

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

IZABEL CRISTINA SILVEIRA ROCHA

**A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NOS MUNICÍPIOS MARANHENSES
DE IDH MUITO BAIXO: desafios e perspectivas de implementação.**

São Luís/MA
2026

IZABEL CRISTINA SILVEIRA ROCHA

**A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NOS MUNICÍPIOS MARANHENSES
DE IDH MUITO BAIXO: desafios e perspectivas de implementação.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cleonice Correia Araujo

São Luís/MA
2026

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Rocha, Izabel Cridtina Silveira.

A vigilância socioassistencial nos municípios
maranhenses de idh muito baixo : desafios e perspectivas
de implementação / Izabel Cridtina Silveira Rocha. - 2026.
142 f.

Orientador(a): Cleonice Correia Araújo.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão,
São Luís, 2026.

1. Assistência Social. 2. Implementação de Política
Pública. 3. Sistema Único de Assistência Social. 4.
Vigilância Socioassistencial. I. Araújo, Cleonice
Correia. II. Título.

IZABEL CRISTINA SILVEIRA ROCHA

A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NOS MUNICÍPIOS MARANHENSES
DE IDH MUITO BAIXO: desafios e perspectivas de implementação

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Cleonice Correia Araújo (Orientadora)

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dra. Lilia Penha Viana Silva

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dra. Aurora Amélia Brito de Miranda

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Dedico esta Dissertação às usuárias e aos usuários do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em respeito a todas e todos que buscam pelo acesso digno aos direitos sociais.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos iniciais a Deus, pelo dom da vida, pela sabedoria para conduzir minha caminhada e por tudo o que me é permitido viver e aprender.

Gratidão eterna à minha família, em especial meu pai in memoriam e a minha mãe pelo apoio integral, incentivo, afeto, paciência, razão de minhas conquistas. E a Heloísa Silva Serra, minha sobrinha e companheira de perrengues nas viagens de pesquisa de campo meus agradecimentos.

À querida Prof.^a Dr^a. Cleonice Correia Araújo pela competência, carinho, contribuições essenciais e fundamentais na orientação da Dissertação, minha gratidão, que se estende à Prof.^a Dra. Aurora Amélia Brito de Miranda e à Prof.^a Dr^a Lilia Penha Viana Silva pelo aporte crítico e pelas relevantes contribuições indispensáveis para o amadurecimento no decorrer da banca de qualificação e defesa desta pesquisa.

Aos colegas de turma pelas contribuições, vivência coletivas, partilhas, acertos, trocas, amizades, adversidades, interatividades minha gratidão, a quem cito Reinaldo Vinícius Moraes Pereira pela sensibilidade, compromisso e responsabilidade com que conduziu a liderança da turma. Minha gratidão à Adriana Dutra de Sousa, Joseane Maria de Souza e Souza, Talita Cabral Silva de Albuquerque, Marcia Regina Carvalho Sousa pelas trocas e amizades construídas num encontro de almas.

Ao Governo do Estado do Maranhão por meio da Fundação Escola de Governo do Maranhão - FEGMA pela iniciativa e defesa incansável da concretização desta primeira turma de mestrado destinada a servidores público estaduais, minha gratidão a todos envolvidos e em especial ao Prof. Odair José Neves Santos pela defesa do desafio inicial e à Prof.^a Dr^a Leuzinete Pereira da Silva, atual presidente, pela concretização do curso.

À Universidade Federal do Maranhão por meio do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas nas pessoas da Prof.^a Dr^a Valéria Ferreira Santos de Almada Lima e a Prof.^a Dr^a Maria do Socorro Sousa de Araújo, atual Coordenadora Geral meus agradecimentos que se estendem à Prof.^a Dr^a Lilia Penha Viana Silva pela competência e maestria na condução da coordenação da turma especial de Mestrado em Políticas Públicas. Aos docentes que se dispuseram ao desafio de transmitir e trocar conhecimentos científicos na

formação de novos mestres, minha gratidão a Cacilda Rodrigues Cavalcanti, Cleonice Correia Araujo, Flavio Bezerra de Farias, Guillermo Alfredo Johnson, Lilia Penha Viana Silva, José Ribamar Sá Silva, Juliana Carvalho Miranda Teixeira, Valéria Ferreira Santos de Almada Lima meus agradecimentos, extensivos à Andreza de Sousa Veras pelo acompanhamento administrativo da turma, sempre disponível e prestativa.

À Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social – SEDES, meu espaço de trabalho profissional, pela flexibilização de horário para que eu pudesse cursar o mestrado, meus agradecimentos. E, em especial a Karla Cristina dos Santos Ferreira pela parceria, incentivo, motivação, disponibilização de material bibliográfico e companheirismo nessa jornada para a materialização desse sonho, e a todos (as) da SEDES que me acompanharam nesse processo minha gratidão.

À Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão - FAPEMA, na pessoa do Professor Nordman Wall Barbosa de Carvalho Filho atual presidente, pelo apoio financeiro na concessão da bolsa incentivo à toda turma, o que muito contribuiu na aquisição de insumos e na operacionalização da pesquisa de campo, meus agradecimentos.

Aos atores envolvidos na pesquisa de campo (gestores, trabalhadores, conselheiros e usuários da assistência social) pela disponibilidade, receptividade e carinho recebido minha gratidão.

RESUMO

O estudo analisa o processo de implementação da Vigilância Socioassistencial como um dos mecanismos de gestão e efetivação do Sistema Único de Assistência Social, nos municípios de IDH Muito Baixo no Estado do Maranhão. Tem como ponto de partida a inserção da Política de Assistência Social no contexto neoliberal com destaque aos desafios à implementação do SUAS. Procede a uma análise crítica conceitual da Vigilância Socioassistencial no interior do SUAS, suas finalidades e modos de implementação; analisa as dificuldades apresentadas na operacionalização da Vigilância Socioassistencial nesses municípios, de forma a oferecer subsídios para potencializar o assessoramento técnico estadual com vistas ao alcance da função da Política de Assistência Social. Apresenta subsídios teóricos e metodológicos para a implantação da Vigilância Socioassistencial nos municípios de Pequeno Porte I, em conformidade com as competências das esferas estaduais e municipais com a participação dos usuários da Política de Assistência Social, das equipes técnicas, dos gestores e dos conselheiros de assistência social, dos municípios estudados. Identifica o papel da vigilância em garantir a proteção social às famílias e criar referências para o planejamento e a elaboração de ofertas sintonizadas com as necessidades e demandas da população; identifica elementos determinantes para a não operacionalização da Vigilância Socioassistencial nos municípios maranhenses de IDH Muito Baixo; bem como o desconhecimento da sua importância por parte de seus gestores e executores. A partir da fala dos sujeitos, se destacam elementos para a compreensão da não implementação da Vigilância Socioassistencial como referência na construção da garantia e acesso ao direito. Conclui-se com o estudo que a Vigilância Socioassistencial nos municípios pesquisados, se encontra em processo embrionário de implantação de fato. Embora esteja instituída formalmente em dois municípios, sua operacionalização se dá informalmente; o que nos leva a inferir que enquanto função da Política de Assistência Social, não apresenta as condições necessárias para cumprir seu papel de garantir a proteção social às famílias e criar referências para o planejamento e para elaboração de ofertas sintonizadas com as necessidades e demandas da população. O desconhecimento da importância da vigilância na operacionalização da Política de Assistência Social, da sua necessidade na identificação das situações de vulnerabilidades e riscos sociais a que estão expostos indivíduos e famílias, constituem elementos que dificultam a sua efetiva implantação. Há necessidade de gestores, executores, agentes do controle social e usuários apreender e incorporar o significado da Vigilância Socioassistencial.

Palavras chaves: Assistência Social. Implementação de Política Pública. Sistema Único de Assistência Social. Vigilância Socioassistencial.

ABSTRACT

This study presents a proposal for implementing social assistance surveillance in small municipalities (Type I), in accordance with the competencies of state and municipal levels, with the participation of social assistance policy users, technical teams, managers, and social assistance council members from the studied municipalities. It identifies the role of surveillance in guaranteeing social protection for families and creating references for planning and developing services aligned with the needs and demands of the population; it identifies determining factors for the non-operationalization of social assistance surveillance in Maranhão municipalities with Very Low HDI (Human Development Index); as well as the lack of awareness of its importance on the part of their managers and implementers. Based on the subjects' statements, elements stand out for understanding the non-implementation of social assistance surveillance as a reference in building the guarantee of and access to rights. The study concludes that social assistance surveillance in the researched municipalities is in an embryonic stage of actual implementation. Although formally established in two municipalities, its operation is informal, leading us to infer that, as a function of social assistance policy, it does not present the necessary conditions to fulfill its role of guaranteeing social protection to families and creating references for planning and developing offers aligned with the needs and demands of the population. The lack of awareness of the importance of surveillance in the operationalization of social assistance policy; of its necessity in identifying situations of vulnerability and social risks to which individuals and families are exposed, constitute elements that hinder its effective implementation. There is a need for managers, implementers, social control agents, and users to understand and incorporate the meaning of socio-assistance surveillance.

Keywords: Social Assistance. Public Policy Implementation. Unified Social Assistance System. Socio-assistance Surveillance.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	- Linha do tempo do órgão gestor da Política de Assistência Social do Estado do Maranhão.....	34
Quadro 2	- Caracterização socioeconômica dos municípios (localização, área, bioma, mesorregião).....	68
Quadro 3	- Caracterização socioeconômica dos municípios (origem, emancipação, etnia).....	69
Quadro 4	- Caracterização socioeconômica dos municípios (pobreza, economia).....	70
Quadro 5	- Recursos Humanos: Pessoal ocupado na área de assistência social.....	79
Quadro 6	- Capacitação em cursos nos últimos doze meses na área de assistência social.....	79
Quadro 7	- Áreas constituídas na estrutura formal do órgão gestor municipal.....	80
Quadro 8	- Controle Social: Funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social.....	82
Quadro 9	- Atividades realizadas pela Gestão do SUAS.....	83
Quadro 10	- Serviços de Proteção Social Básica.....	84
Quadro 11	- Grupos atendidos pelos serviços socioassistenciais....	85
Quadro 12	- Concessão de benefícios eventuais.....	86
Quadro 13	- Programa Projeto específico para pessoa com deficiência no mercado de trabalho.....	87
Quadro 14	- Monitora SUAS: Painéis de acesso ao público.....	112
Quadro 15	- Instrumentos utilizados pela vigilância socioassistencial disponibilizados pelo MDS	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Quantidade de trabalhadores(as) da Assistência Social na esfera municipal maranhense.....	38
Tabela 2	- Rede Socioassistencial do SUAS no Estado do Maranhão – 2025 - Proteção Social Básica.....	39
Tabela 3	- Rede Socioassistencial do SUAS no Estado do Maranhão – 2025 Proteção Social Especial: Média Complexidade.....	41
Tabela 4	- Rede Socioassistencial do SUAS no Estado do Maranhão – 2025 Proteção Social Especial: Alta Complexidade.....	44
Tabela 5	- Número de municípios maranhenses conforme IDH.....	65
Tabela 6	- Indicadores de Renda, Longevidade e Educação em municípios maranhenses com IDHM Muito Baixo.....	65
Tabela 7	- Municípios maranhenses por porte e faixa populacional.....	66
Tabela 8	- Informações demográficas de municípios maranhenses de IDH Muito Baixo segundo estimativa populacional IBGE – 2025.....	73
Tabela 9	- Demonstrativo etário e índices de envelhecimento e mortalidade infantil nos municípios maranhense de IDH Muito Baixo.....	73
Tabela 10	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica nos municípios maranhenses de IDH Muito Baixo.....	74
Tabela 11	- Quantidade de pessoas cadastradas no Cadastro Único em situação de pobreza, baixa renda e renda per capita em dezembro/2025.....	74
Tabela 12	- Quantidade de pessoas cadastradas no Cadastro Único por grupos populacionais tradicionais e específicos em dezembro/2025.....	75
Tabela 13	- Demonstrativo dos beneficiários do Programa Bolsa Família em dezembro de 2025.....	75

Tabela 14	- Demonstrativo de pessoas cadastradas no Cadastro Único e pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família em dezembro de 2025.....	77
-----------	---	----

LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADSUAS	Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social
CADÚNICO	Cadastro Único de Programas Sociais
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CF/88	Constituição Federal
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especial de Assistência Social
CREAISPI	Centro de Referência Especializado de Atenção Integral à Saúde da Pessoa Idosa do Maranhão
FJP	Fundação João Pinheiro
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
GDS	Gerência de Desenvolvimento Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos
IMESC	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
IPEA	Instituto de Pesquisas Aplicadas
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MSE	Medidas Socioeducativas
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do SUAS
NOB/SUAS/RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos
PAS	Política de Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PCF	Programa Criança Feliz
PIB	Produto Interno Bruto
PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
PMEP	Plano Municipal de Educação Permanente do SUAS
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
RMA	Relatório Mensal de Atendimentos
SAAS	Secretaria Adjunta de Assistência Social
SEDEC	Secretaria de Desenvolvimento Comunitário
SEDES	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social
SEDESC	Secretaria de Desenvolvimento Social e Comunitário
SEDESCT	Secretaria de Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho
SEDIHC	Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania
SEDIHPOP	Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SOLECIT	Secretaria de Estado de Solidariedade, Cidadania e Trabalho
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO SUAS: finalidades e formas de implementação.....	20
2.1	A Política de Assistência Social no contexto neoliberal: desafios à implementação do SUAS no Brasil.....	20
2.2	Construção, desconstrução e reconstrução da Política de Assistência Social no Maranhão: desafios e perspectivas para o SUAS.....	33
2.3	A Vigilância Socioassistencial enquanto função do SUAS: bases normativas, teóricas e objetivos.....	46
2.3.1	A Vigilância Socioassistencial no Maranhão.....	58
3	O CASO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL EM MUNICÍPIOS DE IDH MUITO BAIXO NO MARANHÃO	64
3.1	Contextualização dos municípios	64
3.2	A implementação da Política de Assistência Social	78
3.3	A Vigilância Socioassistencial a partir dos sujeitos: necessidades, potencialidades e desafios.....	88
4	SUBSÍDIOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS PARA IMPLANTAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I.....	104
5	CONCLUSÃO.....	118
	REFERÊNCIAS.....	121
	APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semiestruturada para gestor e técnico.....	128
	APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semiestruturada para conselheiro e usuário.....	131
	APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE.....	132
	ANEXO A – IDH dos municípios maranhenses em ordem decrescente.....	135
	ANEXO B – Localização geográfica dos municípios pesquisados....	141

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa intitulada “A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NOS MUNICÍPIOS MARANHENSES DE IDH MUITO BAIXO: desafios e perspectivas de implementação”, se desenvolveu no Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. Está vinculada à área de concentração Políticas Sociais e Programas Sociais na linha de pesquisa Avaliação de Políticas e Programas Sociais. Tem como objeto os desafios e perspectivas da implementação da Vigilância Socioassistencial enquanto uma das funções da Política de Assistência Social em municípios maranhenses de IDH Muito Baixo.

O estudo da Vigilância Socioassistencial suscita em mim o desejo e a inquietação em compreender por que um tema tão instigante e necessário na Política de Assistência Social, ainda não se encontra totalmente implementado no Estado do Maranhão. Para compreender, parti em busca do entendimento de como se dá a assistência no Brasil, entendi que esta remonta à prática da caridade, da benevolência, do olhar o outro como necessitado de condições mínimas de sobrevivência, visto como aquele que precisa de ajuda por não poder cuidar de si, ao mesmo tempo que precisa ser cuidado para que seu cuidador se sinta como o salvador, o caridoso que faz sua parte conforme dogmas religiosos. Mas, ao atravessar barreiras, enfrentar desafios econômicos, políticos e sociais, mostra que o olhar para com o outro pode ser diferente se visto na perspectiva da garantia dos direitos e cidadania.

É essa força e convicção que me faz persistir e lutar incessantemente pela efetivação de uma política pública de assistência social que enxergue o ser humano como sujeito com habilidades específicas e potencialidades para exercer seu direito de ser cidadão numa sociedade desigual. Estas convicções me impulsionam para o estudo sistemático fundamentado nas teorias metodológicas sobre a assistência social, enquanto política pública direcionada àquele indivíduo que dela necessitar.

