baseava no plano de trabalho da unidade; outra coordenadora problematizou que nem sempre a dinâmica do CRAS permite que o coordenador elabore e se direcione pelo seu plano de trabalho, pois as atribuições comuns somadas aos problemas diários da unidade, mais as convocações inesperadas da SEMASC, atropelam o seu planejamento.

Contudo, para além de uma agenda, é primordial que o coordenador disponha de um planejamento formal. Como afirma Couto (2009), não basta que o projeto de trabalho profissional esteja na “cabeça” do assistente social, ele precisa ser efetivamente materializado. Isso porque, além do planejamento ser atividade de caráter técnico-político indispensável ao trabalho de um gestor como assinala Couto (2009), o projeto de trabalho também amplia a clareza do assistente social em relação às suas competências e à realidade institucional; auxilia na identificação de parceiros e estratégias possíveis de intervenção; estabelece parâmetros, atividades e metas exequíveis; atribui valor social ao trabalho do assistente social; e reforça os

compromissos assumidos pela profissão com base nos princípios e valores do projeto ético-político.

Também é essencial compreender o plano como um instrumento fluído, passível de sofrer ajustes, uma vez que se encontra sujeito à influência de inúmeras variáveis presentes na realidade objetiva. Entretanto, essa dinamicidade não retira a sua praticabilidade e nem a sua importância, visto que a materialização desse instrumento evita o pragmatismo, a improvisação e o risco da desqualificação do fazer profissional do assistente social.

Desse modo, é importante ressaltar que o projeto de trabalho não é um mero instrumento e, muito menos, um manual a ser seguido; ele deve condensar as possibilidades e os limites colocados ao profissional para executar suas tarefas e deve iluminar sua constante avaliação da eficácia de seus instrumentos, técnicas e conhecimentos para atingir as metas propostas, que devem estar articuladas aos elementos presentes no espaço sócio-ocupacional, como também referendarem os compromissos profissionais. (COUTO, 2009, p. 04)

Por outro lado, pode-se questionar se as atividades da coordenação estariam circunscritas ao tópico de “Monitoramento e Avaliação” dos planos, já que estas são fundamentalmente competências de gestão. Contudo, os documentos apresentam neste tópico a exposição de um quadro que contém, novamente, as metas do Pacto de Aprimoramento 2014-2017 e do PMAS 2018-2021:

IX - MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO			
OBJETIVOS	AÇÕES	INDICADORES	PERIODICIDADE DO MONITORAMENTO
Acompanhar pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família-SPAIF, as famílias registradas no Cadastro Único;	Realização de atendimento psicossocial proveniente de demanda espontânea, busca ativa e encaminhamentos recebidos pela rede socioassistencial e setorial.	Relatório Mensal de Atendimento; Registro de Atendimento da Equipe Técnica; Relatório mensal da subcentral do CadÚnico; Registro diário de atendimento da Recepção; CECAD.	Trimestral

Figura 14: Tópico IX “Monitoramento e Avaliação” do Plano de Trabalho do CRAS Compensa II (2019).
Fonte: Plano de Trabalho do CRAS Compensa II (SEMASC, 2019e, p. 32).

OBJETIVOS	AÇÕES	INDICADORES	PERIODICIDADE DO MONITORAMENTO
Verificar se o número de famílias acompanhadas corresponde a meta	Acompanhar pelo SPAIF 10% das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família-PBF no território de abrangência.	Número de Famílias Beneficiárias do PBF Acompanhadas pelo SPAIF. Fonte: Registro Mensal de Atendimentos-RMA.	Trimestral

Figura 15: Tópico IX “Monitoramento e Avaliação” do Plano de Trabalho do CRAS Cidade Nova (2019).
Fonte: Plano de Trabalho do CRAS Cidade Nova (SEMASC, 2019c, p. 29).

Novamente, observa-se alguns equívocos no processo de preenchimento deste quadro. Ainda que se trate do mesmo modelo, há claras distinções de conteúdo. Destarte, ocorre uma certa confusão entre indicadores e meios de verificação, bem como equívocos na escolha das ações que devem referir-se aos procedimentos para a realização do monitoramento. Logo, percebe-se que o que se denomina “avaliação e o monitoramento” nos CRAS se resume, sobretudo, ao acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas pelo governo federal, através do Pacto de Aprimoramento.

Porém, durante as entrevistas, foi questionado às coordenadoras sobre a existência ou não de algum tipo de avaliação formal das ações desenvolvidas pelo CRAS: 80% das coordenadoras afirmaram não existir nenhum tipo de avaliação formal, seja de maneira interna ou externa. A única coordenadora que reconheceu a realização de algum tipo de avaliação afirmou que ela foca apenas no alcance de metas quantitativas e qualitativas, subentende-se que a profissional estava se referindo às citadas metas do Pacto de Aprimoramento e do PMAS.

Não conseguimos avaliar, a gente nunca fez aqui. É até interessante essa tua pergunta, vou jogar pra equipe técnica, pra ver se a gente consegue daqui pro final do ano, começar a fazer isso. Vou até anotar aqui, pra gente fazer uma avaliação das nossas atividades, nós mesmos, o que a gente conseguiu, o que não conseguimos. (CORDENADORA PÉGASO, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

No momento, não. Não fazemos nenhuma avaliação ainda, mas eu tenho esse pensamento de realizar avaliação, tanto por parte dos servidores quanto dos usuários. (CORDENADORA AQUILA, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

Eu mesma, particularmente faço de cada servidor, tanto que já identifiquei as debilidades. Mas nada que venha da secretaria, coisa minha mesmo, do dia a dia aqui. (CORDENADORA CARINA, PESQUISA DE CAMPO, 2021)

A concepção de avaliação empregada no questionamento realizado às profissionais não corresponde a uma opinião pessoal, mas diz respeito à avaliação formal, que possui rigor e se baseia em critérios. Dentro dessa perspectiva a avaliação consiste em um:

exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre seu conteúdo, sua estrutura, seu processo, seus produtos, sua qualidade e/ou seus impactos” (ROMANINI; RUA, 2013, p. 7)

Os referidos autores indicam que a avaliação não deve ser apenas uma etapa a ser cumprida na fase posterior e final à implementação de uma política, mas sim integrar todo o seu ciclo de vida. Os instrumentos de planejamento, como os planos de ação elaborados no âmbito da assistência social, precisam contemplar o delineamento da avaliação de sua consecução de forma bem delimitada. Isso significa dizer que é preciso identificar, desde a elaboração do plano, o formato do monitoramento que será adotado, os indicadores de avaliação e monitoramento, os procedimentos e critérios avaliativos, os instrumentos de pesquisa aplicada que precisam ser elaborados, os atores envolvidos que precisarão ser treinados/orientados e até os registros institucionais que precisam ser reelaborados de forma a prover os dados necessários à avaliação e monitoramento⁵⁸.

Ao realizar uma análise comparativa entre as falas das coordenadoras e o conteúdo dos planos de trabalho dos CRAS verificou-se que, mesmo que haja a referência nos planos ao monitoramento e à avaliação das atividades do CRAS com base nas metas do pacto, os coordenadores ou desconhecem ou não legitimam esse processo avaliativo. O desconhecimento é presumível tendo em vista que a maior parte das coordenadoras dispunham de menos de 6 meses de atuação na coordenação, além da maioria não possuir experiência no âmbito da gestão. Já outras podem não legitimar esse processo avaliativo porque o formato de monitoramento e avaliação aplicado aos CRAS, embora trate de serviços e benefícios operacionalizados pelo equipamento, como o PAIF, o SCFV, o PBF e o BPC, não contempla necessidades avaliativas mais particulares, dado que se baseia em critérios estabelecidos nacionalmente.

Destarte, foi obtido acesso a apenas 1 Relatório Anual do CRAS 2019, de uma unidade localizada na zona norte. Dessa forma, não foi possível realizar uma análise aprofundada da gestão dos CRAS em relação ao planejamento versus execução, pois somente os relatórios e as

⁵⁸ É oportuno diferenciar a avaliação do monitoramento. Segundo Romanini e RUA a avaliação é o “exame discreto de processos, produtos, qualidade, efeitos e impactos das ações realizadas” (ROMANI; RUA, 2013, p. 9). O monitoramento é “o exame contínuo de insumos, atividades, processos, produtos, efeitos e impactos das ações realizadas, com a finalidade de otimizar a gestão” (ROMANI; RUA, 2013, p. 9). Portanto, enquanto a avaliação se dedica a aspectos mais amplos e complexos da política em questão, o monitoramento se concentra na recomendação e adoção de medidas corretivas aplicadas para aperfeiçoamento do trabalho, visando o alcance de objetivos e metas.

suas informações sobre objetivos, metas e resultados alcançados ou não proporcionariam o conhecimento da implementação das ações e seus desafios de concretização. Contudo, o documento em questão possibilitou um conhecimento parcial desta realidade.

Em primeiro lugar, frisa-se que o relatório é extremamente sintético, constituído de apenas sete páginas. Apesar disso, descreve bem os problemas enfrentados no processo de operacionalização das ações, tanto do PAIF, do SCFV, quanto da própria gestão. O documento menciona os resultados do ano de 2019 baseados em relatórios diários de atendimento, registros de atendimento, RMA, CECAD e Cadastro Único. Em suma, o relatório se dedica a sinalizar e justificar o alcance ou não das metas instituídas no plano de trabalho. Por fim, nas considerações, o relatório reserva um momento de avaliação, baseado na descrição de aspectos positivos, aspectos que dificultaram a execução das metas e desafios da unidade. Neste último há uma menção à vigilância socioassistencial:

- | |
|--|
| <p>Desafios</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Manter o transporte no CRAS todos os dias da semana;✓ Fazer a busca ativa das famílias em descumprimento de condicionalidade SUSPENSÃO;✓ Equipe Técnica exclusiva para execução do Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas;✓ Diagnóstico da Vigilância Socioassistencial que deveria identificar os avanços conquistados e as necessidades de aprimoramento na oferta dos serviços, na gestão e no controle social; |
|--|

Figura 16: Tópico IV “Considerações – Avaliação dos Serviços” Relatório Anual 2019 do CRAS Compensa II.

Fonte: Relatório Anual do CRAS Compensa II (SEMASC, 2019f, np).

Nota-se que os coordenadores e técnicos do CRAS anseiam por uma vigilância socioassistencial mais próxima e atuante e sentem falta, principalmente, das devolutivas. Como já foi constatado, os coordenadores do CRAS não conseguem, efetivamente, avaliar o trabalho na unidade, mas almejam pela implementação de um processo avaliativo que se desdobre para além do acompanhamento do alcance das metas pré-estabelecidas nacionalmente. Esse processo pode ser construído e executado por uma ação conjunta entre a vigilância socioassistencial, o DPSB e os CRAS, destacando-se o papel protagonista que o coordenador

do CRAS pode assumir representativamente, em interlocução com a equipe técnica. Para isso, a proposta avaliativa do tipo mista⁵⁹ seria a mais apropriada.

Na listagem dos desafios do Relatório Anual do CRAS também consta a questão da busca-ativa de famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF. Mais uma vez, versa-se sobre uma demanda posta ao coordenador e aos técnicos que implica uma das atribuições da vigilância socioassistencial. A “busca ativa complementa a gestão territorial e contribui para o planejamento local e para a ação preventiva da Proteção Básica, propiciando à equipe do CRAS um adequado conhecimento do território” (BRASIL, 2009, p. 29). Perante os impactos causados pelo atual contexto pandêmico, os trabalhadores do CRAS encontram-se diante de um grande desafio, que é o de retomar os acompanhamentos às famílias, retomar os grupos de convivência, aumentar a taxa de atualização do CADUNICO, de cumprimento das condicionalidades do PBF, e tudo isso irá exigir que ações de busca-ativa sejam planejadas, de preferência com o auxílio técnico da vigilância.

Para continuar desvelando as formas de contribuição mútua entre o trabalho do assistente social coordenador do CRAS e a vigilância socioassistencial, tal questionamento foi feito diretamente aos profissionais, buscando entender as suas perspectivas e expectativas. Contudo, é importante realçar que o desconhecimento das coordenadoras a respeito da definição e da função da vigilância socioassistencial compromete a percepção das formas possíveis de colaboração do coordenador para a vigilância e da vigilância para o coordenador: “Na cidade de Manaus, pra gente, ela nunca existiu, então eu nem posso te falar de que modo ela pode auxiliar a gente, porque não sei que de forma ela funciona” (CORDENADORA PÉGASO, PESQUISA DE CAMPO, 2021).

A despeito disso, as coordenadoras conseguiram elaborar algumas proposições, refletindo sobre as formas como acreditavam que a vigilância poderia prestar suporte para a gestão do CRAS e a gestão do CRAS poderia auxiliar a vigilância:

FORMAS DE AUXÍLIO MÚTUO ENTRE A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E A GESTÃO DO CRAS	
Categorias elaboradas a	Transcrição de trechos da narrativa das coordenadoras dos CRAS de Manaus

⁵⁹ “As avaliações mistas são aquelas conduzidas por uma equipe interna em parceria com outra, externa. As duas formulam o plano de avaliação e constroem os instrumentos avaliativos juntas. Em seguida, se separam para aplicar os instrumentos e analisar os dados. Depois, se unem novamente para comparar suas conclusões e chegar a um termo comum, mesmo que existam discrepâncias em seus achados. Esse tipo permite superar tanto as distorções próprias da avaliação interna quanto as dificuldades derivadas do distanciamento excessivo que é próprio da avaliação externa” (ROMANINI; RUA, 2013, p. 17).