A Política de Assistência Social traz como uma de suas funções estrutural a Vigilância Socioassistencial, função esta crucial para que a política se efetive e responda às demandas dos usuários. Diante disso, o interesse pela temática se dá pela relevância no sentido do avanço e aprimoramento da Política de

Assistência Social no Estado do Maranhão. Nessa perspectiva, e considerando minha trajetória na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social - SEDES, enquanto funcionária pública estadual, atuante na gestão do SUAS, sinto a necessidade pessoal de ampliar meus conhecimentos, aprofundar academicamente as reflexões sobre a Vigilância Socioassistencial, rever minha atuação profissional, no sentido de contribuir para a produção do conhecimento científico.

Nesse sentido, por entender que as situações de vulnerabilidades e riscos afetam diretamente os indivíduos e famílias em seu território e põem em risco sua sobrevivência frente às desigualdades sociais impostas pelo sistema capitalista vigente, acredito que o estudo, ora proposto, contribuirá para a gestão da política na efetivação de serviços e benefícios que assegurem os direitos sociais e contribua na melhoria do processo de assessoramento e monitoramento da SEDES, junto aos municípios maranhenses.

Por entender que a Vigilância Socioassistencial tem como função saber onde estão e quantos são os que demandam por proteção social e qual é a capacidade dos equipamentos e serviços para suprir suas necessidades e a realidade estadual das gestões municipais, trazendo como experiência o monitoramento e acompanhamento técnico realizado pela SEDES, é o que me impulsiona, também, neste estudo.

Tendo em vista o objeto do estudo, elencamos três questões problemas: a Vigilância Socioassistencial como função da Política de Assistência Social no Estado do Maranhão, tem cumprido seu papel de garantir a proteção social às famílias e criado referências para o planejamento e para a elaboração de ofertas sintonizadas com as necessidades e demandas da população? Que elementos determinam a não implementação da Vigilância Socioassistencial nos municípios maranhenses de IDH Muito Baixo? Há conhecimento da importância da vigilância por parte dos gestores e executores?

O estudo tem como objetivo geral: analisar o processo de implementação da Vigilância Socioassistencial como um dos mecanismos de gestão e efetivação do Sistema Único de Assistência Social, nos municípios de IDH Muito Baixo no Estado do Maranhão. Além desse, tem os seguintes objetivos específicos: proceder a uma análise crítica e conceitual da Vigilância Socioassistencial no interior da Lei do SUAS, suas finalidades e modos de implementação; analisar as

dificuldades apresentadas na operacionalização da Vigilância Socioassistencial nos municípios maranhenses de IDH Muito Baixo, de forma a oferecer subsídios para potencializar o assessoramento técnico estadual com vistas ao alcance da função da Política de Assistência Social; indicar subsídios teóricos metodológicos para implantação da Vigilância Socioassistencial em municípios de Pequeno Porte I, de acordo com as competências das esferas estadual e municipal com a participação dos usuários, das equipes técnicas dos gestores e dos conselheiros de assistência social, dos municípios estudados.

Na proposta metodológica foi adotada a teoria social crítica de inspiração marxista na perspectiva histórico-dialética, por entender que o processo da Política de Assistência Social é construído e mediado por determinações sociais, econômicas, políticas, ideológicas e culturais de determinados contextos históricos. Expressa disputas e embates de sujeitos em luta o que lhe confere avanços, recuos, imprecisões, contradições na sua dinâmica de política pública. No materialismo histórico, se considera que todas as coisas não são fatos estáticos, acabados, mas estão em movimento, em constantes transformações mediadas por contradições, assim como possibilita uma compreensão crítica da realidade social.

Nos pressupostos marxistas, o conhecimento deve ser permeado pela práxis humana, pela ação histórica e social guiada por uma intencionalidade. Portanto, a leitura dialética dos fenômenos sociais, como método de apreensão e interpretação da realidade, permitiu a compreensão do social em sua totalidade permeada pelo particular e o universal, entendendo a relação singular na perspectiva do caráter contraditório dos fenômenos sociais.

Esse referencial teórico decerto coaduna com o movimento histórico e a dinamicidade da Política de Assistência Social na qual a pesquisa realizada buscou apreender, elencando como categorias de análise: Assistência Social; Implementação de política pública; Sistema Único de Assistência Social; Vigilância Socioassistencial. Partimos do entendimento de que o método citado e seus instrumentos teórico metodológicos permitiram uma aproximação com o objeto de estudo.

A concepção de Vigilância Socioassistencial instituída na Política de Assistência Social, traz para o centro do debate e atuação as categorias vulnerabilidade, risco e território, categorias estas trabalhadas no corpo deste

estudo. Os autores Aldaíza Sposati (2009); Arregui; Koga (2009, 2013); Couto; Yazbek; Silva; Raichelis (2017); Janczura (2012); Rizzotti; Silva (2013); Lilia Silva (2012); Cleonice Araújo (2009, 2018) dentre outros estudiosos foram fundamental para a compreensão da dimensão do fenômeno estudado.

Quanto aos procedimentos metodológicos, foi utilizada a pesquisa bibliográfica a partir do levantamento de referenciais teóricos, sobre a Vigilância Socioassistencial em publicações impressas como livros, produções acadêmicas de artigos científicos, dissertações, teses e páginas de web site. Também a pesquisa documental, prevendo a construção do estudo com base em documentos institucionais da SEDES e documentos oficiais produzidos pelo MDS sobre a Vigilância Socioassistencial.

A pesquisa documental envolveu levantamentos, a partir das bases de bancos de dados do IBGE, IMESC, CENSO SUAS, CADÚNICO, CADSUAS, para observar o processo de materialização da área de Vigilância Socioassistencial, a partir da sua estruturação nos órgãos gestores municipais, bem como análise das normativas e produtos técnicos com foco na Vigilância Socioassistencial e consulta a banco de dados e relatórios para apoiar a caracterização dos municípios estudados.

No decorrer do estudo foi realizado levantamento bibliográfico acerca da assistência social no Brasil com foco na compreensão e apreensão de categorias que clarifiquem o significado da vigilância na Política de Assistência Social; levantamento das legislações específicas como a Lei Orgânica da Assistência Social; a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004); as Normas Operacionais Básicas da Assistência Social (NOB/SUAS 2005;2012); Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/SUAS/RH); Sistema Único de Assistência Social; Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

A coleta de dados secundários sobre o funcionamento e a estrutura das instituições públicas municipais no Brasil se deu na base de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais vinculados ao IBGE. A pesquisa de campo foi desenvolvida mediante roteiro de entrevista semiestruturado com abordagem qualitativa e quantitativa, no sentido de que uma não é antagônica à outra, pelo contrário, os dados quantitativos e os dados estatísticos serviram de embasamento para a análise qualitativa, de modo a incorporar os conhecimentos produzidos no processo.

A pesquisa se deu de modo exploratória-descritiva. Exploratória por almejar aprofundar os estudos com relação a uma realidade específica, qual seja, a operacionalização e materialização da Vigilância Socioassistencial em quatro municípios maranhenses, buscando maior conhecimento para possibilitar o planejamento de uma pesquisa descritiva nessa área, de forma a apresentar, com a máxima exatidão possível, os fatos e fenômenos dessa realidade.

O universo pesquisado foi composto pelos municípios de Fernando Falcão, Jenipapo dos Vieiras, Marajá do Sena e Satubinha por apresentarem IDH Muito Baixo, conforme especifica o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, em 2022. A escolha destes municípios se deu em função do Maranhão ser um Estado com elevados índices de concentração de terra, de poder, de riqueza, o que implica na produção de desigualdades e pobreza, principalmente nos pequenos municípios, mais propensos a apresentarem grandes contingentes de pessoas empobrecidas.

Para a efetivação da pesquisa de campo foram realizados contatos diretos com gestores municipais de assistência social via endereço eletrônico, whatsapp, telefonemas, comunicando o objetivo da pesquisa e solicitando o apoio no sentido de compatibilização de agenda para que eu pudesse me deslocar até o município. Embora com o aval das gestoras para a realização da pesquisa, defrontei-me com dificuldades como: não encontrar todos os atores necessários para participar da entrevista, mudança de horário previamente combinado; dificuldades para acesso e saída do município devido à ausência de linha de ônibus direta até aos municípios, horários de Van somente pela tarde, saindo de São Luís; dificuldades de locomoção interna nos municípios, não há serviço de táxi, nem moto táxi, todo deslocamento se deu a pé; horário de funcionamento das Secretarias Municipais de Assistência Social - SMAS, somente pela manhã; dificuldades na entrevista com usuários (povos originários) em função do idioma e com conselheiros da sociedade civil por não conseguir localizá-los para efetuar a entrevista. Fatos estes que não impediram a realização da pesquisa ocorrida no interior das SMAS, local de funcionamento da gestão do SUAS.

A entrevista semiestruturada contou com um roteiro direcionado a gestores e técnicos, organizada nos eixos: Organização, Operacionalização, Pressupostos, Usuários e Recursos Humanos da Vigilância Socioassistencial. Na entrevista com conselheiros e usuários buscou-se informações quanto ao

entendimento da Vigilância Socioassistencial; a relação entre o controle social e a Vigilância Socioassistencial; desafios para a execução da Vigilância Socioassistencial no município e outras questões pertinentes ao monitoramento e avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios.

Os sujeitos priorizados pela pesquisa foram os trabalhadores que atuam diretamente com a vigilância (gestores, técnicos), assim como conselheiros e usuários. Foram concretizadas três entrevistas individuais com gestores da assistência social; duas com conselheiros municipais; quatro com técnicos que atuam junto à vigilância e duas com usuários. Destaca-se que no decorrer das entrevistas um gestor não conseguiu participar, devido à incompatibilidade de agenda com a pesquisadora. A análise e a interpretação dos dados coletados ocorreram com base nos referenciais do materialismo histórico, utilizando aspectos qualitativos obtidos na pesquisa.

Os resultados deste estudo, constam na exposição do trabalho a partir de 04 seções incluindo esta introdução, conclusão, referências bibliográficas utilizadas, apêndices e anexos. A segunda seção - A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO SUAS: finalidades e formas de implementação, apresenta as bases teóricas, diversidades conceituais e finalidades da Vigilância Socioassistencial bem como a Política de Assistência Social no contexto neoliberal, com destaque para os desafios à implementação do SUAS no Brasil; a construção, desconstrução e reconstrução da Política de Assistência Social no Maranhão, com destaques para os desafios e perspectivas para o SUAS no Estado. A terceira seção - O CASO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL EM MUNICÍPIOS DE IDH MUITO BAIXO NO MARANHÃO, discorre sobre a pesquisa de campo efetuada, analisa os resultados da pesquisa realizada com os trabalhadores que atuam na Vigilância Socioassistencial, os gestores municipais da Política de Assistência Social, conselheiros e usuários. Nesta seção, a partir dos relatos dos entrevistados obtivemos elementos para a compreensão da execução da Vigilância Socioassistencial, como referência na construção da garantia e acesso aos direitos socioassistenciais.

A seção quatro apresenta SUBSÍDIOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS PARA IMPLANTAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I, apresenta uma sugestão de proposta para a execução da Vigilância Socioassistencial de forma a contribuir para sua efetivação.

2 A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO SUAS: finalidades e formas de implementação

Nesta seção será pontuada a dinâmica de construção da assistência social brasileira desde seus primórdios, até à instituição da Política Nacional de Assistência Social no contexto neoliberal, bem como a implantação dessa política no Estado do Maranhão com destaque à implementação da Vigilância Socioassistencial.

2.1 A Política de Assistência Social no contexto neoliberal: desafios à implementação do SUAS no Brasil

A história da assistência social brasileira, remonta ao desenvolvimento de práticas pontuais com base na caridade, filantropia direcionada aos considerados necessitados com fortes indícios religiosos sem a intervenção do Estado, práticas estas representadas no período colonial junto aos indivíduos em situação de pobreza. Convém ressaltar o relevante papel da igreja católica nesse processo enquanto “promotora da ajuda aos pobres, doentes, deficientes, órfãos no exercício da caridade cristã” (Silva, 2012, p.28).

Compreender a dinâmica da assistência desde seus primórdios se constitui desafio, e aqui faço o recorte para o Brasil entendendo a complexidade dessa temática que se faz visível a princípio “no caráter humanitário, adquirindo também, outras dimensões, quais sejam, a de justiça social e a de espiritualidade da assistência” (Villanueva et al, 1999, p.173) e posteriormente a assistência voltada para o capital.

Zucchetti e Girard (2013) se reportam a Schwartzman em seus estudos sobre a “marginalidade” na América Latina, no qual apresenta três vertentes sobre os fenômenos da pobreza, a vertente de inspiração marxista com a utilização do conceito “exército industrial de reserva” dada a explosão demográfica com a geração de empregos nas cidades gerando a expansão da pobreza urbana; a vertente originada na tradição católica na qual a pobreza “era vista como produto da exploração, não de um sistema econômico impessoal, mas de classes dominantes gananciosas e desprovidas de dons da caridade e da solidariedade.” (Zucchetti e Girard (2013, p.4). Nesse prisma o arrependimento do rico levava a

redução da pobreza bem como a mobilização dos pobres. Na terceira vertente a pobreza era uma questão de “atraso cultural ou psicológico em que as pessoas “sem iniciativa” não faziam uso de seus recursos pessoais na busca por melhoria de vida” (Zucchetti; Girard, 2013, p.4).

Cabe assinalar que a pobreza no Brasil, se caracterizava como questão de ordem moral, “caso de polícia”. Para Martins (1993, p.73) “os problemas sociais tinham a concepção funcionalista onde a pobreza era tratada como um problema ou disfunção do indivíduo e nunca da estrutura social”, ou seja, o problema da pobreza está no indivíduo, como preconiza a concepção liberal.

A pobreza no Brasil se configura como fenômeno complexo diretamente relacionado à injusta distribuição de renda e as crescentes desigualdades sociais decorrente do sistema capitalista vigente que acarreta a ausência de acessos a serviços essenciais, escassez de recursos financeiros para a provisão das condições básicas de vida (alimentação, saúde, vestuário, habitação etc.).

A esse respeito, convém ressaltar que a questão do enfrentamento da pobreza se constitui desafio na sociedade brasileira, como afirma Sposati (2000, p.46) “a introdução do tema erradicação da pobreza, configura o reconhecimento tardio de uma questão crucial à realidade brasileira: as superações das desigualdades sociais” a autora explicita ainda que o reconhecimento tardio da pobreza precisa ser visto criticamente, “a fim de detectar o quanto de superação dessas desigualdades está sendo incorporada como responsabilidade pública pelos representantes conservadores e neoliberais” Sposati (2000, p.46). Para a autora pobreza “é a ausência de um padrão de vida básico, o que significa dizer que ter o básico não é superar a condição de ser pobre “(Sposati, 1997, p.22), o padrão mínimo para sobrevivência do indivíduo segundo a autora deve fazer parte do padrão de dignidade humana.

O estudo da pobreza sob os mais diversos ângulos de análise ainda instiga estudiosos da temática, a exemplo de Araújo (2018, p. 25) quando assegura:

as Ciências Sociais, particularmente no Brasil, sedimentaram análises geralmente pautadas em abordagens que focam a pobreza ou sob o aspecto econômico, ou sob o aspecto político, com destaque para a privação material e a ausência de direitos sociais, tendo como principal elemento a inserção no sistema produtivo. No aspecto político, a ênfase recai sobre a ausência de consciência de classe, implicando na

dificuldade de formação de uma consciência crítica em contraposição aos imperativos de uma classe dominante.

A partir dos anos de 1920, com a instauração da relação capital x trabalho, tem-se no país, mediante as lutas operárias a construção das bases do sistema previdenciário brasileiro, com legislações específicas e regulamentações de benefícios. Na década de 1930 se deu a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde no qual a assistência social passa a ter caráter de programa governamental e não de política pública. Com a implantação do Estado Novo, em 1937, a assistência social é reafirmada no seu caráter benemerente e cartorial. Nesse período é criado o Conselho Nacional de Assistência Social em 1938 que consistiu no marco histórico de reconhecimento da assistência social pelo poder público.