partir da análise de conteúdo	
Articulação entre a vigilância socioassistencial e os CRAS (5)*	<ul style="list-style-type: none"> • Se fazendo mais presente nos CRAS, fazendo reuniões (Coordenadora Hydra). • Eu penso que a vigilância socioassistencial sendo efetiva juntamente com o trabalho do coordenador, poderíamos identificar o porquê de aquelas famílias estarem em situação de vulnerabilidade [...] Deveria ser um trabalho conjunto e se realmente for efetivada, se realmente ela acontecer, pode ser a ferramenta que nos leva a dar resposta a algumas situações de vulnerabilidade, poder identificar como estão acontecendo e de que forma podemos agir (Coordenadora Libra). • [...] fortalecendo a interação entre o departamento de vigilância e o CRAS [...] Também se tivéssemos reuniões periódicas com o departamento de vigilância (Coordenadora Aquila). • Eu penso que juntos poderíamos formar uma equipe de planejamento, monitoramento e avaliação, e que pudéssemos fazer reuniões mensalmente e encontrasse estratégias pra que pudéssemos juntos reunir as coordenações de CRAS juntamente com as equipes de vigilância [...] (Coordenadora Libra). • Através da realização de encontros para que a equipe técnica conheça o papel da vigilância. Eu já senti desejo de chamar para eles virem até aqui, até mesmo para nos esclarecer, orientar ou fazer uma capacitação. Ou pegar os CRAS dessa região, dessa zona, separar um CRAS e fazer uma reunião para eles virem nos orientar, nos direcionar, mostrar um pouco do que é a questão da vigilância, qual o papel deles e o que nós podemos fazer para desenvolver, fazer valer essa questão da vigilância (Coordenadora Hydra).
Referência e contrarreferência de informações (4)*	<ul style="list-style-type: none"> • Eu penso que poderia funcionar como uma contrapartida, eu levaria as demandas do território para a vigilância socioassistencial e a vigilância socioassistencial poderia me dar um suporte (Coordenadora Pégaso). • [...] A gente iria tanto colher informação, como repassar (Coordenadora Aquila). • [...] nos darem um feedback com mais frequência, uma correspondência entre a gente. Porque tanto eles podem nos trazer informação, quanto a gente pode dar informação. Poderíamos fazer relatórios mensais das nossas demandas, passar para eles e eles estudarem, fazerem todo esse levantamento, e reenviarem pra gente. É preciso criar um vínculo para uma troca de informação (Coordenadora Carina). • [...] partilhar as informações que eu tenho da minha área junto a que eles dominam (Coordenadora Libra).
Orientação e disponibilização de instrumentos (2)*	<ul style="list-style-type: none"> • Eu acredito que com a instrumentalização do CRAS na disponibilização de materiais para construção de diagnósticos (Coordenadora Aquila). • [...] mostrando os instrumentais que serão exigidos dos coordenadores, orientações de como se faz um mapeamento (Coordenadora Hydra).
Capacitação (2)*	<ul style="list-style-type: none"> • [...] atividades de capacitação (Coordenadora Aquila). • [...] treinamentos, capacitação sobre vigilância (Coordenadora Hydra).
Diagnósticos e mapeamentos socioterritoriais (2)*	<ul style="list-style-type: none"> • [...] a partir desse estudo sobre o território, o estudo identifica o território e identifica os vários fatores que contribuem [...] poderíamos identificar o porquê de aquelas famílias estarem em situação de vulnerabilidade e como poderíamos intervir para que elas sássem daquela realidade (Coordenadora Libra). • Acho interessante o mapeamento que a vigilância pode fazer para ver as demandas de determinada região, daquele território. Isso aí seria de fundamental importância (Coordenadora Carina).

Quadro 12: Formas de auxílio mútuo entre a vigilância socioassistencial e a gestão do CRAS.

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo, 2021.

A mais frequente categoria, a **articulação entre a vigilância socioassistencial e os CRAS**, revelou o interesse das coordenadoras em estabelecer tal relação. A articulação é um dos pontos chaves constituintes da vigilância, através dela, são arquitetados os “fluxos de

relacionamento de trabalhos” (BRASIL, 2016, p. 34) que a oportunizam efetuar as suas competências pelo vínculo com as proteções. As coordenadoras sugerem que esta articulação seja inaugurada por meio de encontros ou reuniões nas quais a função de vigilância seja introduzida e as estratégias e metodologias de gestão da informação, monitoramento e avaliação sejam coletivamente idealizadas.

A instauração dessa articulação implicará no estabelecimento de um compromisso que suscitará a manutenção de devolutiva por parte da vigilância aos CRAS. A devolutiva é uma ação fundamental, já que sem o suporte da informação o coordenador não consegue gerir o CRAS de maneira respaldada e condizente à realidade socioterritorial, tendo ciência das especificidades locais, por isso ao assistente social é indispensável o conhecimento da realidade preceda o planejamento e a intervenção.

Uma vez que a articulação seja inaugurada, os mecanismos de **referência de contrarreferência de informações** deverão ser constituídos, funcionando como recursos através dos quais a relação CRAS e vigilância será preservada. Sem tal protocolo de intercâmbio e comunicação é impossível a implementação desta função da política, pois os CRAS são indutores de informação, a grande matéria-prima do trabalho da vigilância, que por sua vez, deve sistematizar, analisar e transformar em conhecimento estratégico, de maneira a qualificar o trabalho desenvolvido nas unidades. Além dos meios que devem ser conjuntamente elaborados, a vigilância pode resgatar a proposta dos boletins informativos para realizar as devolutivas. Os boletins são arquivos concisos, leves, mas potenciais para a tradução e difusão de informação, especialmente pela exploração de infográficos, que facilitam a assimilação do conteúdo.

Conforme a categoria **orientação e disponibilização de instrumentos**, vê-se que os coordenadores possuem a expectativa de que a vigilância socioassistencial “instrumentalize” os CRAS, no sentido de prover materiais e orientá-los em relação às atividades, como a construção de diagnósticos no microterritório, mapeamento da rede socioassistencial, qualificação do registro das informações, dentre outras. Esse trabalho deve ser contínuo, mas também pode ser propiciado nas atividades de **capacitação**, também suscitado pelas coordenadoras. Como a rotatividade é um contratempo no escopo da educação permanente na assistência social, além das oficinas e dos cursos de curta duração, a vigilância precisa desenvolver estratégias de orientação e formação que possam ser reproduzidas, como a exemplo de vídeos ou materiais gráficos, para garantir que o trabalho formativo não seja de todo perdido.

Quanto ao ofício da vigilância de originar produtos, os coordenadores trouxeram a **elaboração de diagnósticos e mapeamentos socioterritoriais** como meio através do qual a vigilância pode muni-los de informação, ampliando o conhecimento dos profissionais sobre vulnerabilidades, riscos sociais e sobre a rede de serviços do território de abrangência. O conhecimento das situações de vulnerabilidade e risco social de um dado território possibilitam a concepção de estratégias de ação e a identificação de vazios de proteção social. No que tange ao conhecimento da rede socioassistencial e setorial, o coordenador, com sua competência de gestão territorial, constitui-se como um agente de vigilância e pode colaborar junto a esta função. Porém, como visto na análise dos planos de trabalho dos CRAS, os coordenadores precisam ser melhor instruídos para que as informações prestadas sejam na sua integralidade e dentro de um formato que as torne assertivas e aproveitáveis para uso da vigilância.

Por fim, verifica-se que a articulação entre os CRAS e a área de vigilância socioassistencial da SEMASC deve ser não somente instituída, mas continuada e planejada. Assim, tal relação não estaria baseada em necessidades pontuais ou atendimentos de demandas urgentes impostas pela gestão, e sim, por uma visão estratégica, visando gerar resultados e mudanças efetivas no âmbito institucional para, conseqüentemente, refletir na prestação dos serviços à população usuária. É a existência dessa articulação que permitirá o aprimoramento da atuação preventiva, protetiva e proativa no SUAS, em oposição à intervenção pautada na demanda espontânea e no pragmatismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No processo investigativo aqui apresentado, buscou-se realizar sucessivas aproximações ao objeto de estudo, reconstruindo e interpretando o movimento do real no plano ideal, isto é, no nível do pensamento, para extrair as múltiplas determinações que constituem o objeto enquanto totalidade complexa. Como foi demonstrado, a vigilância, enquanto categoria, adquire diversos sentidos e utilidades contraditórias na sociedade, seja por uma interpretação de fiscalização e controle, ou por um viés relacionado à prevenção e cuidado.

Apesar da vigilância transitar por essas concepções e poder representar na gestão pública, por exemplo, áreas que implementam ações de prevenção e monitoramento, o contexto de emergência e as práticas iniciais de aplicação dessa categoria a testificaram como expressão de dominação e poder. Este traço histórico encontra-se presente nesta categoria e, conseqüentemente, nos mecanismos de gestão estatal que inseriram a vigilância em sua organização e, por isso, cabe aos gestores e agentes públicos estarem vigilantes à forma de operação da vigilância junto aos demais atores das políticas públicas, cuidando para que a finalidade da vigilância nas políticas de seguridade social não seja utilizada apenas com o caráter fiscalizatório.

No Brasil, a categoria de vigilância começou a ser adotada no âmbito da gestão de Estado para se referir às áreas que tratam da aferição da eficiência, eficácia e efetividade das ações estatais, incorporada dentro da proposta de avaliação e monitoramento da gestão pública e também das ações privadas no campo público. Essas questões adquirem espaço na esteira dos anos 90, tanto pela influência da agenda neoliberal no escopo da gestão pública – e toda a repercussão da perspectiva gerencialista como modelo de administração pública – como por conta da ampliação da participação da sociedade civil na arena política, exigindo maior transparência nas ações governamentais e bom uso dos recursos públicos.

Neste movimento dialético de passagem da aparência para a essência, foram desocultados inúmeros processos contraditórios, que revelaram o confronto entre o ideal e o real. No âmbito da seguridade social, são duas as políticas públicas que adotaram a categoria de vigilância para denominar áreas relacionadas a monitoramento, avaliação ou supervisão, que são as políticas de saúde e de assistência social. As vigilâncias nessas políticas, na dimensão do aparente, possuem a finalidade de prevenir situações de risco, pelo levantamento e disseminação de informações dentro dos seus respectivos sistemas, avaliando e monitorando também o rendimento das intervenções públicas e a qualidade da prestação dos serviços.

Mas, especificamente no campo da assistência social, como diversos estudos têm demonstrado, a função de vigilância socioassistencial, mesmo quando dispõe de área representativa implantada, ainda não se encontra efetivada nos estados e municípios segundo os parâmetros preconizados nas normativas do SUAS. Nesse sentido, ultrapassando o aparente, a articulação entre teoria e prática empreendida neste estudo permitiu pressupor que as vigilâncias socioassistenciais nos municípios podem estar menos dedicadas à qualificação da oferta dos serviços e indução de impactos na realidade social e mais voltadas para o cumprimento das formalidades burocráticas-gerenciais da administração pública, sobretudo para manutenção do financiamento, ou reduzida ao desenvolvimento de atividades primárias de gestão da informação.

Faz-se oportuno destacar que o objetivo desta crítica não é menosprezar o financiamento, pois sabe-se que este é imprescindível para a execução da política. Porém, a vigilância socioassistencial enquanto função ou objetivo de uma política pública foi designada para romper com práticas imediatistas, fragmentadas e pontuais, objetivando consumir mudanças reais na vida da população, mas, contraditoriamente, tem se reduzido a ações burocráticas e instrumentais. Diante desse cenário, a vigilância carece de adquirir mais legitimidade social e institucional tanto a nível federal, como estadual e municipal devendo, para isso, dispor de mais investimento e valorização por parte da gestão.

Assim como muitos outros municípios brasileiros que buscaram formalizar a implantação de uma área dedicada à vigilância socioassistencial (demonstrando o cumprimento de uma das metas do Pacto de Aprimoramento 2014-2017), Manaus também introduziu formalmente a vigilância socioassistencial no organograma institucional em 2018. Porém, tal reconhecimento não se traduziu na disposição de condições estruturais, como recursos humanos e materiais suficientes para garantir a prática efetiva desta função. Nesse sentido, a vigilância socioassistencial encontra-se formalmente implantada, mas não efetivamente implementada, não atingindo o desenvolvimento das seis macroatividades.

Embora o estudo tenha elegido as macroatividades como um parâmetro de análise da implementação, sabe-se que a implementação da vigilância não precisa, rigorosamente, basear-se pelo cumprimento de um roteiro inflexível, pois é preciso levar em consideração as formas de assimilação que os municípios podem elaborar mediante a observação das linhas gerais propostas pelo governo federal. Contudo, adotando a mesma concepção de avaliação, é imperativo à vigilância atuar segundo um processo sistemático e criterioso, orientado por uma proposta de ação que oportunize à esta função o alcance do seu maior propósito de ser e existir.

Logo, é coerente afirmar que a vigilância socioassistencial na cidade de Manaus encontra-se parcialmente implementada, pois, alguns fatores evidenciam a ausência de aspectos técnicos e políticos no desempenho dessa função.

Devido os recursos humanos limitados, a vigilância socioassistencial em Manaus prioriza a operacionalização de atividades que correspondam ao cumprimento de requisitos burocráticos instituídos para acesso a recursos federais cofinanciados, como é o caso da coordenação anual do Censo SUAS, da elaboração do diagnóstico socioassistencial que é item obrigatório no PMAS, da alimentação mensal de sistemas eletrônicos, como o RMA, dentre outros. Desempenhando essas tarefas, a vigilância socioassistencial municipal realiza levantamento de informações, mas raramente consegue desempenhar a interpretação e análise desses dados para transformá-los em conhecimento estratégico e difundi-lo no sistema SUAS. Em função da ausência de recursos humanos de nível médio ou técnico, as funções puramente administrativas, como gerenciar o SAA e o CADSUAS, também costumam ocupar boa parte do tempo útil do setor, o que desperdiça o real potencial da função de vigilância em produzir dados eficazes, dar retorno aos equipamentos sociais para, assim, subsidiar com informação a gestão e as proteções sociais.

Verifica-se que os problemas estruturais e de recursos humanos, como a vacância do cargo de gerente do setor de vigilância socioassistencial municipal, a atuação de apenas uma técnica de nível superior no setor, a inexistência de um sistema eletrônico municipal de monitoramento e avaliação, a falta de recursos que proporcionem condições para realização de atividades de gestão da informação revelam o nível de importância que o Estado tem atribuído à função de vigilância socioassistencial na cidade de Manaus.

Além disso, a inexistência de contrarreferência de informações às proteções sociais, de elaboração de diagnósticos atualizados e estudos, de construção de indicadores para práticas contínuas de monitoramento e avaliação impactam o trabalho dos profissionais do SUAS, sobretudo, o trabalho dos assistentes sociais. A este profissional o conhecimento das realidades da questão social e da realidade socioterritorial como um todo é fundamental para que a sua atuação esteja em consonância às reais necessidades da população usuária e àquilo que está preconizado nos instrumentos legais e éticos que orientam o seu fazer profissional, seja no âmbito da execução direta dos serviços, seja em cargos de gestão, como é o caso dos assistentes sociais que atuam na coordenação dos CRAS.