Segundo Silva (2012), a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, marcou o surgimento da primeira instituição nacional de caráter público na área da assistência social. Inicialmente, sob a responsabilidade das primeiras-damas, a instituição tinha como objetivo atender às necessidades das famílias dos militares brasileiros envolvidos na II Guerra Mundial. Posteriormente, seus objetivos foram ampliados, passando a atuar em diferentes áreas da assistência social, abrangendo atendimentos voltados à maternidade, infância, velhice, pessoas doentes, necessitadas e desvalidas.

Na década de 1960, marcada pelo regime militar instaurado após o golpe que impôs uma ditadura no país, foi sancionada a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, o que “significou o primeiro avanço da previdência, desde o seu surgimento” Martins (1993, p.79), e criado o Instituto Nacional de Previdência Social. Em 1969 a LBA vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social, amplia suas ações junto à pobreza em consonância com as normativas do regime militar, passa a prestar assistência às gestantes, às crianças de 0 a 6 anos e aos idosos.

De acordo com Silva (2012), no período da ditadura militar (1964-1985), a assistência social se expandiu e se consolidou, sendo utilizada pelos governos como mecanismos de controle das tensões inerentes à ausência dos direitos civis e políticos.

Nos anos 1970, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrando-se do Ministério do Trabalho e Previdência Social e nos anos

1980, com o fim da ditadura militar, entra em cena o pluripartidarismo, as eleições diretas e a instalação da Nova República. Porém, nesse período, com a expansão do capitalismo e a consequente exploração da força de trabalho, acarretando o aumento das desigualdades sociais e a precariedade nas condições de vida dos trabalhadores, se ampliou o debate acerca da pobreza e pela conquista de direitos sociais e políticos. Assume destaque nesse debate a assistência social como direito social de cidadania.

Foi um período marcado por manifestações populares e mobilizações de vários atores políticos e sociais por reivindicações sociais, se moldava então um projeto constitucional de redemocratização do país que culminou com a promulgação da nova Constituição Brasileira em 1988, denominada de Constituição Cidadã que “consolidou o reconhecimento dos direitos sociais, estendeu a cidadania a toda população brasileira e institucionalizou, no regramento legal, o Estado de Bem-Estar Social no Brasil” (Brito, 2023,p.30). Em 1989, se deu a criação do Ministério do Bem - Estar Social, como órgão coordenador da Política Nacional da Seguridade Social.

Ao final do século XX, o modelo de desenvolvimento neoliberal adotado foi o de regulador da economia de acordo com o interesse do mercado, o que exigia a redução das funções do Estado “no campo social e atribui à iniciativa privada as funções que eram de sua responsabilidade” (Brito, 2023, p.30). A privatização de órgãos e instituições estatais passa a ser a tônica neoliberal, seguida da precarização do trabalho, terceirização das atividades meio, reformas administrativas, afetando diretamente a população pauperizada.

De acordo com Oliveira (1999), nos anos 1990 a privatização do público e seu consequente desmonte afetou diretamente as políticas públicas de forma negativa com tendências regressivas e precárias. Para Mota, (1995, p. 41) constatou-se nesse período “transferência de responsabilidades governamentais para organizações da sociedade civil de interesse público”. No caso da Política de Assistência Social, a refilantropização ganhou força, na contramão da garantia de direitos conforme a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, o que configura retrocesso e retorno do conservadorismo às práticas já superadas de fragmentação da assistência social.

Em 1993, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/1993) que “assegura a primazia do Estado no direcionamento e

estruturação da política de assistência social, especificando os serviços, programas, projetos e benefícios” (Brito, 2023, p.32). A autora reforça que essa estrutura favorece o “enfrentamento às situações de vulnerabilidades e risco social decorrentes da gritante desigualdade social, que atinge diretamente segmentos populacionais marginalizados, à luz do direito”.

O modelo neoliberal adotado a nível governamental, foi pautado na solidariedade e filantropia, nesse período a LBA foi extinta e criado o Programa Comunidade Solidária¹, com o objetivo de coordenar ações governamentais, visando ao atendimento de parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza, sob a coordenação da primeira-dama federal. Tal programa conforme (Pires, 2016, p.16), reforça “a velha prática do clientelismo e assistencialismo” indo na contramão do que preconiza a LOAS.

Segundo Silva e Salvador (2024), o que ocorreu foi a retomada de práticas assistencialistas tradicionais, o que dificultou a efetivação do comando único da assistência social. Na mesma direção, Couto et al. (2017), afirmam que o Programa Comunidade Solidária se caracterizou pelo forte apelo simbólico e pela priorização de ações pontuais e focalizadas em bolsões de pobreza, direcionadas principalmente à população em situação de extrema pobreza, entendimento também corroborado por Yazbek (1995).

Na década de 1990, com o avanço do neoliberalismo, as garantias sociais estabelecidas na Constituição Federal de 1988 foram restringidas, afetando a seguridade social no Brasil, com o paulatino desmonte das políticas públicas pelo Estado que gradualmente transferiu suas responsabilidades de proteção social para o setor privado. Atualmente, a seguridade social tem como desafio a luta contínua de resgatar o papel do Estado na proteção social.

O neoliberalismo no Brasil tem início no governo Collor, com a criação de nova moeda, mudanças nas leis trabalhistas, fomento às privatizações, abertura do mercado nacional e se consolida no governo de Fernando Henrique Cardoso, tendo como marca a redução de investimentos públicos e a privatização de empresas estatais.

¹ Programa Comunidade Solidária – instituído pela Medida Provisória nº 813 de 1º de janeiro de 1995, formalizado pelo Decreto Federal nº 1.366 de 12 de janeiro de 1995.

A redução dos gastos públicos com cortes em áreas essenciais como saúde, educação e assistência social, afetando diretamente na qualidade dos serviços prestados à população; a flexibilização das legislações permitindo ao setor privado mais liberdade e reduzindo ainda mais a intervenção estatal, o que implica em insegurança nos direitos trabalhistas e sociais; a precarização das políticas sociais que afeta diretamente nas condições de vida da população, em especial aos grupos mais vulneráveis, que dependem de serviços públicos para sua subsistência e o comprometimento dos direitos constitucionais, se tornam implicações do neoliberalismo nas políticas públicas. Em sua essência, o modelo neoliberal prioriza o mercado em detrimento do Estado, o que fragiliza a proteção social estatal, ou seja, de acordo com esse modelo as vulnerabilidades sociais e econômicas são de responsabilidade do indivíduo.

O modelo econômico vigente na sociedade brasileira produziu um expressivo contingente de trabalhadores informais e de desempregados, sem acesso aos benefícios pecuniários, que demandam por proteção social enquanto direito a inserção na política da seguridade social, com vistas à garantia dos mínimos sociais. Sposati (1997, p.10) afirma que “discutir mínimos de cidadania no contexto neoliberal que vivemos é um grande desafio e exige remar contra a corrente neoconservadora que propõe a desmontagem da responsabilidade pública e social”.

A autora refere que propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos seus cidadãos. Os mínimos sociais como princípio neoliberal entende o enfrentamento dos riscos sociais ou econômicos como de responsabilidade individual e não social. Convém destacar que essa discussão sobre mínimos sociais é complexa e envolve um debate contraditório. Pereira (2002), arrefece essa discussão ao refletir sobre a tendência em identificar mínimo com básico e que embora provisões mínimas e necessidades básicas sejam considerados termos equivalentes, do ponto de vista conceitual e político estratégico são diferentes.

Para a autora,

Mínimo e básico, são na verdade, conceitos distintos, pois enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação

indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta (Pereira, 2002, p.26)

A história da Política de Assistência Social brasileira tem seu marco nas décadas de 1980 e 1990. Sua instituição antecede todo um processo histórico de práticas assistencialistas direcionadas aos pobres e necessitados pautados na caridade, na filantropia sob os auspícios da religião católica. Lopes (2006, p.77), refere que

essas décadas foram palco de um amplo movimento nacional, heterogêneo e dinâmico, de formação política para a nova compreensão do direito e das novas funções do Estado e para a mobilização quanto à exigência das novas ações governamentais necessárias, considerando o conteúdo da Lei que institui, finalmente, um sistema descentralizado e participativo para a área.

É a partir da Constituição Federal de 1988 – CF/88 que a assistência social é instituída enquanto política pública, na perspectiva da garantia de direitos sociais voltados para segmentos e grupos sociais a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social, que provê os mínimos sociais, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (Brasil, 1993). Portanto, uma política pública com visão minimalista que não assegura o básico para sobrevivência.

Essa política está inserida na Seguridade Social, juntamente com a saúde e a previdência social. A Seguridade Social, conforme definida na Constituição Federal de 1988, no Artigo 193, constitui um conjunto integrado de ações do poder público e da sociedade voltado à garantia dos direitos relacionados à saúde, à previdência e à assistência social. Na trajetória da assistência social, isso representa um avanço, sobretudo em um contexto adverso marcado pela consolidação do neoliberalismo no país. Convém assinalar que, segundo Boschetti (2003), a assistência social enfrentou inúmeras dificuldades para ser reconhecida legalmente como direito e ainda encontra obstáculos em sua efetivação. A autora também destaca que essa política permanece em constante tensão com as formas capitalistas de organização social do trabalho.

A regulamentação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, ocorre com a aprovação da Lei 8.742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, alterada pela Lei nº 12.435/2011, que definiu e garantiu direitos à

assistência social, como “direito do cidadão e dever do Estado”. A nova Lei reorganiza a PNAS, assegurando a primazia do Estado na provisão de serviços, benefícios, programas e projetos.

Convém ressaltar que os conceitos assistência, assistencialismo e assistência social devem estar bem esclarecidos para que não sejam confundidos. Segundo o Dicionário Crítico: Política de Assistência Social no Brasil (Fernandes; Hellmann, 2016, p. 22), assistência “é o ato de assistir, ajudar ou proteger aqueles que necessitam”. Sposati (1995, p.4,5), retrata a assistência como “a possibilidade de proteção social através de subsídios, apoio, referência, orientação”, nesta ótica o Estado deve assegurar as garantias sociais previstas em lei. A autora em 1991 concebe assistencialismo como o “acesso a um bem através de uma benesse, de doação, isto é, supõe sempre um doador e um receptor”, o que gera o clientelismo reforçado na prática eleitoreira de apadrinhamento político partidário.

Pereira (1996, p.39), chama atenção para equívocos conceituais sobre a assistência social, refere que esta não pode ser interpretada como sendo um simples episódio de boa vontade nem como mera cobrança ética de dívidas morais. Afirma também que a assistência social resulta de “resistências estruturais ao modo de produção capitalista as quais problematizam por dentro a compulsão deste modo de produção para a desigualdade e a injustiça.” Sposati (1995), reforça a assistência social como política de atenção e defesa dos direitos, com destaque aos direitos de sobrevivência com dignidade em uma determinada sociedade.

A nova concepção de assistência social, pautada na universalização do acesso aos serviços socioassistenciais, no campo dos direitos sociais e da responsabilidade estatal é construída de forma integrada às políticas setoriais, em contraposição às formas anteriores de filantropia e clientelismo. Conforme a LOAS, 1993 reforça o enfrentamento à pobreza, na garantia dos mínimos sociais e no provimento de condições para atender contingências sociais.

Esta concepção como “direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia” (Brasil, 2004, p.15), ou seja, uma concepção de política voltada para o campo dos direitos no desenvolvimento humano; para a universalização dos acessos e da responsabilidade estatal na superação da tutela e ou assistencialismo. Segundo

Silva (2012, p. 28)

A Assistência Social na contemporaneidade se coloca na esfera dos direitos de cidadania a serem assegurados pelo Estado democrático de direitos e dependendo dos critérios de justiça em que se pautam, podem objetivar suprir as necessidades humanas, ou alcançar determinados segmentos pelo critério do mérito, mas o direito à assistência social é fruto de longa construção histórica dos trabalhadores por condições humanas de sobrevivência.

Yazbek (2004, p.15), chama a atenção para a implementação dessa mudança fundamental ao afirmar que, a Assistência Social não pode ser “pensada isoladamente, mas na relação com outras políticas sociais e em conformidade com seu marco legal que apresenta um novo desenho institucional para esta política”, refere ainda acerca da garantia da descentralização com a primazia do Estado, o comando único em cada esfera governamental e a gestão compartilhada com a sociedade civil pelos conselhos, conferências e fóruns, em seu planejamento e controle.

A LOAS/2011, enquanto amparo legal da gestão das ações na área de assistência social, no seu Art. 6º, a organiza sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado SUAS, com os seguintes objetivos:

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social [...]; III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos (Brasil, 2011, p.03).

A Política Nacional de Assistência Social - PNAS e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, configuram marcos da proteção social, com disposições, estratégias e ações com vistas ao estabelecimento de um sistema descentralizado e participativo, que busca assegurar direitos socioassistenciais à família e seus membros. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS foi criado nesse contexto, em janeiro de 2004, passa a ser responsável pela Política de Assistência Social e as ações de segurança alimentar e nutricional. (Brasil, 2008a). De acordo com Brito (2023, p.45) a PNAS

perpassa por um contexto sociopolítico atravessado pelas ofensivas e regulações neoliberais, reconduzindo o Estado brasileiro à condição de Estado mínimo, relegando a política pública regulamentada por dispositivos legais oriundos de conquistas sociais, a diretriz da focalização e seletividade bem como restringindo às ações de prevenção de risco e vulnerabilidade social.

O SUAS regula a organização da assistência social em todo território nacional, materializa a LOAS no que diz respeito à garantia e à ampliação da assistência social enquanto direito, com ações que visam responder ao caráter emergencial de famílias em situação de extrema pobreza por meio de programas de transferência de renda, aliado ao acompanhamento profissional de indivíduos e famílias com vínculos familiares e comunitários fragilizados, rompidos ou que eventualmente estejam expostos a algum tipo de violência e ou vulnerabilidade social. A implantação do SUAS, ocorreu em um contexto em que o Estado atuava a partir de diretrizes neoliberais, pautado na lógica gerencial e de potencialização das redes de serviços existentes nos territórios. Segundo Lopes (2006, p.83), o SUAS se constitui

na regulação e organização em todo território nacional do atendimento às necessidades de proteção e seguridade sociais por meio de um conjunto articulado de serviços continuados, benefícios, programas e projetos, objetivando assegurar e afiançar o disposto na LOAS. Dessa forma, benefícios, serviços, programas e projetos compõem a oferta de ações de assistência social definida em lei e voltada ao atendimento de um público que tem em comum as marcas da vulnerabilidade e do risco social, da pobreza e precária inclusão social. Esse público, que é heterogêneo, apresenta demandas e necessidades protetivas diferenciadas e segundo recortes etários, de gênero, dependência entre outras.

O SUAS enquanto modelo de gestão descentralizado e participativo, consolida uma deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003. Está integrado pelos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); pelos Conselhos de Assistência Social; pelas entidades privadas de Assistência Social e pelos usuários. Cabe aos gestores, conforme suas competências, assumirem responsabilidades na gestão do Sistema e na garantia de sua organização, qualidade e resultados na prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios que serão ofertados pela rede socioassistencial (Brasil, 2012).

A organização do SUAS se pauta pelos princípios da universalidade, da gratuidade, da intersetorialidade, da equidade e da integralidade da proteção social, “que deve ser garantida por meio da oferta de provisões em sua completude, por meio do conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais”. (Brito, 2023, p.38). Assim sendo, para a consolidação dos objetivos do SUAS, os entes federativos devem estar sintonizados com a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica com o propósito da garantia da proteção social não contributiva, a implementação da gestão do trabalho e educação permanente no SUAS, bem como contribuir para a garantia de direitos.

Essa política representa o compromisso ao combate de práticas clientelistas e assistencialistas imbuídas na cultura brasileira enquanto dádiva. Efetiva benefícios e serviços, como direitos superando atendimentos pontuais primando por uma visão da totalidade. Está organizada pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS, tendo como um dos principais eixos estruturantes a matricialidade sociofamiliar, ou seja, a família no centro das atenções macro da política. Estabelece as diretrizes para a implantação e operacionalização das ações com base no pacto federativo, compreendendo as formas de adesão, o financiamento das ações a serem desenvolvidas e os níveis de proteção social. Seguindo esse arcabouço, Araújo (2018, p.6) assinala que,

O SUAS inova na construção de um novo desenho institucional para a Política de Assistência Social ao reafirmar a articulação entre econômico e social e com outras políticas públicas (intersectorialidade); o Controle Social da sociedade em formulação, gestão, execução e avaliação da Política; o Comando Único; a Centralidade na Família e aqui ressaltamos a necessidade de problematização e superação da visão fragmentadora, repressora, conservadora, moralizadora e de responsabilização da família; o protagonismo dos usuários como sujeitos de direitos; a Garantia de financiamento compartilhada pelos três níveis de Governo; as Garantias de Proteção Social dentre outros aspectos.

A assistência social, desde sua concepção como política integrante da seguridade social, tem como finalidade prover os mínimos sociais por meio de um conjunto integrado de ações desenvolvidas pelo poder público e pela sociedade, visando garantir o atendimento das necessidades básicas (Brasil, 1993). Nessa perspectiva, Carvalho (2000) compreende os mínimos sociais como uma construção histórica consolidada ao longo do século XX. A autora destaca ainda

que a provisão desses mínimos, voltados à sobrevivência e à inclusão social, implica a formulação e a reafirmação de pautas relacionadas às necessidades humanas gerais.

Segundo Pereira (2002, p.38) o conceito de necessidades humanas ou sociais, “a começar pelo seu conteúdo e pela sua real contribuição à formulação de políticas públicas, tem suscitado considerável interesse analítico-crítico por parte dos setores intelectuais e políticos não conservadores”. A autora refere que o termo “necessidades humanas” tem uma conotação tão ampla, relativa e genérica, que fica difícil identificar os conteúdos, contornos e particularidades desse conceito”. Para o enfrentamento das necessidades humanas se faz necessário a utilização de ações que envolvam outros setores sociais.

Cabe reforçar o papel da intersetorialidade no SUAS, para Couto et al. (2017, p.68) a intersetorialidade deve “expressar a articulação entre as políticas públicas, por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social básica ou especial e ao enfrentamento das desigualdades sociais identificadas nas distintas áreas”. Para Bronzo e Veiga, (2007, p.19) “a perspectiva da intersetorialidade se materializa em diferentes âmbitos, no nível decisório, no campo dos arranjos institucionais e no das práticas operativas e metodologias de trabalho”, ou seja, no âmbito do SUAS a intersetorialidade possibilita a articulação entre as políticas públicas o que envolve o reconhecimento de objetivos comuns junto à intervenção social.

Porém, o SUAS ainda enfrenta diversos desafios na sua implementação, de forma a consolidar a descentralização e a democratização nas três esferas governamentais, dentre eles destacam-se:

- a instituição de monitoramento sistemático e a territorialização dos equipamentos de assistência social nas áreas de maior vulnerabilidade e riscos. O que reforça de acordo com a NOB/SUAS/2012, a necessidade da implantação da Vigilância Socioassistencial, junto aos entes federados, enquanto estratégia para o reconhecimento e localização das vulnerabilidades e riscos e das violações de direito nos territórios, e que oriente e avalie a oferta de serviços socioassistenciais de acordo com as necessidades dos usuários.

- a efetivação e implementação da NOB/SUAS/RH, de forma a garantir a qualificação e valorização dos trabalhadores do SUAS com a padronização das carreiras, em conformidade com as diretrizes nacionais, para implementação de ações específicas que resulta nos impactos diretos para a qualidade dos serviços e benefícios ofertados no SUAS.
- a superação e ou ruptura da concepção de assistência social como filantropia conservadora no campo do assistencialismo, pelo fortalecimento da garantia de direitos sociais.
- a garantia de quadro de pessoal técnico permanente, qualificado e capacitado continuamente para atuar na estrutura do SUAS, em conformidade com a NOB/SUAS/RH e a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS.
- capacitação de gestores, corpo técnico, conselheiros e usuários da Política de Assistência Social, pautada na educação continuada de acordo com a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS.
- efetivação de um sistema permanente de informações, monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social, de forma a garantir a maior abrangência e efetividade aos serviços socioassistenciais.
- garantia da intersetorialidade da assistência social com as entidades de assistência social, organizações não governamentais e as demais políticas sociais na perspectiva do trabalho em rede.
- investimento na organização e no protagonismo dos usuários da Política de Assistência Social.
- aperfeiçoamento do controle social de modo a garantir a participação democrática e paritária dos usuários, entidades de assistência social e poder público.
- assegurar recursos financeiros condizentes com as necessidades que a Política de Assistência Social requer de forma a garantir a prestação de serviços socioassistenciais de qualidade.

Tais desafios devem ser pautados nas três esferas governamentais de forma a fomentar na assistência social “a perspectiva de política pública no campo do direito, da seguridade social, da universalidade da proteção social e da

primazia da responsabilidade estatal” (Brasil, 2008b). Assim sendo, na próxima seção trataremos do processo de implantação da Política de Assistência Social no Maranhão.

2.2 Construção, desconstrução e reconstrução da Política de Assistência Social no Maranhão: desafios e perspectivas para o SUAS

A história da assistência social no Maranhão teve seus primórdios ligados à caridade e filantropia aos “necessitados” sob forte influência da igreja católica desde o período colonial, através das Ordens religiosas e Irmandades leigas, como a Irmandade da Misericórdia com a realização de ações sociais, articuladas com a filantropia das damas da sociedade, efetivadas nos hospitais, orfanatos e asilos junto aos pobres, doentes, deficientes e órfãos reforçando o princípio cristão da caridade e amor ao próximo.

As ações de assistência social no Estado do Maranhão, a nível governamental estavam vinculadas inicialmente na área da saúde no período anterior aos anos 1930, pautada na concepção da ajuda, ou seja, prestar assistência a famílias empobrecidas seguida de ações voltadas ao “menor” nos anos 1960. Porém, segundo (Silva, 2012, p.57)

o processo de implementação da assistência social como política pública de direito, remonta a meados dos anos 1980, sob a influência do processo de redemocratização, mas é importante procurar as suas bases de constituição para o melhor entendimento das condições atuais em que ela se encontra. Dessa forma, convém considerar o contexto, os sujeitos, as concepções que orientaram as primeiras iniciativas de proteção social através da assistência social no Estado.

A nova conjuntura nacional, pós ditadura militar, sob a égide do comunitarismo favoreceu a criação da Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Comunitário - SEDEC “para desenvolver ações de desenvolvimento de comunidade, conforme orientações da esfera federal, além de ações assistenciais” (Silva, 2012, p.90). Conforme a autora, esta Secretaria serviu de base relevante para a implementação da Política de Assistência Social no Maranhão nos anos posteriores e tinha como objetivo:

manter e desenvolver um processo de diálogo permanente com todas as organizações populares, sindicatos, associações de bairros e organizações similares, para assim dar sua contribuição de garantia plena do exercício da cidadania a cada parcela da comunidade maranhense. (Silva, 2012, p.99).

Segundo a autora, a questão dos direitos sociais já apresentava embriões nas ações desenvolvidas por esta Secretaria, embora posteriormente com a mudança da conjuntura, as contradições se apresentassem numa dinâmica peculiar entre o conservadorismo e a garantia de direitos. Pode-se considerar a SEDEC como marco inicial da assistência social enquanto direito, porém, as relações de poder político, com as sucessivas mudanças de nomenclaturas desta Secretaria, e suas finalidades, a assistência social enquanto política pública foi alcançando espaços para sua efetivação embora de forma imprecisa e descontínua, para o cumprimento das exigências formais da Política de Assistência Social.

A SEDEC ao longo dos anos, passou por profundas transformações, como constantes reordenamentos institucionais, objeto de intervenção, duplo comando, mudanças de denominação (SEDEC, SEDESC, SEDESCT, SOLECIT, GDS e SEDES atualmente). Tais mudanças se deram com a reorganização administrativa proveniente de fim e mudança de mandato no governo estadual, conforme descrito no Quadro abaixo.

Quadro 1– Linha do tempo do órgão gestor da Política de Assistência Social do Estado do Maranhão

NOMENCLATURA	SIGLA	BASE LEGAL DE CRIAÇÃO
Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Comunitário	SEDEC	Criada pelo Decreto nº 10.380, de 15/03/1987
Secretaria de Desenvolvimento Comunitário	SEDEC	Criada pela Lei nº 4.791, de 08/07/1987
Secretaria de Desenvolvimento Social e Comunitário	SEDESC	Criada pelo Decreto nº 12.346 de 20/03/1991
Secretaria de Desenvolvimento Social, Comunitário e Trabalho	SEDESCT	Criada pela Lei nº 5.595, de 24/10/1992
Secretaria de Estado de Solidariedade, Cidadania e Trabalho	SOLECIT	Criada pela Lei nº 6.694 em 11/07/1996
Gerência de Desenvolvimento Social	GDS	Criada pela Lei 7.356 em 29/12/1998
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social	SEDES	Criada pela Lei nº 8.153 em 08/07/2004

Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar	SEDES	Criada pela Medida Provisória nº 120, de 17/04/2012 convertida na Lei nº 9.629 de 16/06/2012
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social	SEDES	Criada pela Medida Provisória nº 184 de 02/01/2015

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pesquisa documental em Relatórios SEDES e Diário Oficial do Estado do Maranhão (1987 a 2015)

Atualmente, denominada Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, a SEDES, se constitui o órgão gestor e coordenador estadual da Política de Assistência Social, cujos primeiros passos para a implementação da referida política, se deram de forma adaptativa expresso primeiramente por meio do Decreto Estadual nº 20.665, de 23 de julho de 2004, integrando na estrutura da SEDES, a Secretaria Adjunta de Assistência Social, com a responsabilidade de materializar a assistência social enquanto política a nível estadual.

Com a instituição do SUAS em todo território nacional a partir de 2005, estados e municípios enfrentaram e enfrentam desafios para a sua implementação. No Maranhão não foi diferente, a SEDES se reorganizou de acordo com as diretrizes do SUAS a partir do Decreto Estadual nº 22.908 de 02 de janeiro de 2007, que estabelece novo reordenamento institucional e programático da SEDES e da Lei nº 8.567/2007 para adequação ao SUAS, que passa a integrar em sua estrutura funcional a Secretaria Adjunta de Assistência Social e de Segurança Alimentar e Nutricional composta pela Superintendência de Gestão do SUAS; Superintendência de Ações de Proteção Social Básica; Superintendência de Ações de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

A partir de então houve movimentos internos para a adequação da SEDES à Política Nacional de Assistência Social. Dentre as principais dificuldades para o avanço da política foi a resistência pelo novo, o não entendimento e ou compreensão dos princípios e diretrizes da política, o enfrentamento de mudanças de paradigmas, ou seja, as ações da assistência social teriam que seguir as orientações e recomendações das normativas vigentes.

A implementação da Política de Assistência Social no Maranhão, é atravessada por ataques permanentes, expressos em reordenamentos institucionais que ignoram as normativas e as especificidades da política, o que exige um movimento de reconstrução permanente. Essa realidade não foi

diferente a nível municipal, ao mesmo tempo que a SEDES se adequava internamente, teve que assessorar os municípios na implantação e implementação da política de forma a encarar entraves estruturais, institucionais e políticos.

As seguidas alterações de nomenclatura atingem diretamente na forma de implementação da Política de Assistência Social com a descontinuidade de ações voltadas ao fortalecimento desta, o que se pode inferir como desconstrução da Política de Assistência Social. Além, das dificuldades referentes à estrutura organizacional, a equipe técnica é deficitária e insuficiente para a implantação do SUAS no Estado.

A reforma administrativa realizada pelo governo estadual, através da Medida Provisória nº 120 de 17 de abril de 2012, “distribuiu as ações da SEDES, em duas Secretarias, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar, e a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania” (Silva, 2012). Esse processo de divisão das ações de assistência social imposto pela Reforma Administrativa consolidou o comando duplo da assistência social, contrariando as normativas legais do comando único expresso no art. 12, inciso V da NOB/SUAS/2012 “garantir o comando único das ações do SUAS, pelo órgão gestor da Política de Assistência Social”, conforme preconiza a LOAS.

Com o Decreto Estadual nº 28.124 de 23 de abril de 2012, as ações de assistência social que até então faziam parte da SEDES, passaram para a então Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania – SEDIHC, compondo na Unidade de atuação programática a Secretaria Adjunta de Assistência Social. A partir daí a Vigilância Socioassistencial passa a ser inserida na estrutura organizacional da SEDIHC e implementada a nível estadual.

Em 2015, se vislumbra a reconstrução da Política de Assistência Social com a expedição da Medida Provisória nº 184, de 02 de janeiro de 2015, que altera as finalidades da SEDIHC que passa a ser denominada de Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular – SEDIHPOP; e, da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar para Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social – SEDES.

A reorganização da SEDES, se dá a partir dos Decretos nº 30.656, de 23 de fevereiro de 2015, e nesse mesmo ano com o Decreto Estadual nº 31.070 de

03 de setembro de 2015, às ações de assistência social retornam à SEDES, o que “pôs fim” à discussão sobre o não cumprimento do comando único pela Política de Assistência Social no Estado do Maranhão.

Atualmente, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social -SEDES conta em sua estrutura administrativa com as Secretarias Adjuntas de Administração e Finança; Assistência Social; Segurança Alimentar e Nutricional; Transferência de Renda e Cidadania; Elaboração de Projetos e Atração de Investimentos; Articulação Institucional, Promoção e Parceria e uma Gerência de Inclusão Socioprodutiva.

A gestão da Política de Assistência Social no Estado do Maranhão, ainda apresenta desafios para sua concretude, a exemplo da efetividade do comando único “uma vez que a gestão do benefício de transferência de renda, mais especificamente o Programa Bolsa Família e a gestão do Cadastro Único, não são coordenados pela SAAS” (II Plano Decenal de Assistência Social do Estado do Maranhão, 2018/2028).

Na estruturação do órgão gestor da Política de Assistência Social consta a formalização das áreas essenciais, (Proteção Social Básica; Proteção Social Especial; Gestão do SUAS; Fundo Estadual de Assistência Social), porém, até o momento, ano de 2026, a área Gestão do Trabalho e Educação Permanente e a área Regulação do SUAS não estão incluídas na estrutura da SEDES.

Conforme o Levantamento de Dados sobre o Perfil dos Trabalhadores (as) do SUAS no Estado do Maranhão, no ano de 2023, a equipe do órgão gestor estadual está composta por 139 profissionais lotados na SEDES. Destes, 55,7% são assistentes sociais; 12,9% pedagogo; 17,10% outro profissional de nível superior (contador, advogado, estatístico, fisioterapeuta). 14,3% profissional de nível médio. O quadro de pessoal se configura insuficiente para o acompanhamento e implementação da Política de Assistência Social no Estado, considerando a necessidade de assessoramento contínuo aos 217 municípios maranhenses, o que se constitui desafio para o fortalecimento do SUAS.

Do total de trabalhadores(as) do SUAS por vínculo empregatício lotados na SEDES/SAAS, 37,1% correspondem à comissionado; 35,7% à servidor estatutário; 18,6% à servidor temporário; 7,1% à terceirizado e 1,5% à empregado público celetista. É possível observar que o vínculo por cargo comissionado prevalece sobre os demais. Quanto à escolaridade 74,3% com nível superior

completo; 14,3% com ensino médio completo, 10,0% com especialização e 1,4% com mestrado. Em relação à escolaridade constata-se que em sua maioria são trabalhadores (as) com ensino superior completo. Na tabela abaixo será demonstrado a quantificação de trabalhadores (as) nos municípios maranhenses.