Dessa forma, ocupando este cargo estratégico de gestor do CRAS, o assistente social coordenador é um ator chave para estabelecimento da articulação entre a proteção social básica

pública e a vigilância socioassistencial, além de que o coordenador pode ser colaborador da vigilância no processo de construção e implementação de sistemáticas de monitoramento e avaliação que contemplem a realidade manauara e suas necessidades locais. Porém, ao contrário do que indicam as orientações institucionais, a vigilância socioassistencial de Manaus não possui estreita relação com as proteções sociais, nesse caso, os CRAS, que são unidades representativas da proteção social básica.

Portanto, quanto menos implementada está a função de vigilância socioassistencial, mais impactado é o trabalho dos assistentes sociais coordenadores do CRAS. Como a vigilância não consegue contrarreferenciar informações para os CRAS, prestando devolutivas, os coordenadores encontram-se desmuniciados de informações territorializadas para conhecimento do público-alvo e dos danos e agravos que incidem na área de abrangência do CRAS e, por isso, não conseguem elaborar um planejamento voltado para as situações e *locus* prioritários na área de abrangência, não realizam monitoramento e avaliação das ações da unidade, bem como das suas próprias ações profissionais.

Apesar disso, o assistente social coordenador do CRAS pode colaborar para o avanço da vigilância socioassistencial, pois atua no âmbito do planejamento, monitoramento e avaliação, conhece o trabalho desenvolvido e as dificuldades da unidade, orienta o trabalho das equipes, responde pela alimentação de sistemas de gestão e pela articulação entre o CRAS e as demais unidades socioassistenciais, inclusive o órgão gestor da assistência social, logo, possui funções e informações privilegiadas sobre o território e a população usuária que muito podem colaborar para o avanço da implementação da vigilância socioassistencial em Manaus.

Contudo, a instabilidade do vínculo de trabalho, por comissão, dos coordenadores dos CRAS de Manaus e a própria insuficiência de recursos humanos na política de assistência social é também comprometidora da efetivação da vigilância em Manaus, que perante a imprevisibilidade da permanência de coordenadores e profissionais nas unidades, vê-se diante de constantes recomeços. À vista da recente contratação dos coordenadores e da inexperiência anterior em gestão da maior parte deles, é necessário que a SEMASC oriente e capacite estes profissionais, tornando-os agentes conhecedores e comprometidos com o avanço da função de vigilância socioassistencial. Por outro lado, é também necessário que haja a realização de concurso público e estabelecimento do plano de cargos, carreiras e vencimentos específico para a assistência social, com vistas à recomposição dos recursos humanos na política e a desprecarização dos vínculos trabalhistas.

As indicações apresentadas neste trabalho revelam alguns dos desafios que estão postos para a implementação da vigilância socioassistencial em Manaus e que se deparam com o cenário antigo e o atual de retração de direitos e investimentos na área social. A partir disso depreende-se que, mais do que nunca, é indispensável a existência e a insistência do controle social, que é a abertura constitucional para participação popular em defesa dos direitos sociais. Somente a participação da sociedade nas instâncias de controle social torna possível o acompanhamento e a fiscalização da aplicação dos recursos e da operacionalização da política de assistência social, inclusive quando se diz respeito ao progresso da vigilância socioassistencial.

Dessa forma, é preciso que usuários, trabalhadores, pesquisadores, conselheiros, fóruns e outras entidades organizativas se engajem nos diversos espaços de discussão e defesa da assistência social como dever do Estado e direito de seguridade social, uma vez que é nesta perspectiva que a vigilância socioassistencial se funda e essa a perspectiva que ela representa enquanto área encarregada de práticas avaliativas em uma política historicamente estigmatizada pela marca da caridade e do clientelismo.

Entende-se que este estudo assume fundamental importância na área acadêmica por se tratar de uma pesquisa que elege como foco a função da vigilância socioassistencial, uma temática cuja pesquisa científica ainda é incipiente no Brasil, havendo escassa produção teórica para fundamentar a discussão a nível nacional e local. Isso expressa a importância deste estudo para a inauguração do debate no estado do Amazonas. Esta pesquisa também se soma à produção de conhecimento na área de gestão e planejamento de política pública e fomenta o debate sobre a cultura da avaliação no Amazonas, principalmente na área da assistência social.

É indubitável que este estudo apresenta-se também como um diferencial na discussão sobre a função da vigilância socioassistencial no âmbito do SUAS, pois correlaciona essa temática com o estudo do trabalho do assistente social, que é um profissional de destaque histórico no âmbito da construção e aprimoramento da assistência social, sendo este um espaço sócio-ocupacional com expressivo quantitativo de assistentes sociais, inclusive ocupando cargos de gestão, o que nos instigou a discutir as capacidades e particularidades que emergem do seu exercício profissional e que são profícuas em colaboração à consolidação da vigilância e do SUAS.

Os profissionais e os usuários da política de assistência social destacam-se como os grandes beneficiários desta pesquisa, pois a partir da investigação da relação entre a vigilância socioassistencial e as unidades dos CRAS de Manaus, foram desvendados os gargalos dessa

articulação, reveladas as possibilidades de ação para a concretização dessa interação e demonstrada sua importância. Isso colabora para que sejam construídas sistemáticas de trabalho conjuntas entre vigilância socioassistencial e CRAS, potencializado o planejamento e avaliação das ações profissionais e impactando diretamente a oferta dos serviços aos usuários, que poderão contar com uma prestação mais qualificada e mais afinada às necessidades sociais.

Por fim, espera-se que este trabalho possa subsidiar a gestão da política de assistência social em Manaus a tomar decisões que resultem no avanço da implementação da função de vigilância e da sua relação com os CRAS e com as proteções sociais. Espera-se, também, que as inferências aqui realizadas despertem reflexões e novos questionamentos para que outras pesquisas se somem à esta e possam colaborar para a qualificação da política, ampliação da proteção social e qualidade na oferta dos serviços aos usuários da assistência social.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. A política social no governo Lula. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 70, p. 7-18, 2004.
- ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do trabalho*. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009.
- ARAÚJO, C. C; PEREIRA, M.E.F.D; GUILHON, M.V.M; SOUSA, S de M.P.S. In: COUTO, B. R; YAZBEK, M. C; SILVA, M. O. da S; RAICHELIS, R. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2017.
- BALKIN, J. The Constitution in the National Surveillance State. **Minnesota Law Review**, Minneapolis, v. 93, n. 01, p. 01-25, 2008.
- BAUMAN, Z; et al. Após Snowden: repensando o impacto da vigilância. **Revista Eco Pós**, v. 18, n. 02, p. 08-35, 2015. Disponível em: https://revistaecopos.eco.ufrj.br/eco_pos/article/view/2660. Acesso em: 18 jan. 2021.
- BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2011.
- BENITES, Luiz Felipe Rocha. A governamentalização do Estado contemporâneo: uma cartografia dos mecanismos estatais de controle. **Sociologias**, p. 274-303, 2004.
- BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social e projeto ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania? **Serviço Social e Sociedade**, v. 79, p. 108-132, 2004.
- _____. “Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação”. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do Pensamento Marxista*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- _____. Lei nº 8.742. **Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**. Brasília: DF, 7 de dezembro de 1993.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília, DF: MDS/SNAS/CNAS, 2004.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, 2005.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH). Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, 2009a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. 1ª ed. Brasília: MDS, 2009b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, 2012.