Tabela 1 – Quantidade de trabalhadores(as) da Assistência Social na esfera municipal maranhense

LOCAL DE TRABALHO	Nº EQUIPAMENTOS	QUANTIDADE
CRAS	328	6.365
Secretaria Municipal de Assistência Social	217	2.530
Outras Redes Assistenciais	217	1.833
Centros de Convivência	299	1.710
Unidades de Acolhimento	96	1.095
CREAS	124	1.094
Centro Dia	7	121
Centro Pop	9	116
Total	1.297	14.864

Fonte: SAAS/SGSUAS/SVS, 2023. Base de Dados CADSUAS/MDS

Nos municípios maranhenses o total de trabalhadores (as) da assistência social por unidade de atendimento corresponde a 14.864. Destes, 42,8% estão nos CRAS; 17% nas Secretarias Municipais de Assistência Social; 12,3% na Rede Socioassistencial; 11,5% nos Centro de Convivência; 7,4% em Unidades de Acolhimento; 7,4% nos CREAS; 0,8% em Centro Dia e 0,8% em Centro Pop

O total de trabalhadores por vínculo empregatício lotados na rede socioassistencial dos municípios maranhenses corresponde a 50,2% servidor temporário; 16,8% com outro vínculo não permanente; 15,2% comissionado; 13,6% servidor/estatutário e 4,2% entre CLT, terceirizado e outros. São dados preocupantes uma vez que o baixo índice de servidor efetivo pode afetar diretamente na implementação do SUAS, bem como no alcance dos objetivos da Política Nacional de Assistência Social. Portanto há necessidade de formação de quadro de trabalhadores efetivos a nível estadual e municipal, como forma de romper com a precariedade do trabalho, face às incertezas vivenciadas pelos trabalhadores mediante contratos instáveis, baixa remuneração, ausência de

concurso público na área da assistência social de forma a garantir a continuidade dos serviços socioassistenciais.

Quanto à escolaridade de trabalhadores municipais da Assistência Social: 52,29% possuem o ensino médio completo; 31,52% o ensino superior completo. O total de trabalhadores por área de formação, profissão, função na esfera municipal corresponde a: 42,2% profissional de nível médio; 22,9% sem formação profissional; 13,3% assistente social; 6,6% outro profissional de nível superior; 15% entre pedagogos, psicólogos e advogados.

A cobertura dos serviços socioassistenciais pelo CRAS se dá em 100% dos municípios, porém, o número deste equipamento ainda não é suficiente para atender as demandas, principalmente nos municípios com maior densidade demográfica. Tem somente 1 CRAS em 120 municípios de Pequeno Porte I; em 38 municípios de Pequeno Porte II, e 3 em municípios de Médio Porte, o que totaliza 161 municípios. No quadro abaixo será apresentado Programas, Serviços e Benefícios Socioassistenciais da Proteção Social Básica.

Tabela 2 – Rede Socioassistencial do SUAS no Estado do Maranhão – 2025

Proteção Social Básica

PROGRAMAS/SERVIÇOS E BENEFÍCIOS SOCIOASSISTENCIAIS	Nº DE MUNICÍPIOS
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF	217
Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas	124
Serviço executado por equipe volante	92
Lancha de Assistência Social	11
Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do trabalho/ ACESSUAS Trabalho	36
Programa BPC na Escola	217
Primeira Infância no SUAS/ Programa Criança Feliz	213
Programa Estadual CUIDAR/auxílio cuidar	217

Fonte: SEDES/ Rede SUAS/ dez 2025

A tabela acima retrata a Rede de Proteção Socioassistencial no Estado do Maranhão, formada por um conjunto de ações integradas de iniciativa pública e da sociedade civil que ofertam serviços, programas, projetos e benefícios

socioassistenciais. O trabalho em Rede pressupõe a articulação entre as unidades de provisão da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial por níveis de complexidade.

De acordo com os dados, em 100% dos municípios maranhenses existe pelo menos uma Unidade de CRAS, porta de entrada para acesso a benefícios e serviços socioassistenciais. Na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2014) os Serviços de Proteção Social Básica estão assim definidos:

- Serviço de Proteção Integral à Família (PAIF), consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida;
- Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas tem por finalidade a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários. Visa a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social, a equiparação de oportunidades e a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência e pessoas idosas, a partir de suas necessidades e potencialidades individuais e sociais, prevenindo situações de risco, a exclusão e o isolamento.
- Serviço de Equipe Volante objetiva a garantia de direitos a famílias que residem em locais dispersos ou de difícil acesso, como áreas rurais, comunidades indígenas, quilombolas e assentamentos.
- Serviço Lancha de Assistência Social tem como finalidade levar serviços de proteção social, acolhimento e direitos sociais a populações que dependem exclusivamente da malha hidroviária.
- Serviço Primeira Infância no SUAS/Programa Criança Feliz promove o desenvolvimento de gestantes e crianças de 0 até 6 anos com foco no fortalecimento de vínculos familiares.
- Programa Acessuas Trabalho objetiva promover a autonomia e a inclusão produtiva de pessoas a partir de 16 anos inscritas no CadÚnico que recebem algum benefício socioassistencial.

- Programa BPC na Escola objetiva identificar e remover barreiras que dificultam à crianças e adolescentes com deficiência o acesso e a permanência na escola.

O Estado do Maranhão executa o Programa Estadual CUIDAR com o objetivo de assegurar condições materiais para alimentação, escolaridade e desenvolvimento saudável por meio de auxílio financeiro à crianças e adolescentes maranhenses em situação de orfandade bilateral, ou seja, que perderam ambos os pais, com pelo menos um dos óbitos decorrentes da pandemia do Covid-19.

Na Proteção Social Básica o Serviço PAIF, o Programa BPC na Escola e o Programa Estadual CUIDAR, se encontram implantados, em todos os municípios maranhenses, seguido do Programa Criança Feliz – PCF, com 213 municípios adesos.

Na Proteção Social Especial de Média Complexidade, os equipamentos e serviços estão especificados na tabela abaixo.

Tabela 3 – Rede Socioassistencial do SUAS no Estado do Maranhão – 2025.

Proteção Social Especial: Média Complexidade

EQUIPAMENTOS	SERVIÇOS	Nº DE MUNICÍPIOS
Centro de Referência Especial de Assistência Social - CREAS	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI.	124
	Serviço Especializado em Abordagem Social.	04
	Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas - MSE.	124
	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias.	124
	Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.	08
	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias em Centro de Referência Especializado de Atenção Integral à Saúde da Pessoa Idosa – Centro Dia – São Luís. CREAISPI	01
		Estado

	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias em similar ao Centro Dia – Região Tocantina.	01
--	---	----

Fonte: Censo SUAS 2024; SPSE/SAAS/SEDES nov/2025

No Estado do Maranhão existem atualmente 124 CREAS em funcionamento, nestes, em 100%, estão instalados o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas (MSE) e o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias. O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua está instalado em 6,45% dos CREAS e em 3,22%, o Serviço de Abordagem Social.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2014) define os Serviços de Proteção Especial de Média Complexidade e Alta complexidade em:

Média Complexidade

- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) como serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos;
- Serviço Especializado em Abordagem Social, consiste em um serviço ofertado, de forma continuada e programada, com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras;
- Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). O serviço tem por finalidade prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente;
- Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias, esse serviço oferta atendimento

especializado a famílias com pessoas com deficiência e idosos com algum grau de dependência, que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos, tais como: exploração da imagem, isolamento, confinamento, atitudes discriminatórias e preconceituosas no seio da família, falta de cuidados adequados por parte do cuidador, alto grau de estresse do cuidador, desvalorização da potencialidade/capacidade da pessoa, dentre outras que agravam a dependência e comprometem o desenvolvimento da autonomia;

- Serviço Especializado para pessoas em situação de rua. É um serviço ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Tem a finalidade de assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida.

Alta Complexidade

Os Serviços de Proteção Especial de Alta Complexidade estão tipificados como:

- Serviço de Acolhimento Institucional nas modalidades de Abrigo Institucional, Casa Lar, Casa de Passagem e Residência Inclusiva direcionados ao Acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral.
- Serviço de Acolhimento em República no qual oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustentação.
- Serviço de Atendimento em Família Acolhedora - Serviço que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes, afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas.
- Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências, promove apoio e proteção à população atingida por

situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas.

Na tabela seguinte se observa os equipamentos e serviços de alta complexidade executados pelos CREAS.

Tabela 4 – Rede Socioassistencial do SUAS no Estado do Maranhão – 2025

Proteção Social Especial: Alta Complexidade

PÚBLICO	EQUIPAMENTO/SERVIÇO	QUANTIDADE	Nº DE MUNICÍPIOS
Crianças e Adolescentes	Casa Lare	11	08
	Abrigo Institucional	28	20
	Família Acolhedora	17	17
Pessoas Idosas	Abrigo Institucional - ILPI	21	12
	Abrigo Institucional -ILPI	01	Estado
Jovens e Adultos com Deficiência	Residência Inclusiva	09	09
Adultos e Famílias	Abrigo Institucional – Casa de Passagem para migrantes e refugiados	01	01
	Abrigo Institucional – Casa de Passagem para população de rua	04	04
	Abrigo Institucional População de rua homens	02	02
	Casa de Passagem	03	03
	Mulheres em Situação de Violência – Tribunal de Justiça	01	Judiciário
	Serviço de Acolhimento em República	01	01

Fonte: Censo SUAS 2024; SPSE/SAAS/SEDES nov/2025

Na tabela acima se observa que os serviços de Proteção Social Especial de Alta complexidade voltados para crianças e adolescentes; pessoas idosas, jovens e adultos com deficiência; não atende as necessidades do atendimento especializado a esses grupos. Há necessidade de prestação de serviços qualificados e eficientes de forma a garantir os direitos assistenciais desses

segmentos populacionais.

Os serviços de alta complexidade da Proteção Social Especial, devem assegurar a proteção integral (moradia, alimentação, higienização) para famílias e indivíduos que se encontram sem referência ou em situação de ameaça, necessitando serem retirados de seu núcleo familiar e ou comunitário. Há necessidade de implantação dos serviços regionalizados de alta complexidade para atender adolescentes autores de ato infracional, idosos em situação de abandono e usuários de drogas.

Os desafios e perspectivas para a consolidação do SUAS no Estado do Maranhão ainda são evidentes dentre eles se destacam:

- a necessidade de mudança de cultura assistencialista ainda presente, para a cultura do direito de Seguridade Social e responsabilidade estatal, ou seja, estabelecer a cidadania em contraposição à pobreza.
- garantia de recursos financeiros para o cofinanciamento pela esfera estadual aos municípios, para os serviços continuados. Há necessidade da garantia de recursos financeiros no Plano Plurianual para a implementação da política.
- capacitação permanente e contínua dos atores envolvidos na política de assistência social (gestores (as), técnicos (as), conselheiros (as), usuários (as) e representantes de entidades assistenciais, em conformidade à Política Nacional de Educação Permanente do SUAS.
- fortalecimento da Escola de Formação do SUAS, enquanto espaço direcionado à capacitação contínua e permanente a todos atores da Política de Assistência Social.
- fortalecimento do Controle Social junto aos conselhos estadual e municipais de assistência social, como forma de garantir a participação da população na formulação e controle da política.

Os reordenamentos institucionais e as fragmentações provocadas na estruturação do SUAS no Estado, as equipes insuficientes, as flexibilizações nos contratos de trabalhos expressam uma concepção de assistência social como política secundarizada e impactam na consolidação do SUAS e seus elementos estruturantes com destaque para a Vigilância Socioassistencial, como será trabalhado no item a seguir.

2.3 A Vigilância Socioassistencial enquanto função do SUAS: bases normativas, teóricas e objetivos

A assistência social, enquanto política pública de direito, assim como a saúde e a previdência compõem o Sistema de Seguridade Social cujo fundamento legal se pauta na Constituição Federal de 1988. A assistência social deve ser assegurada conforme a PNAS (Brasil, 2004, p.89) “a todos os brasileiros, de acordo com suas necessidades e independentemente de sua renda, a partir de sua condição inerente de ser de direitos”. Isto é, no campo da proteção social deve prover a “proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações em riscos e prevenir a incidência de agravos à vida em face das situações de vulnerabilidade” PNAS (Brasil, 2004, p.89). Com isso a assistência social passa a atuar frente às “vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos” enfrentados pelo cidadão (ã) em seu ciclo de vida por questões econômicas e sociais.

A Vigilância Socioassistencial no SUAS é estabelecida na NOB/SUAS/2005 enquanto função essencial da Política de Assistência Social, assim como a proteção social e a defesa dos direitos socioassistenciais e institucionais. São funções interligadas e complementares entre si. De acordo com a referida NOB, a concepção de Vigilância Socioassistencial (Brasil, 2013, p. 13) “consiste no desenvolvimento de capacidades e meios técnicos para que os gestores e profissionais da assistência social possam conhecer formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual são responsáveis,” planejar ações preventivas e contribuir no aprimoramento das ações na restauração de direitos violados e na interrupção de situações de violência.

A primeira definição de Vigilância Socioassistencial está retratada na PNAS/2004, segundo Pires (2016, p.39) enquanto “identificadora de situações de risco e vulnerabilidade para produção e sistematização de informações”. De acordo com a mesma autora, a Vigilância Socioassistencial é definida como “avaliadora dos serviços socioassistenciais e responsável por construir indicadores para medir nos territórios, as situações de riscos sociais e violação de direitos” Pires (2016, p.39). As Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (Brasil, 2013, p.28), destaca ser função da vigilância:

sistematizar as informações em seu âmbito de atuação para facilitar o processo de planejamento e execução de serviços, nos casos que se fizerem necessários, propor novas formas e questões para a coleta de informações. Por exemplo, propor metodologia de construção coletiva do conhecimento nos CRAS e CREAS, auxiliar aos técnicos conhecerem seus territórios de abrangência, propor formulários de coleta de dados, fomentar sistemas informatizados entre outros.

Para a PNAS (Brasil, 2004, p.93), a Vigilância Socioassistencial consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão para conhecer as formas de vulnerabilidade social da população e do território. Na mesma lógica a PNAS (Brasil, 2004, p.39), destaca que os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados segundo as referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional, portanto,

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 nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violências e ameaças; vítimas de preconceitos por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências moradias provisórias para os diversos segmentos etários. Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violação de direitos (Brasil, 2004).

A Vigilância Socioassistencial em seu funcionamento deve estar articulada com os demais setores, e realizar a leitura crítica das informações e dados mensurados, de forma a não se tornar um armazenamento de informações, esses dados devem ser tratados e devolvidos à gestão e servir de subsídios para o planejamento de ações de prevenção de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios.

O artigo 6º da LOAS/2011 define a Vigilância Socioassistencial como “um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território” Ainda de acordo com o referido artigo, o SUAS organiza a gestão das ações da assistência social que têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, e como base de organização, o território. Portanto, dentre os objetivos do SUAS, se destaca, mais especificamente o VII - afiançar a

Vigilância Socioassistencial e a garantia de direitos como funções da Política de Assistência Social.

Na NOB/SUAS/2012, estruturar, implementar a vigilância socioassistencial se configura responsabilidade comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, destaca como responsabilidade da União “apoiar técnica e financeiramente os Estados, Distrito Federal e Municípios na implantação e estruturação da vigilância socioassistencial nos Estados, Distrito Federal e Municípios”, na implantação da Vigilância Socioassistencial, assim como cabe ao Estado a mesma responsabilidade de apoiar seus municípios. Pois, se faz necessário compreender e assimilar a função da Vigilância Socioassistencial, na Política de Assistência Social, conforme estabelece o Artigo 87 da NOB/SUAS/2012 (Brasil, 2012):

A Vigilância Socioassistencial é caracterizada 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.

Portanto, a Vigilância Socioassistencial na sua operacionalização de acordo com a NOB/SUAS (Brasil, 2012, p.40), “deve manter estreita relação com as áreas diretamente responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais à população nas Proteções Sociais Básica e Especial”. Essas áreas além de serem provedoras de dados, utilizam as informações produzidas e processadas pela vigilância sempre que estas são registradas e armazenadas de forma adequada e subsidiam o processo de planejamento das ações.

De acordo com a NOB/SUAS (Brasil, 2012, p.41), a Vigilância Socioassistencial tem como função produzir periodicamente diagnósticos socioterritoriais, que retratem as vulnerabilidades e riscos dos territórios vivenciadas por indivíduos e famílias, a fim de favorecer que a oferta de serviços ocorra a partir das necessidades que estes apresentam. É uma área “essencialmente dedicada à gestão da informação” e deve apoiar e imprimir caráter crítico à tomada de decisão no planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e execução dos serviços socioassistenciais.

A NOB/SUAS/2012 enfatiza a importância da vigilância no contexto da política social, equiparando-a à proteção social e defesa dos direitos, o que é reafirmado na LOAS (Brasil, 2011, p. 7) em seu artigo 2º:

A assistência social tem por objetivos: I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: (...); II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Nesse sentido, a função da vigilância social estabelecida pela Política de Assistência Social consiste em vigiar as condições de precarização geradas pelas desigualdades de diferentes ordens e que se manifestam na vida social. Trata-se de identificar expressões da questão social que afetam a vida das pessoas nos territórios. Os processos da dinâmica capitalista em diferentes contextos históricos reproduzem e agravam a questão social conduzindo a situações de opressão, exclusão social dos cidadãos, seja por processos de produção e reprodução das desigualdades sociais ou por processos discriminatórios e segregacionistas.

Deste modo, vigiar a vulnerabilidade enquanto aspecto social não é o mesmo que vigiar pessoas vulneráveis. É preciso vigilância sobre as vulnerabilidades que atingem os cidadãos e não vigilância sobre as pessoas, vítimas de uma sociedade desigual e excludente como apontam Rizzotti e Silva (2013, p. 143). As autoras reforçam que a Vigilância Socioassistencial “tem a função de saber onde estão e quantos são os que demandam por proteção social e qual a capacidade dos equipamentos e serviços para suprir suas necessidades” Assim,

A vigilância socioassistencial objetiva detectar e compreender as situações de precarização e de agravamento das vulnerabilidades que afetam os territórios e os cidadãos, prejudicando e pondo em risco sua sobrevivência, dignidade, autonomia e socialização. Deve buscar conhecer a realidade específica das famílias e as condições concretas do lugar onde elas vivem e para isso é fundamental conjugar a utilização de dados e informações estatísticas e a criação de formas de apropriação dos conhecimentos produzidos pelas equipes de serviços socioassistenciais, que estabelecem a relação viva e cotidiana com os sujeitos nos territórios. (Brasil, 2012, p.13)

Por conseguinte, a Vigilância Socioassistencial deve construir mecanismos que possibilitem captar a realidade e produzir análises consistentes sobre os territórios, a partir dos múltiplos conhecimentos, terá sentido se houver o uso sistemático e contínuo das informações nos processos de decisão da gestão, pois, caso contrário, as ações servirão somente para o cumprimento das metas estabelecidas.

O desafio é materializar, nos processos de gestão, as condições, procedimentos, fluxos de integração e articulação dessas informações, no cotidiano da intervenção, no processo de gestão, e entre as esferas de governo, de forma a permitir que a Vigilância Socioassistencial ilumine prioridades, metas e parâmetros, para o planejamento, monitoramento e avaliação da oferta e demanda de serviços socioassistenciais, contribuindo assim para a produção de equidade e isonomia no acesso do cidadão ao seu direito por atenções socioassistenciais (Arregui;Koga,2013, p.54).

Enquanto uma das funções do SUAS, a Vigilância Socioassistencial deve ser constituída nas esferas federativas, vinculada aos órgãos gestores da PAS, dispondo de recursos de incentivos à gestão para sua estruturação e manutenção (Artigo 90 NOB/SUAS/2012). Está constituída de responsabilidades comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, dentre elas destacam-se: a elaboração e atualização periódica de Diagnósticos Socioterritoriais; utilização de bases de dados do Cadastro Único como ferramentas para construção de mapas de vulnerabilidades social dos territórios com vistas à Busca Ativa; implementação do sistema de notificação compulsória sobre as situações de violência intrafamiliar, abuso ou exploração sexual de crianças e adolescentes e trabalho infantil utilizando dados do Sistema de Garantia de Direitos; realização e gestão de cadastro da rede socioassistencial pública no CADSUAS; coordenação do Censo SUAS; monitoramento da rede socioassistencial; estabelecer articulações intersetoriais de forma a ampliar conhecimentos sobre riscos e vulnerabilidades que afetam as famílias.

Para o entendimento e compreensão da Vigilância Socioassistencial no SUAS se faz necessário a assimilação e aprofundamento dos conceitos de vulnerabilidade, risco e território, conceitos estes também utilizados em outras políticas públicas. Estes conceitos se tornam base e permeiam todo o funcionamento da Vigilância Socioassistencial. No decorrer do estudo se percebe

as diversidades conceituais a partir do foco dos teóricos no assunto em voga. De acordo com as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (Brasil, 2012, p.13), esta

consiste no desenvolvimento da capacidade e meios técnicos para que os gestores e profissionais da Assistência Social possam conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual são responsáveis induzindo o planejamento de ações preventivas e contribuindo para o aprimoramento das ações que visem a restauração de direitos violados e a interrupção de situações de violência.

Em sua concepção estão imbuídos os conceitos chave de vulnerabilidade, risco e território constituindo eixos estruturantes da Vigilância Socioassistencial, que precisam ter clareza dos seus significados, uma vez que as famílias e indivíduos vivem em territórios e estes são permeados por relações de força e poder cujo diagnóstico da realidade das famílias, busca conhecer como e onde vivem, quais as situações que geram vulnerabilidades e riscos.

O conceito de vulnerabilidade conforme a PNAS (Brasil, 2004), se pauta em situações que podem levar o indivíduo à exclusão social a exemplo de discriminações, desigualdades sociais, não acesso aos serviços públicos. O enfrentamento das situações de vulnerabilidades como fragilidades, deficiências ou carências da oferta e acesso a políticas públicas se configuram como competência da Vigilância Socioassistencial.

Segundo Pires (2016, p.32), a expressão vulnerabilidade é representada por “situações de pobreza, ausência de renda, ausência ou baixa oferta de serviços públicos, moradias precárias ou em locais com risco ambiental, fragilização dos vínculos afetivos e discriminações por etnia, gênero, orientação sexual”, refere ainda “e qualquer tipo de deficiência a que estão expostos indivíduos e famílias”. A vulnerabilidade social na política de assistência social se apresenta a partir de situações de vulnerabilidade de indivíduos, famílias e ou coletividades.

Arregui e Wanderley (2009, p.149) refletem sobre o conceito de vulnerabilidade tomando como parâmetro os dicionários Houaiss e Michaelis que a define como “alguém que pode ser prejudicado ou ferido; diz-se do lado fraco de um assunto ou questão”. Para esses autores o termo vulnerabilidade no senso comum se refere à “exposição a situações de perigo, ameaça, insegurança social”

e que a partir da década de 1990, a vulnerabilidade emerge como um conceito que veio para substituir o conceito de pobreza. Conforme versa o Caderno do Aluno do Curso de Atualização em Vigilância Socioassistencial, (Brasil, 2016, p.20)

A vulnerabilidade se constitui em situações ou ainda em identidades que podem levar à exclusão social dos sujeitos. Estas situações se originam no processo de produção e reprodução de desigualdades sociais, nos processos discriminatórios, segregacionais engendrados nas construções sócio-históricas que privilegiam alguns pertencimentos em relação a outros.

O conceito de risco de acordo com o Dicionário Crítico da Política de Assistência Social (Fernandes; Hellmann, 2016, p.245) “se relaciona à possibilidade da ocorrência de um evento na vida de um indivíduo ou uma família, expressando-se pela iminência ou por episódios de violência, abandono, negligência, etc.” Rizzotti e Silva (2013, p.135) entendem o risco social como “condição social que interfere na futura situação de um indivíduo ou coletividade” para as autoras, “prevenir o risco social na atual conjuntura da Política de Assistência Social, é um direito do indivíduo e uma responsabilidade do Estado”. Reforçam ainda que o risco social “engloba as contingências a que estão expostas indivíduos, famílias, classes sociais e coletividades que se encontram fora do alcance da rede de segurança propiciada pela proteção social pública” (Rizzotti; Silva, 2013, p.136).

Por risco “compreende-se a probabilidade ou a iminência de um evento, está associado à predefinição de um evento (ou de certos conjuntos de eventos), e, por ser previsível, é possível antecipar-se ou preveni-lo” (Pires, 2016, p.32). As Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (Brasil, 2013, p.15) toma por base a PNAS e “define situações de risco, a incidência ou probabilidade de ocorrência dos seguintes eventos que devem ser prevenidos ou enfrentados no âmbito da atuação da assistência social”:

situações de violência intrafamiliar; negligência; maus tratos, violência, abuso e exploração sexual; trabalho infantil; discriminação por gênero, etnia ou qualquer outra condição ou identidade; situações que denotam a fragilização ou rompimento de vínculos familiares ou comunitários, tais como: vivência em situação de rua; afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar em decorrência de medidas protetivas; atos infracionais de adolescentes com consequente aplicação de medidas socio educativas; privação do convívio familiar ou comunitário

de idosos, crianças ou pessoas com deficiência em instituições de acolhimento; qualquer outra privação do convívio comunitário vivenciada por pessoas dependentes (crianças, idosos, pessoas com deficiência), ainda que residindo com a própria família (Brasil, 2013, p. 15).

Segundo Janczura (2012, p.302,307), “há falta de clareza no uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade social” refere que “os conceitos de risco e vulnerabilidades são de fato distintos” embora exista entre eles uma estreita relação. Para a autora, risco e vulnerabilidade “só podem ser entendidas quando associadas a diferentes contextos históricos sociais, são conceitos intrinsecamente relacionados, porém, distintos”. Afirma que o risco se reporta “às condições fragilizadas da sociedade tecnológica contemporânea e vulnerabilidade identificando a condição dos indivíduos nessa sociedade”. Para a autora a noção de risco “implica não somente iminência imediata de um perigo, mas também a possibilidade de, num futuro próximo ocorrer uma perda de qualidade de vida pela ausência de ação preventiva”. Já Arregui e Wanderley (2009, p.151) afirmam que:

Embora cada área de conhecimento incorpore a noção de vulnerabilidade e mesmo que seu uso seja tão frequente a partir da década de 1990, não é possível ainda detectar um arcabouço teórico conceitual coerente em torno dela. Mas o que parece ser comum em quase todas as abordagens é a relativa ligação da noção de vulnerabilidade com o conceito de risco, ou, posto em outros termos, a noção de vulnerabilidade com a equação entre exposição ao risco e capacidade de resposta da população.

Os conceitos chave da Vigilância Socioassistencial (risco, vulnerabilidade e território) ocorrem de forma interrelacionada na indicação de estratégias para a efetivação da proteção social à população na oferta de serviços e benefícios. Já o conceito de território na Política de Assistência Social pode ser definido como um espaço geográfico de vivência e convivência das pessoas. Raffestin (1982, p.144) define território como um “espaço onde se projetou um trabalho seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder”.

Na Política de Assistência Social o território ultrapassa a barreira do mapeamento de ruas e bairros, se faz necessário identificar e compreender as particularidades que cada território apresenta, como a dinâmica local de convivência familiar e comunitária, a cultura, as formas de expressões e vivências locais. Esse conhecimento do território proporciona uma atuação mais efetiva,

fortalece vínculos sociais assim como previne situações de vulnerabilidades. Melazzo e Magaldi (2014, p.19) em seus estudos sobre territorialidades indicam que

a política pública da Assistência Social deve produzir uma territorialidade intencionalmente voltada à equidade na distribuição dos direitos e oportunidades sociais e que os CRAS, a partir de suas localizações, devem potencialmente constituir-se em equipamentos potencialmente transformadores de condições institucionais, produzindo territórios de direitos, garantidos pelo Estado.

Portanto, conhecer e identificar os territórios, compreendê-los em suas especificidades, permite a identificação das desigualdades sociais existentes nesses territórios, assim como a efetivação de parcerias com outras políticas públicas, na busca de formação de uma rede de proteção social aos grupos mais vulneráveis. Decerto que essas parcerias terão maior efetividade na oferta e inclusão em serviços socioassistenciais e no fortalecimento da rede de proteção social.

Sposati (2008) compreende o território como um espaço dinâmico de relações sociais, no qual necessidades e possibilidades se confrontam cotidianamente. Nessa mesma direção, Koga (2003) considera o território um elemento fundamental para orientar políticas públicas sob uma perspectiva redistributiva. A autora também destaca que os territórios possuem caráter vivo e dinâmico, uma vez que diferentes atores sociais atuam, interagem e disputam sua ocupação, produzindo múltiplas formas de organização social. Complementando essa reflexão, Koga e Nakano (2006) afirmam que os territórios desafiam instrumentos rígidos de análise, pois se encontram em constante movimento e transformação. Assim, o território não deve ser entendido apenas como delimitação espacial, mas como elemento que atua, juntamente com outros agentes, na produção social das realidades coletivas.

Segundo Couto et al. (2010, p.50) o território “é o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento”. Rizzotti e Silva (2013, p.136) entendem território como [...] “as formas como as relações sociais se materializam num dado espaço, conformando em um local específico as estruturas de oportunidade e ambientes de exposição a riscos”. O território é

construído, produto de relações, possui dimensões históricas, políticas, econômicas, sociais, culturais expressas nas vivências dos sujeitos. O território é marcado por conflitos, tensões e contradições.

De acordo com Santos e Silveira (2001, p.20) o território, visto como unidade e diversidade, “é uma questão central da história humana e de cada país e constitui o pano de fundo do estudo das suas diversas etapas e do momento atual”. De acordo com as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial, Santos (2013, p.14), expressa que o território,

[...] permite compreender a forma como as relações sociais se materializam num dado espaço. 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.

Em seus estudos sobre território, Santos (2002, p.14) faz referência ao termo chão para definir e substanciar o entendimento desse conceito no qual expressa:

O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.

Assim sendo, o território se configura como campo de forças, numa disputa de poder e relações conflituosas. Silvestre (2018, p.42) reforça que o território, “como contexto de ação, permite conhecer os processos, os recursos disponíveis, as dinâmicas das relações: possibilitando, ainda, criar recursos para a promoção do desenvolvimento local.” Enfim, de acordo com as narrativas dos autores (as) citados neste estudo, percebe-se o empenho de cada um em contribuir na compreensão e clareamento dos conceitos, de vulnerabilidade, risco e território.

Os autores citados buscam explicitar seus pontos de vista na perspectiva da dinamicidade dos fatos, não havendo consenso, mas, visão de mundo diferenciada com suas contradições e desafios. Nesse sentido, tomando por base as diversas concepções apresentadas, entendo como concepções distintas e complementares, cuja compreensão requer um passeio pelos diversos contextos

históricos em que foram concebidas, entendo que risco social está associado às condições de fragilidades a que os indivíduos estão expostos e vulnerabilidade às condições de vida na sociedade capitalista. Para efeito deste estudo, considero o território como espaço de vivências permeado de laços afetivos, sociais, culturais, econômicos e de contradições. Espaço propício à efetivação da Vigilância Socioassistencial com o papel de direcionar a proteção social na identificação de famílias e indivíduos que estejam em situação de risco e vulnerabilidade social nos territórios de vivência, mas, também das potencialidades que cada território encena para o enfrentamento das desigualdades sociais.

Daí a necessidade da vigilância traduzir o desenvolvimento de capacidades para aproximação do cotidiano das famílias, pois é nesses espaços que as vulnerabilidades e riscos se constituem. Assim, compreende-se que a vigilância é indispensável para garantir a proteção social por meio da Política de Assistência Social, uma vez que tem capacidades de formular estratégias de intervenção social, com vistas a prevenir, monitorar riscos e promover o desenvolvimento local em articulação com outros órgãos municipais.