_____. Ministério da Saúde (MS). Portaria nº 1.378, de 9 de julho de 2013. Regulamenta as responsabilidades e define diretrizes para execução e financiamento das ações de Vigilância em Saúde pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, relativos ao Sistema Nacional de Vigilância em Saúde e Sistema Nacional de Vigilância Sanitária. Brasília, 2013a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do SUAS. Coordenação-Geral de Serviços de Vigilância Social. Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial. Brasília, 2013b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Curso de Atualização em Vigilância Sociassistencial do SUAS. Brasília, DF: MDSA, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do Sistema Único da Assistência Social. Registro Mensal de Atendimento- CRAS. Manual de Instruções para o Registro das Informações Especificadas na Resolução nº04/2011 alterada pela Resolução nº20/2013 da Comissão Intergestores Tripartite – CIT. Brasília, DF: MDS/ SNAS/ DGSUAS, 2018a

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do Sistema Único da Assistência Social. Censo SUAS 2018: CRAS. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2018b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do Sistema Único da Assistência Social. Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Manual SUASWEB: Módulo Plano de Ação. Brasília, DF: MDS/ SNAS/ DGSUAS/ CGPVS, 2019a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do Sistema Único da Assistência Social. Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Manual SUASWEB: Módulo Demonstrativo Sintético da Execução Físico-Financeira Serviços e IGDSUAS. Brasília, DF: MDS/ SNAS/ DGSUAS/ CGPVS, 2019b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do Sistema Único da Assistência Social. Registro Mensal de Atendimento- CRAS. Censo SUAS 2019: CRAS. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2019c.

CADSUAS. Cadastro Nacional do Sistema Único da Assistência Social. Rede Socioassistencial: CRAS. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas>. Acesso em 22 de setembro de 2021.

CANDIOTTO, Cesar. *Disciplina e segurança em Michel Foucault: a normalização e a regulação da delinquência*. Psicol. Soc., Belo Horizonte, v. 24, n. spe, p. 18-24, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-

71822012000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19 Abr. 2021.
<https://doi.org/10.1590/S0102-71822012000400004>.

CARVALHO, Maria C. B. “Introdução à temática da gestão social”. In.: ÁVILA, C. M. (Coord.) **Gestão de projetos sociais**. São Paulo: AAPCS – Associação de Apoio ao Programa de Capacitação Solidária, 2001. 3ª ed. (Coleção gestores sociais).

_____. “Gestão social e políticas públicas: uma questão ainda em debate no século XXI”. In: JUNQUEIRA, L. A. P.; DIAS, S. L. F. G, WANDERLEY, M. B.; MENDONÇA, P. (Org.). **Gestão social: mobilizações e conexões**. São Paulo: LCTE, 2013.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 12 ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, João Abrahão de. “Política Social: alguns aspectos relevantes para a discussão”. In: BRASIL. **Concepção e gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS/UNESCO, 2009.

CAVALCANTE, D. C. J. *A operacionalização da Assistência Social: uma análise a partir da gestão do Sistema Único de Assistência Social- SUAS no município de Manaus-AM*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia), Universidade Federal do Amazonas, Amazonas, 2012.

CEAS. Conselho Estadual de Assistência Social do Amazonas. Resolução CEAS nº 15 de 21 de maio de 2021. Dispõe sobre a recomendação aos entes federativos a inclusão em caráter de urgência, dos Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social, no Plano de Vacinação contra COVID-19. 21 de maio de 2021. Disponível em: <http://www.transparencia.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/RESOLUCAO-CEAS-N.-15-de-21-de-maio-de-2021..pdf>. Acesso em: 10 de agosto de 2021.

CFESS. Código de Ética Profissional do Assistente Social. Brasília: CFESS, 1993.

_____. Regulamentação da Profissão de Assistente Social. Lei nº 8662 de junho de 1993.

CHIZZOTTI, Antonio. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. São Paulo: Cortez. 2006.

CNEAS. Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social. Consulta Pública. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/cneas/publico/xhtml/consultapublica/pesquisar.jsf>. Acesso em 15 de julho de 2021.

COSTA, Ediná Alves; FERNANDES, Tania Maria; PIMENTA, Tânia Salgado. A vigilância sanitária nas políticas de saúde no Brasil e a construção da identidade de seus trabalhadores (1976-1999). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 13, p. 995-1004, 2008.

COSTA, H. A. C. *Diagnostico socioterritorial: A Territorialização da Assistência Social em Manaus*. Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania – SEMASC. Departamento de Gestão do SUAS – DGSUAS. Manaus, 2020.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania e modernidade. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 22, 1999.

_____. Gramsci. *Um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

COUTO, B. R; RAICHELIS, R; SILVA, M. O. da S; YAZBEK, M. C. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2017.

COUTO, Maria Berenice Rojas. “Formulação de projeto de trabalho profissional”. In: CFESS. ABEPSS. (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF, 2009.

- _____. *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?*. São Paulo: Cortez, 2006.
- CRESS. Conselho Regional de Serviço Social 15ª Região. CRESS pede na Justiça vacinação para assistentes sociais e trabalhadores do SUAS no Amazonas. 22 de maio de 2021. Disponível em: <http://www.cress-am.org.br/cress-pede-na-justica-vacinacao-para-assistentes-sociais-e-trabalhadores-do-suas-no-amazonas>. Acesso em: 10 de agosto de 2021.
- CRESWELL, John. W. *Projeto de Pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e metamorfoses – Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960*. Editora Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. “O Welfare State no Brasil: características e perspectivas”. In: **Encontro Anual da ANPOCS**, São Paulo, out. 1988. Anais... São Paulo: ANPOCS, p. 13-61, 1989.
- ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. *A ideologia alemã*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, p. 424-439, 2011.
- FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. “Gestão Estratégica de Programas Sociais”. In: BRASIL. **Concepção e gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS/UNESCO, 2009.
- FILHO, G. C. *A Questão Social no Brasil: análise do discurso político*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, Coleção Retratos do Brasil, 1982.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. “Definindo gestão social”. In: SILVA JR, J.T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza**: Imprensa Universitária, 2008.
- FUCHS, Christian. Como podemos definir vigilância?. **MATRIZES**, v. 5, n. 1, p. 109-136, 2011.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- GUERRA, Yolanda. *A instrumentalidade no trabalho do assistente social*. Brasília, CFESS/ABEPSS/CEAD – UNB, 2000.
- GONÇALVES, Maria Tereza; KAUCHAKJE, Samira; MOREIRA, Tomás Antonio. Modalidades de gestão social no Brasil. **InSitu–Revista Científica do Programa de Mestrado Profissional em Projeto, Produção e Gestão do Espaço Urbano**, v. 1, n. 2, p. 131-154, 2015.
- GONSALVES, Elisa Pereira. *Iniciação à pesquisa científica*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.
- GUIMARÃES, Raphael Mendonça et al. Os desafios para a formulação, implantação e implementação da Política Nacional de Vigilância em Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, p. 1407-1416, 2017.
- HOBBSAWM, Eric. *A Era dos Extremos: o breve século XX*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Instituto Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva. 2009.
- IAMAMOTO, M.V. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2015a.