Ademais, vale ressaltar que a Vigilância Socioassistencial não se direciona apenas a um viés, mas apresenta-se também como componente atuante na gestão e nos territórios de atuação, uma vez que necessita articular uma ação que vai desde a perspectiva macro e estratégica da gestão, até o cotidiano de atendimentos e respostas dos serviços, programas e benefícios nos territórios. Nesse sentido, é necessário compreender o lugar da Vigilância Socioassistencial não somente como um processo técnico, mas também enquanto função geradora de produtos.

A Vigilância Socioassistencial se organiza segundo as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (Brasil, 2013, p.18) pelos eixos vigilância de riscos e vulnerabilidades e vigilância dos padrões dos serviços.

- a) A vigilância de riscos e vulnerabilidades - identifica nos territórios situações de vulnerabilidades que afetam grupos, famílias ou indivíduos. E, a Busca Ativa constitui estratégia de viabilização para a inclusão destas famílias nos serviços socioassistenciais do SUAS. O monitoramento da incidência das situações de violência e violação de direitos também fazem parte desse eixo dada a sua importância;

- b) A vigilância dos padrões dos serviços - produz e sistematiza informações referentes à oferta dos serviços e benefícios, assim como contribui com o aprimoramento da qualidade dos mesmos e com a sua necessária adequação ao perfil de demandas do território. É o que se pode chamar de monitoramento do SUAS, que se dá por meio de ferramentas como o Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), o Protocolo de Gestão Integrada, o Censo SUAS, o Prontuário SUAS, os Registros Mensais de Atendimento (RMAs).

As Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial trazem em seu bojo uma das principais funções da vigilância que é a produção de Diagnósticos Socioterritoriais, este, de fundamental importância para o conhecimento das vulnerabilidades e potencialidades do território. O Diagnóstico constitui base para o planejamento e intervenções necessárias das realidades.

Além de produzir dados e informações a Vigilância Socioassistencial identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território, contribui para a efetivação do “caráter preventivo e proativo da Política de Assistência Social, assim como para a redução dos agravos, fortalecendo a função de proteção social do SUAS” (Brasil, 2012, p.41). Deste modo, a Vigilância Socioassistencial deve construir meios de captar a realidade e produzir análises consistentes sobre os territórios, a partir dos múltiplos conhecimentos, terá sentido se houver o uso sistemático e contínuo das informações nos processos de decisão da gestão.

O desafio é materializar, nos processos de gestão, as condições, procedimentos, fluxos de integração e articulação dessas informações no cotidiano da intervenção, no processo de gestão e entre as esferas de governos, de forma a permitir que a Vigilância Socioassistencial ilumine prioridades, metas e parâmetros para o planejamento, monitoramento e avaliação da oferta e demanda de serviços socioassistenciais, contribuindo assim para a produção de equidade e isonomia no acesso do cidadão ao seu direito por atenções socioassistenciais (Arregui; Koga, 2013, p. 54).

Na Política de Assistência Social, a Vigilância Socioassistencial deve ser referência institucional e ter destaque na produção do conhecimento, deve ainda produzir informações sobre situações de desproteção social. Na concepção de Sposati (2004), a vigilância social tem como finalidade identificar as situações de risco e vulnerabilidade nos territórios de vivência de indivíduos e famílias, gerar

informações e dados específicos do território. Alves (2022, p.43) discorre sobre a Vigilância Socioassistencial e destaca que esta

deve operar sob o padrão de um tipo de informação específica, pormenorizada e necessária ao mais íntegro desenvolvimento do SUAS, não cabendo ser reduzida, enquadrada ou confundida a um sistema eletrônico ou informacional de gestão de dados, ferramenta ou um setor do organograma institucional.

A Diretriz 2 do II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026) - Contínuo aperfeiçoamento institucional do SUAS, respeitando a diversidade e heterogeneidade, das famílias e dos territórios tem como um dos objetivos estratégicos o fortalecimento da Vigilância Socioassistencial nas três esferas de governo “e qualificar o diagnóstico socioterritorial, as ofertas socioassistenciais e a relação proativa com as demais políticas sociais, a partir da análise dos dados do Cadastro Único e demais sistemas oficiais do SUAS”. Silva e Salvador (2024, p.158) afirmam que a Vigilância Socioassistencial “está permeada de contradições e desafios que precisam ser enfrentados para que de fato essa função possa ser uma realidade nos municípios brasileiros.” A seguir será apresentado o processo de implantação e execução da Vigilância Socioassistencial no Estado do Maranhão.

2.3.1 A Vigilância Socioassistencial no Maranhão

A Política de Assistência Social no Estado do Maranhão se encontra em processo de construção, permeada por avanços e recuos. As lutas dos sujeitos: gestores(as), técnicos(as), conselheiros(as), usuários(as) pelo aperfeiçoamento dessa política, remete à efetivação da vigilância socioassistencial. Os dispositivos legais dessa política fazem referências essenciais à vigilância socioassistencial, atribuindo-lhe importância relevante, conforme pode ser observado no Capítulo III da LOAS que trata Da Organização e da Gestão da Assistência Social, o qual expressa no Artigo 6º.

A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com os seguintes objetivos: [...] VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. Lei nº

8.742, de 1993, segundo redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (Brasil, 1993).

E no Art. 6º A, Parágrafo único da LOAS: “A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território” (Brasil, 2004). Nesse sentido, para Silva (2012, p.79) “a função da vigilância social estabelecida pela política de assistência social, consiste no vigiar a vulnerabilidade enquanto aspecto social presente no desenrolar da vida social”. A autora refere ainda, que a atual conjuntura capitalista leva à exclusão social dos cidadãos, seja por processos de produção e reprodução das desigualdades sociais ou por processos discriminatórios segregacionistas.

Portanto, cabe ao Estado implementar a Vigilância Socioassistencial no âmbito estadual, visando ao planejamento e à oferta qualificada de serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais, bem como apoiar tecnicamente os municípios na implantação e implementação da Vigilância Socioassistencial. O Artigo 93 da NOBSUAS/2012 refere que constituem responsabilidades específicas dos Estados acerca da área da Vigilância Socioassistencial:

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

No Maranhão, com o Decreto Estadual nº 28.124 de 23 de abril de 2012, a Vigilância Socioassistencial passa a compor a estrutura organizacional da SEDES, vinculada à Gestão do SUAS, com a responsabilidade de sistematização, socialização de informações territorializadas, monitorar e acompanhar os municípios no seu processo de implementação. A partir de então, esforços são empreendidos no sentido do enfrentamento de desafios técnicos, operacionais e burocráticos a nível estadual.

O domínio teórico metodológico, a estruturação do setor em conformidade com a NOB/SUAS/2012, a produção de informações, estudos e pesquisas, capacitação contínua e permanente ainda são desafios a superar. Além desses

desafios, a gestão estadual tem a responsabilidade específica de assessorar os municípios na implantação e implementação da política de assistência social, de forma a encarar entraves estruturais, institucionais e políticos.

A Lei Estadual nº 11.510, de 12 de julho de 2021- Lei do SUAS/MA, traz referências à Vigilância Socioassistencial no Capítulo I, Artigo 3º aponta como objetivo IV – aprimorar a vigilância socioassistencial, que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e a ocorrência de vulnerabilidades, ameaças, vitimizações e danos. Na organização e gestão da política de assistência social no Estado do Maranhão, a Lei 11.510 - Estadual do SUAS/MA (Maranhão, 2021) no Art. 10 preconiza que:

A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social, no âmbito da política de assistência social, sendo responsável pela produção, sistematização, análise, disseminação de informações territorializadas, pela identificação e prevenção das situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território, bem como pela verificação do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial.

Na Vigilância Socioassistencial, dentre suas responsabilidades está a gestão de informações, para tanto se faz necessário a existência de profissionais capacitados, instrumentos tecnológicos para coleta, seleção de dados e informações. De acordo com o Censo SUAS 2024, dos 217 municípios maranhenses, 03 não o preencheram. Em 123 (57,48%) a Vigilância Socioassistencial já se encontra formalizada na estrutura organizacional do órgão gestor municipal da assistência social; em 77 (35,98%) municípios o funcionamento se dá informalmente e, em 14 (6,54%) municípios não está constituída. Logo, ter a Vigilância Socioassistencial em pleno funcionamento nos municípios é também um dos desafios a serem inseridos na pauta estadual. Porém, não basta ter a vigilância formalizada na estrutura organizacional, ela precisa de organicidade para garantia de sua efetividade.

No órgão gestor estadual a Vigilância Socioassistencial está vinculada à Gestão do SUAS, com a responsabilidade de sistematização, socialização de informações territorializadas, monitorar e acompanhar os municípios no seu processo de implementação. Para a execução, conta com uma equipe técnica contratada composta de duas assistentes sociais, uma pedagoga e um técnico

em informação. Na equipe técnica atual, não consta nenhum profissional efetivo que venha garantir a continuidade dos serviços, o que é preocupante, dada a precarização do trabalho e consequentemente a descontinuidade na ausência destes, o que fragiliza a política como um todo.

No Plano Estadual de Vigilância Socioassistencial para o período 2023 a 2026 as ações estratégicas expressam a dinâmica do que consiste a Vigilância a nível estadual.

- Monitoramento, Assessoramento e Apoio Técnico com o objetivo de aprimorar a gestão da PAS e, consequentemente, a melhoria dos padrões de qualidade na execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no cumprimento dos objetivos e metas propostas por meio do assessoramento técnico aos municípios; de reuniões de apoio técnico; acompanhamento dos dados lançados nos sistemas da Rede SUAS (SISC/RMA, CRAS e CREAS); elaboração de Plano de Acompanhamento e Apoio Técnico pactuado na CIB-MA e deliberado pelo CEAS;
- Capacitação dos Trabalhadores do SUAS com o objetivo de aprimorar a gestão e a qualificação dos serviços e benefícios socioassistenciais em consonância com os princípios da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS;
- Acompanhamento do Comitê Gestor da Vigilância Socioassistencial com o objetivo de promover a integração dos setores que compõem a SEDES na perspectiva do planejamento e realização de atividades integradas e complementares, que contribuam para o cumprimento de suas responsabilidades no processo de consolidação da PAS;
- Atendimento às demandas do órgão gestor da PAS com vistas a disseminar conhecimentos, contribuir para o planejamento e tomada de decisão (es) das áreas de Gestão, PSB e PSE no que se refere ao planejamento e execução de ações socioassistenciais da Política Estadual de Assistência Social.
- Acompanhamento dos sistemas: Cadastro Nacional do SUAS – CadSUAS; Censo SUAS com vistas à acompanhar o cumprimento da meta e apoiar tecnicamente os municípios na implantação, estruturação e/ou fortalecimento da Vigilância Socioassistencial de forma a favorecer o

conhecimento da realidade das famílias, compreensão das situações de precarização e de agravamento das vulnerabilidades que afetam os territórios e os cidadãos.

- Acompanhamento do Sistema de Monitoramento da PAS com vistas à produzir, sistematizar, analisar e disseminar conhecimentos sobre os territórios.

A Vigilância Socioassistencial no Maranhão enfrenta desafios na sua operacionalização, tanto a nível da gestão estadual, como a nível dos municípios, se faz necessário que esta seja incorporada e compreendida na sua dimensão de promotora e executora de produtos necessários ao fortalecimento do SUAS nas esferas governamentais para que possa cumprir seu papel de garantir proteção social às famílias e criar referências para o planejamento e elaboração de ofertas sintonizadas com as necessidades e demandas da população.

Corroborar-se que a Vigilância Socioassistencial se apresenta, enquanto potencializadora do funcionamento da Política de Assistência Social. Entretanto, embora a terminologia possa supor o caráter da vigilância de forma mais fiscalizadora, essa concepção se distancia da real função da vigilância, no sentido de que esta deve se manter alerta, buscando identificar as situações de precariedade vivenciadas pelas famílias e indivíduos.

Para Rizzotti e Silva (2013), a inserção da vigilância é algo novo na Política de Assistência Social e que, por isso, podem surgir alguns equívocos, tais como o seu uso como instrumento de controle, enquadramento e coerção da população. Assim, para as autoras a Vigilância Socioassistencial não pode ser interpretada enquanto controle, mas sim como um meio de identificar riscos e vulnerabilidades sociais de um território, para a ação profissional, baseada em dados e informações. Portanto, faz-se necessária a vigilância diante das vulnerabilidades que atingem os cidadãos, e não sobre estes, por serem vítimas de uma sociedade desigual e excludente. “Desse modo, vigiar a vulnerabilidade enquanto aspecto social não é o mesmo que controlar pessoas vulneráveis” (Rizzotti; Silva, 2013, p.143).

Desta forma, a vigilância possui caráter preventivo e proativo da política, e desempenha um papel fundamental nos processos de planejamento, avaliação e monitoramento dos serviços socioassistenciais, uma vez que possibilita instrumentalizar a gestão com informações essenciais sobre a realidade, além de

fornecer subsídios para estratégia de gestão da política nos territórios, no sentido de possibilitar a elaboração de ações condizentes com as realidades apresentadas, buscando a diminuição dos agravos, das vulnerabilidades e riscos sociais.

Nesta direção, a Vigilância Socioassistencial constitui-se como um espaço de construção de saberes, pois busca compreender a realidade social por meio da identificação das demandas, necessidades e potencialidades da população, além de realizar o monitoramento dos serviços ofertados pela rede de entidades vinculadas ao Sistema Único de Assistência Social (Rizzotti; Silva, 2013).

Como função da Política de Assistência Social, a Vigilância Socioassistencial possibilita a construção de indicadores e estratégias de ações das políticas públicas. Os dados produzidos, a análise e a utilização desta informação, permitem a qualificação da intervenção dos agentes públicos na perspectiva de alcançar resultados compatíveis com as demandas dos usuários.

Considera-se que os indicadores, as estratégias de monitoramento e acompanhamento dos serviços socioassistenciais, os diagnósticos socioterritoriais produzidos, a avaliação, a indicação de caminhos, os sistemas de informações, bem como os sistemas da Rede SUAS, são instrumentos que devem ser incorporados no dia-a-dia da prática da Vigilância Socioassistencial, com o objetivo de romper a cultura assistencialista e devem ser conduzidos com a finalidade de justiça social e ampliação do Estado social, principalmente aos que mais sofrem os efeitos perversos do capital.

Segundo Ribeiro (2017), não se trata apenas do reconhecimento formal da Vigilância Socioassistencial no âmbito da gestão, mas também do reconhecimento da responsabilidade pública diante das necessidades da população, especialmente nos municípios maranhenses com IDH Muito Baixo, no que se refere à compreensão das atividades inerentes à vigilância e de sua função na Política de Assistência Social. Em seguida, discorreremos sobre como a Vigilância Socioassistencial se configura nos quatro municípios pesquisados.

3 O CASO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL EM MUNICÍPIOS DE IDH MUITO BAIXO NO MARANHÃO

Na presente seção será apresentada a caracterização dos quatro municípios pesquisados a partir da localização geográfica, origem, situação socioeconômica, indicadores de renda, longevidade e educação.

3.1 Contextualização dos municípios

O Estado do Maranhão está localizado no oeste da região nordeste do Brasil, faz parte da Pré - Amazônia, possui o segundo maior litoral brasileiro com 640 km², com clima quente e úmido e área territorial de 331.935,507 km², sendo o 2º maior Estado em extensão do Nordeste e o 8º do País. Apresenta uma população estimada em 7.153.262 habitantes (IBGE, 2022). De acordo com o IBGE, a população maranhense resulta da mistura de diferentes composições étnicas, sendo uma das mais miscigenadas do Brasil, com a maioria, 68% habitantes autodeclarados negros e pardos, composta por afrodescendentes, consequência do fluxo do tráfico negreiro entre os séculos XVIII e XIX.

Este contingente populacional se encontra distribuído em 217 municípios divididos em 05 mesorregiões (Centro, Leste, Norte, Oeste, Sul) e 23 regiões de planejamento. Parte significativa desses municípios se mantém com os recursos oriundos do Fundo de Participação Municipal, dos Programas federais de transferências de renda e aposentadorias rurais. É o 12º Estado em contingente populacional dentre as 27 unidades federativas do Brasil e ocupa o último lugar no ranking nacional de Índice de Desenvolvimento Humano (0,676), segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2023/2024. A Tabela abaixo apresenta o demonstrativo do índice do IDH municipal.

Tabela 5 – Número de municípios maranhenses conforme IDH

IDH	ÍNDICE	Nº DE MUNICÍPIOS	%
Muito Alto	0,8 a 1,0	-	-
Alto	0,7 a 0,79	04	1,85%
Médio	0,6 a 0,69	55	25,34%
Baixo	0,5 a 0,59	154	70,96%
Muito Baixo	0 a 0,49	04	1,85%
TOTAL	-	217	100

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, IPEA e FJP (IPEA, 2022.)

De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano de 2022, nenhum município maranhense atingiu o IDH Muito Alto; 04 municípios estão classificados com o IDH alto; 55 municípios com o IDH Médio; 154 municípios com o IDH Baixo, ou seja, a maioria, e 04 municípios com o IDH Muito Baixo conforme anexo A.

O Maranhão ainda é considerado um dos Estados com mais pobres no país, com indicadores sociais muito baixos, mesmo com a diversidade de riquezas naturais. Segundo o Mapa da Pobreza no Brasil, na proporção de pobres por Estado em 2021, apresentava o maior índice de pobreza, considerando os demais Estados e o Distrito Federal, ou seja 57,90%, sendo o Litoral e a Baixada Maranhense com 72,59% por estratos espaciais com a maior proporção (Neri, 2022). Os indicadores de Renda, Longevidade e Educação serão apresentados a seguir.

Tabela 6 – Indicadores de Renda, Longevidade e Educação em municípios maranhenses com IDHM Muito Baixo

MUNICÍPIO	POSIÇÃO IDHM	IDHM	IDHM RENDA	IDHM LONGEVIDADE	IDHM EDUCAÇÃO
Fernando Falcão	5.564	0,443	0,417	0,728	0,286
Marajá do Sena	5.562	0,452	0,400	0,774	0,299
Jenipapo dos Vieiras	5.541	0,490	0,445	0,776	0,346

Satubinha	5.539	0,493	0,450	0,420	0,369
-----------	-------	-------	-------	-------	-------

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, IPEA e FJP (IPEA, 2022).

No Brasil, existem 5.569 municípios, conforme a Divisão Territorial Brasileira de 2024 do IBGE, e o município de Fernando Falcão ocupa a posição, 5.564, considerada a quinta de IDH Muito Baixo do país e a menor do Estado Maranhão, com o índice de 0,443 classificado como Muito Baixo. Situação que requer políticas públicas efetivas e eficientes de combate à pobreza. Os municípios brasileiros estão organizados por porte populacional a partir da divisão elaborada pelo IBGE (2010) e absorvida pela PNAS.

Tabela 7 – Municípios maranhenses por porte e faixa populacional

PORTE	FAIXA POPULACIONAL POR HABITANTES	Nº DE MUNICÍPIOS	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL (%)
Pequeno Porte I	Com população até 20.000 habitantes	127	55,5
Pequeno Porte II	Com população entre 20.001 a 50.000 habitantes	68	31,3
Médio Porte	Com população entre 50.001 a 100.000 habitantes	13	6,0
Grande Porte	Com população entre 100.001 a 900.000 habitantes	08	3,7
Metrópole	Com população superior a 900.000 habitantes	01	0,5
Total		217	100,0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2010)

Conforme discriminado na Tabela acima, na qual se observa que 55,5% se classificam como de porte 1, o que configura a maioria, seguido de porte II, com 31,3%. Ao agregarmos os municípios de pequeno porte I e pequeno porte II, teremos 86,8% com população de até 50.000 habitantes.

O quadro de pobreza absoluta, de parte significativa da população dos municípios, requer respostas do poder público o que levou para a agenda governamental, como estratégia de enfrentamento à pobreza a implementação do Plano de Ações Mais IDH, para melhoria dos indicadores de trinta municípios com

menor IDH, enquanto uma das estratégias para “redução da extrema pobreza, com promoção de justiça social e cidadania para as populações mais vulneráveis”.

O Plano de Ações Mais IDH, instituído pelo Decreto Estadual nº 30.612 de 02 de janeiro de 2015, composto por diferentes programas e projetos, teve como objetivo “promover a redução da extrema pobreza e das desigualdades sociais no meio urbano e rural, por meio de estratégias de desenvolvimento territorial sustentável”. Nesse Plano a SEDES na área da assistência social participou com os projetos Mais Busca Ativa; e Atendimento e acompanhamento às famílias no SUAS.

O Projeto Mais Busca Ativa, teve como estratégia a identificação, inclusão de pessoas e famílias pobres e extremamente pobres, que ainda não acessaram os programas, serviços e benefícios no âmbito do sistema de proteção social. E como objetivo contribuir para a implantação e fortalecimento da área da Vigilância Socioassistencial no órgão gestor municipal da Política de Assistência Social com apoio técnico e material.

De acordo com Relatório da ONU – 25 anos Desenvolvimento Humano no Brasil, o Maranhão continua a enfrentar sérios desafios de desenvolvimento, a nível nacional se encontra na faixa de desenvolvimento humano baixo, segundo a escala definida pela ONU², que considera fatores como saúde (longevidade), educação e renda para calcular o Índice de Desenvolvimento Humano.

O relatório aponta que a estagnação do desenvolvimento humano no Maranhão evidencia a necessidade urgente de políticas públicas eficazes e de investimentos em áreas essenciais, como saúde, educação e infraestrutura. Além disso, destaca que o estado enfrenta desafios históricos e estruturais que demandam atenção contínua e esforços articulados para promover um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável.

Como assinala Carvalho (2021), a situação de pobreza no Maranhão, em suas mais diversas expressões, é um dos maiores, senão o maior desafio posto aos governantes. Mudar essa situação requer um profundo conhecimento da realidade estadual, na qual se faz necessário intervenções compartilhadas entre

² Índice de Desenvolvimento Humano - IDH é uma medida da ONU que avalia a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico de uma população com base na saúde, educação e renda. Varia de 0 até 1, dividida em cinco categorias: IDH muito alto entre (0,8 e 1,0); IDH alto entre (0,7 e 0,79); IDH médio entre (0,6 e 0,69), IDH baixo entre (0,5 e 0,59) e IDH muito baixo entre (0 e 0,49).

os entes federativos. Segundo a PNAS (Brasil, 2004) “o modelo de desigualdade socioterritorial brasileiro se reproduz na dinâmica das cidades” espaços de intervenção da Política de Assistência Social. Daí a necessidade de compreender algumas características desse universo que nos permite uma análise situacional.

Para efeito deste estudo, a pesquisa em pauta priorizou os quatro municípios com IDH Muito Baixo (Fernando Falcão; Jenipapo dos Vieiras; Marajá do Sena e Satubinha). Portanto, municípios que necessitam de uma vigilância sobre as condições estruturais (empobrecimento, fome, situação de rua, abandono...) que atingem as pessoas, ou seja, necessitam de atenção especial e estudos especializados que venham contribuir para a elaboração de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população na ampliação de sua proteção social, enquanto direito fundamental para o exercício da cidadania. Em seguida apresentamos uma caracterização socioeconômica desses municípios.

Caracterização socioeconômica

Quadro 2 – Caracterização socioeconômica dos municípios (localização, área, bioma, mesorregião).

Município	Localização/ Distância da capital São Luís	Área territorial em km²	Bioma	Mesorregião
Fernando Falcão	543,3 km	5.086,591	Cerrado	Centro Sul Maranhense
Jenipapo dos Vieiras	508 km	1.962,362	Cerrado	Centro Maranhense
Marajá do Sena	359,9 km	1.402,593	Amazônia Cerrado	Oeste Maranhense
Satubinha	296 km	441,807	Amazônia	Centro Maranhense

Fonte: IBGE (2024)

Os municípios pesquisados estão localizados na região centro maranhense, com exceção do município de Marajá do Sena, com predominância dos biomas cerrado e amazônia. Dentre eles, Fernando Falcão possui maior área territorial e Satubinha a menor, sendo a mais próxima da capital maranhense.

Quadro 3 – Caracterização socioeconômica dos municípios (origem, emancipação, etnia)

Município	Origem	Emancipação	Etnia
Fernando Falcão	Na sua história inicial, foi o Distrito Resplandes, subordinado ao município de Barra do Corda	Criado pela Lei Estadual nº 6.201, de 10 de janeiro de 1994 e instalado formalmente em 01 de outubro de 1997.	Canela, a principal Guajajara
Jenipapo dos Vieiras	A partir de 1930 agricultores sob a liderança da família Vieira, cujo remanescente é José Vieira Nepomuceno, se fixaram para explorar a terra, extraindo dela produtos agrícolas, surgindo o processo de povoamento e formação de núcleos familiares que contribuíram para a consolidação da comunidade, cujo território foi desmembrado do município Barra do Corda	Criado pela Lei Estadual nº 6.201 de 10 de novembro de 1994 e instalado em 1º de janeiro de 1997	Guajajara
á do Sena	Remonta ao período colonial, quando a região começou a ser povoada. Apresenta a influência das culturas indígena e africana, desmembrado do município Paulo Ramos.	Criado pela Lei Estadual nº 6.186/ de 10 de novembro de 1994 e instalado em 01 de janeiro de 1997.	Indígena e cabocla

Satubinha	O município foi estabelecido a partir da oligarquia latifundiária e proprietária de várias fazendas agropecuárias da região pela família Setúbal, desmembrado do município Pio XII.	Criado pela Lei Estadual nº 6.172, de 10 de novembro de 1994.	77,78% da população é declarada negra e parda, 21,25% se declara branca.
-----------	---	---	--

Fonte: IBGE (2024)

Quadro 4 – Caracterização socioeconômica dos municípios (pobreza, economia)

Município	Pobreza	Economia
Fernando Falcão	Possui o segundo pior IDH do Brasil e o menor do Maranhão. Conhecido por suas altas taxas de pobreza (79%) e elevado grau de desigualdades sociais. Possui uma das rendas per capita mais baixa do território nacional.	Emprego formal extremamente dependente do setor público. Extrativismo vegetal, lavoura de subsistência, transferências de renda governamentais como fonte de recursos financeiros.
Jenipapo dos Vieiras	Apresenta o percentual de aproximadamente 38,5% pessoas vivendo em situação de extrema pobreza e 56,08% em situação de pobreza	Principais fontes de recurso para o município: pecuária, extrativismo vegetal, lavoura permanente, pesca artesanal, transferência de renda governamentais.
Marajá do Sena	Conhecido por suas altas taxas de pobreza e elevado grau de desigualdades sociais. É o segundo menor município do Estado do Maranhão (depois de Fernando Falcão) e o quarto menor entre os municípios do país.	Baseada na agricultura de subsistência e pecuária de pequeno porte. Impulsionada pela administração pública em cerca de 43% e pelo setor agropecuário em 39%. Dependência da agricultura familiar e de repasses de programas governamentais de transferência de renda.

Satubinha	A incidência da pobreza no município é de 49,43%, com impacto significativo na qualidade de vida da população, limitando o acesso a serviços básicos, oportunidades de emprego e desenvolvimento social	Economia com forte dependência do setor público como principal fonte de emprego e renda; repasse de programas governamentais de transferências de renda; agricultura familiar; pesca artesanal..
-----------	---	--

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/Atlas de Desenvolvimento Humano de 2023.

Similaridades e Diversidades

Os quatro municípios pesquisados, embora estejam no patamar de classificação de IDH Muito Baixo, apresentam similaridades e diversidades. Estão classificados como de pequeno porte I (Brasil, 2004, p.45). Apresentam similaridades nos aspectos socioeconômicos, políticos e culturais, com forte presença de população na zona rural, composta por agricultores familiares e pescadores artesanais.

Para esses municípios, a agricultura familiar e a pesca artesanal funcionam como atividade econômica e cultural essencial para a subsistência e consequente segurança alimentar, o que sugere a efetivação de políticas públicas de enfrentamento à pobreza que reconheçam direitos sociais, culturais e ambientais aos pescadores e agricultores. São atividades praticadas principalmente por comunidades tradicionais, localizadas ao longo do litoral e rios com forte presença masculina, e participação crescente de mulheres.

No município de Fernando Falcão há a existência de diversas aldeias indígenas, dentre elas Escalvado, Velha, Buzina, principalmente da etnia canela. Em Jenipapo dos Vieiras há forte presença indígena com número expressivo de aldeias em seus territórios concentradas na Terra Indígena Cana Brava/Guajajaras, com predominância da etnia Guajajara. Este município possui uma alta densidade populacional rural de origem indígena.

Para esses municípios com populações originárias se faz necessário a efetivação de políticas públicas eficazes de enfrentamento à pobreza e preservação étnico cultural. Assim como os municípios de Marajá do Sena e

Satubinha com políticas de incentivo ao fortalecimento da agricultura familiar, por ser esta uma prática que atravessa gerações e é fonte de sobrevivência. As populações sobrevivem da agricultura de subsistência, pecuária e extrativismo vegetal.

O investimento em políticas públicas de agricultura familiar, certamente mudaria a realidade desses municípios, com a incorporação de tecnologias de base ecológica para aumentar o uso de recursos naturais em substituição às práticas agrícolas rudimentares. Possibilitar a melhoria dos sistemas produtivos sustentáveis para os povos tradicionais, decerto que alteraria as condições de vida desses segmentos populacionais.

Enfrentam desafios significativos em relação à pobreza, o que impacta na qualidade de vida, apresenta baixos índices de desenvolvimento, elevado grau de desigualdades sociais, falta de oportunidades na geração de empregos formais e dependência de programas sociais. Têm como referência municípios de maior porte, dos quais foram desmembrados, possuem IDH entre 0,443 e 0,493 na faixa do desenvolvimento humano municipal. Apresentam infraestrutura deficiente, porém com potencialidades para o desenvolvimento econômico e social. A pobreza nesses municípios tem impacto significativo na qualidade de vida da população, limitando o acesso a serviços básicos, oportunidades de emprego e desenvolvimento social.

Em Marajá do Sena a falta de estradas pavimentadas dificulta o acesso de transportes e o crescimento econômico, no período chuvoso chega a ficar isolado. Apresenta dificuldades como a falta de acesso a serviços básicos na saúde e educação. Além disso, a cidade tem uma alta proporção de pessoas vivendo em extrema pobreza, com mais de 50% da população sobrevivendo com menos de R\$ 20 por dia. Tem alta taxa de vulnerabilidade à pobreza, com mais de 90% da população vivendo nessa condição. O acesso a saneamento básico é limitado, com apenas 13,9% da população tendo acesso a banheiro e água encanada. A falta de oportunidades de emprego também é um problema, com apenas 2% da população com emprego formal.

Tabela 8 – Informações demográficas de municípios maranhenses de IDH Muito Baixo segundo estimativa populacional IBGE/2025

MUNICÍPIOS	Estimativa populacional IBGE/2025	Densidade Demográfica (hab/km²)	População urbana	População rural
Fernando Falcão	11.219	2,14	19%	81%
Jenipapo dos Vieiras	17.529	8,70	16%	84%
Marajá do Sena	7.153	5,01	21%	79%
Satubinha	8.821	19,88	44%	56%

Fonte: IBGE. Censo Demográfico – 2022

Nos quatro municípios pesquisados, predomina a população rural com destaque para Fernando Falcão e Jenipapo dos Vieiras, com mais de 80% dos seus habitantes, logo, municípios que requerem políticas públicas específicas voltadas para essa população com predominância de povos originários. Para melhor compreensão a Tabela a seguir explicita informações demográficas desses municípios.

Tabela 9 – Demonstrativo etário e índices de envelhecimento e mortalidade infantil nos municípios maranhense de IDH Muito Baixo

MUNICÍPIOS	Pirâmide etária (idade mediana)	Índice de envelhecimento (pessoas 60 anos mais)	Índice de mortalidade infantil por mil nascidos vivos
Fernando Falcão	23 anos	26,34%	39,4%
Jenipapo dos Vieiras	23 anos	23,15%	39,37%
Marajá do Sena	25 anos	26,75%	22,99%
Satubinha	28 anos	31,3%	Sem informação