- _____. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 26. ed. São Paulo: Cortez, 2015b.
- IAMAMOTO, M.V. CARVALHO, R. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 2ª ed. São Paulo: Cortez; CELATS, 1983.
- IBGE. Censo de 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 18 de junho de 2021.
- _____. Manaus. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/panorama>. Acesso em 13 de abril de 2021.
- JACCOUD, Luciana. “Proteção Social no Brasil: debates e desafios”. In: BRASIL. **Concepção e gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS/UNESCO, 2009.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- LESSA, Sérgio. *Serviço Social e trabalho: porque o serviço social não é trabalho*. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Instituto Lucas, 2012.
- LIMA, Isteice Nogueira de. *Influências teórico-metodológicas na formação profissional dos Assistentes Sociais na primeira Escola de Serviço Social do Amazonas*. Trabalho de Conclusão de Curso. Instituto de Ciências Humanas e Letras. Universidade Federal do Amazonas, Manaus- AM, 2016.
- LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. *Amazônia no século XXI: novas formas de desenvolvimento*. São Paulo: Empório do Livro. 2009.
- LOWI, Theodore. *Distribuição, regulação, redistribuição*. São Paulo: [s.d], 1966.
- LUKÁCS, György. *Existencialismo ou marxismo*. São Paulo: Senzala, 1967.
- MAGALHÃES, S. M. *Avaliação e linguagem: relatórios, laudos e pareceres*. 2. ed. São Paulo: Veras Editora, 2006.
- MARX, Karl. *O Capital*. Tradução de Reginaldo Sant’Anna. 12a. Ed., Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1988.
- _____. *O 18 brumário de Luiz Bonaparte*. São Paulo: Centauro, 2003.
- _____. *O capital: crítica da economia política*. Livro I. Trad. Rubens Enderle. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.
- MARX, K.; ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- MIGUEL, Renata. As reflexões de Robert Castel sobre os conceitos de “risco” e “vulnerabilidade social”. **VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís: **Universidade Federal do Maranhão**, 2015.
- MONTAÑO, Carlos. Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**. 2012, n. 110, pp. 270-287. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000200004>. Acesso em: 12 de julho de 2021.
- MOTA, Ana Elisabete (Org). *O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- CRUZ, S. H. R. C; NASCIMENTO, M. A. C; PONTES, R. N. “A implementação do SUAS no estado do Pará: realidade e especificidades da região Norte”. In: SILVA E SILVA, Maria

- Ozanira da (Org). **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no norte e nordeste: realidades e especificidades**. São Paulo, SP: Cortez, 2019.
- NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito de la “cuestión social”. **Borgianni, E., Guerra, Y., y Montaña, C.(Orgs.) Servicio social crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional**. San Pablo: Cortez, 2003.
- _____. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- _____. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2011.
- NETTO, J. P; BRAZ, M. *Economia Política: Uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2008.
- PEREIRA, Luiz C. B. *A Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Brasília, ENAP, 1996.
- PEREIRA, Potyara. A. P. *Política Social: temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008.
- _____. “Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania”. In: BOSCHETTI, Ivanete; BHERING, Elaine Rosseti; SANTOS, SILVANA Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamasso (Orgs). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.
- PONTES, Reinaldo. N. A propósito da categoria de mediação. **Serviço Social e Sociedade**. nº 31. 1989.
- PRATES, Jane Cruz. O método marxista de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária. **Revista Textos e Contextos**. Porto Alegre/RS: EDIPUCRS, v. 11, n. 1, jan./jul. 2012.
- PREFEITURA DE MANAUS. Lei nº 2.369, de 29 de novembro de 2018. Altera a nomenclatura da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos (SEMMASDH) para Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania (SEMASC), dispõe sobre a sua estrutura organizacional e dá outras providências. 2018.
- _____. Lei nº 2.234, de 19 de julho de 2017. Dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Manaus. 2017.
- MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. O poder disciplinar nas organizações formais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 21, p. 33-41, 1981.
- _____. F. C. *O que é burocracia*. São Paulo: Brasiliense, 1981b.
- RAICHELIS, Rachel. O trabalho do assistente social na esfera estatal. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- ROMANINI, Roberta; RUA, Maria das Graças. Para aprender políticas públicas. **Brasília, DF: IGEPP**, 2013.
- RUA, Maria das Graças. *Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos*. 1997 (Cursos de Políticas Públicas).
- SANTOS, Josiane Soares. “Elementos para entender a concepção e gênese da questão social”. In: SANTOS, Josiane Soares. *Questão Social: particularidades no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2012.
- SANTOS PAULA, Renato Francisco dos. *O Sistema Único de Assistência Social no contexto da gestão pública brasileira: fundamentos da gestão*. São Paulo: Livrus Negócios Editoriais, 2013.

SCHERER, Elenise Faria. *Assistência aos Desassistidos Manauaras: história da gestão Estatal dos segmentos mais pobres da cidade de Manaus*. 1989. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica – PUC, São Paulo.

SCHWEICKARDT, Júlio Cesar. *Ciência, Nação e Região: as doenças tropicais e o saneamento no Estado do Amazonas (1890-1930)*. Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde) – Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz, Rio de Janeiro, 2009.

SEDECTI. Mapa da área urbana da cidade de Manaus. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação - SEDECTI. 2017.

SEMASC. Plano Municipal de Assistência Social – PMAS 2018 - 2019. Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania – SEMASC. Departamento de Gestão do SUAS. Manaus, 2018.

_____. Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania. Departamento de Proteção Social Básica - DPSB. Plano de Trabalho das Unidades CRAS 2019: CRAS Alvorada I. Manaus, 2019a

_____. Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania. Departamento de Proteção Social Básica - DPSB. Plano de Trabalho das Unidades CRAS 2019: CRAS Alvorada III. Manaus, 2019b.

_____. Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania. Departamento de Proteção Social Básica - DPSB. Plano de Trabalho das Unidades CRAS 2019: CRAS Cidade Nova. Manaus, 2019c.

_____. Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania. Departamento de Proteção Social Básica - DPSB. Plano de Trabalho das Unidades CRAS 2019: CRAS Compensa I. Manaus, 2019d.

_____. Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania. Departamento de Proteção Social Básica - DPSB. Plano de Trabalho das Unidades CRAS 2019: CRAS Compensa II. Manaus, 2019e.

_____. Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania. Departamento de Proteção Social Básica - DPSB. Relatório Anual das Unidades CRAS 2019: CRAS Compensa II. Manaus, 2019f.

_____. Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania. Departamento de Proteção Social Básica - DPSB. Plano de Trabalho do Bloco da Proteção Social Básica 2019. Manaus, 2019g.

_____. Plano de Trabalho do Bloco da Proteção Social Básica 2019. Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania – SEMASC. Departamento de Proteção Social Básica - DPSB. Manaus, 2019h.

_____. Relatório Final de Estudo sobre Reordenamento das áreas de abrangência dos CRAS de Manaus 2019. Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania – SEMASC. Departamento de Proteção Social Básica - DPSB. Manaus, 2019i.

_____. Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania. Boletim Informativo DGSUAS. Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania – SEMASC. Departamento de Gestão do SUAS – DGSUAS. 1. ed. Manaus, 2020.

_____. Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania. Gestão do SUAS. Disponível em: <https://semasc.manaus.am.gov.br/>. Acesso em: 15 de junho de 2021a.

_____. Análise do alcance das metas do Pacto Aprimoramento 2014-2017. Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania – SEMASC. Departamento de Gestão do SUAS. Manaus, 2021b.

SEMSA. Secretaria Municipal de Saúde. Prefeitura vacina trabalhadores da limpeza pública e da assistência social da linha de frente da Covid-19 nesta quinta-feira, 10/6. Disponível em: <https://semsa.manaus.am.gov.br/noticia/prefeitura-vacina-trabalhadores-da-limpeza-publica-e-da-assistencia-social-da-linha-de-frente-da-covid-19-nesta-quinta-feira-10-6/>. Acesso em: 10 de agosto de 2021.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da (Org). *O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no norte e nordeste: realidades e especificidades*. São Paulo, SP: Cortez, 2019.

SILVA, José Agenor Alvares da; COSTA, Ediná Alves; LUCCHESI, Geraldo. SUS 30 anos: vigilância sanitária. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, p. 1953-1961, 2018.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; OZANIRA, Maria. *Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. São Paulo: Veras, 2008.

SILVA, Ademir da. O debate contemporâneo sobre a gestão social. **Serviço Social em Revista**, v. 16, n. 1, p. 211-222. 2013a.

SILVA, Rogério. Avaliação de programas e projetos sociais no Brasil: história, conquistas e desafios. **Avaliação de Programas e Projetos Sociais: A Experiência da Fundação Banco do Brasil**, p. 15, 2013b.

SILVA, Thaís Gaspar Mendes da; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. “A Vigilância social na política de assistência social: uma aproximação conceitual”. In: **Revista de Serviço Social**. Londrina, V. 15, N.2, P. 130-151, JAN./JUN., 2013.

SILVA, Viviane Pereira da. *O processo de implementação da Vigilância Socioassistencial em Metrôpoles Brasileiras*. Tese (Doutorado em Política Social). Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social. Universidade Federal Fluminense, Niterói – RJ, 2019.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. *Gestão Pública & Democracia: A Burocracia em Questão*. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

SPOSATI, A. O. “A Assistência Social e a Trivialização dos Padrões de Reprodução Social”. In: A. Sposati, M. do C. B. Falcão e S. M. F. Teixeira (Orgs.). **Os Direitos dos (Des) Assistidos Sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. “Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes”. In: BRASIL. **Concepção e gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS/UNESCO, 2009.

SPOSATI, Aldáiza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YAZBEK, Maria Carmelita; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

TABCAD. Tabulador do Cadastro Único. Disponível em: https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php. Acesso em 10 de setembro de 2021.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. “Formulação, administração e execução de políticas públicas”. In. **CFESS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília-DF: CFESS/ABEPSS, 2009.

TRINDADE, Rosa Lúcia Prêdes. “Ações Profissionais, procedimentos e instrumentos no trabalho dos assistentes sociais nas políticas sociais”. In: SANTOS, Cláudia Mônica dos. BACKX, Sheila. GUERRA, Yolanda (Orgs.). **A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

VIGILÂNCIA. In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2020. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/vigilancia/>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

VIGILÂNCIA. In: MICHAELIS moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=chaira>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

VIS DATA-SAGI. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 20 de junho de 2021.

YAZBEK, Maria Carmelita. “A política social brasileira nos anos 90: refilantropização da Questão Social”. In: Cadernos ABONG, nº 11, 1995.

_____. *Classes Subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. *A Pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento*. **Revista de Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, p.217-228, jul./dez. 2005.

_____. “O significado sócio-histórico da profissão”. In: CFESS. ABEPSS. (Org.). *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília, CFESS/ABEPSS, 2009.

ZUBOFF, Shoshana. “Big Other: capitalismo de vigilância e perspectivas para uma civilização de informação”. In: BRUNO, Fernanda et al. (Org.). **Tecnopolíticas da vigilância: perspectivas da margem**. São Paulo: Boitempo, 2018.

ANEXOS
ANEXO A – PARECER DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA (CEP)



UNIVERSIDADE FEDERAL DO
AMAZONAS - UFAM



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: A INTERFACE DO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL COM A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: UM ESTUDO SOBRE A ATUAÇÃO PROFISSIONAL NA GESTÃO DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS) DE MANAUS/AM.

Pesquisador: Isteice Nogueira de Lima

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 39715520.0.0000.5020

Instituição Proponente: Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 4.396.644

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

MANAUS, 12 de Novembro de 2020

Assinado por:
Eliana Maria Pereira da Fonseca
(Coordenador(a))

Endereço: Rua Teresina, 495

Bairro: Adrianópolis

UF: AM

Telefone: (92)3305-1181

Município: MANAUS

CEP: 69.057-070

E-mail: cep.ufam@gmail.com

ANEXO B – TERMO DE ANUÊNCIA DA SEMASC 2020



SEMASC
Secretaria Municipal da
Mulher, Assistência Social e
Cidadania

Av. Ayrão com Av. Ferreira Pena, s/n
CEP: 69.025-005
semasc.gabinete@hotmail.com

TERMO DE ANUÊNCIA

Eu, **Suzy Anne Zózimo Sabino de Araújo**, Secretária Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania (SEMASC), declaro para os devidos fins que estamos de acordo com a execução do projeto de pesquisa intitulado **“A interface do trabalho do Assistente Social com a Vigilância Socioassistencial: um estudo sobre a atuação profissional na gestão dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de Manaus/AM”**, sob a coordenação e a responsabilidade da pesquisadora ISTEICE NOGUEIRA DE LIMA e da Professora Dra. Marinez Gil Nogueira Cunha, a ser realizada nesta Instituição e nas unidades dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS de Manaus, após a devida aprovação no Sistema CEP/CONEP.

Manaus, 15 de outubro de 2020.

SUZY ANNE ZÓZIMO SABINO DE ARAÚJO
Secretária Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania
SEMASC

ANEXO C – TERMO DE ANUÊNCIA DA SEMASC 2021

Mulher,
Assistência Social
e Cidadania
Secretaria Municipal



TERMO DE ANUÊNCIA

Eu, **Jane Mara Silva de Moraes**, Secretária da **Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania (SEMASC)**, declaro para os devidos fins que estamos de acordo com a execução do projeto de pesquisa intitulado **"A interface do trabalho do Assistente Social com a Vigilância Socioassistencial: um estudo sobre a atuação profissional na gestão dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de Manaus/AM"** (devidamente aprovado pelo Comitê de Ética e Pesquisa – CEP/UFAM, sob parecer nº 4.396.644, emitido em 12 de novembro de 2020), cuja execução está sob a coordenação e a responsabilidade da pesquisadora **Isteice Nogueira de Lima e da Prof.ª Dr.ª Marinez Gil Nogueira Cunha**, e assumimos o compromisso de apoiar o desenvolvimento da referida pesquisa a ser realizada nesta instituição e nas unidades dos **Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)** de Manaus.

Manaus, 25 de Março de 2021.


JANE MARA SILVA DE MORAES

Secretária Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania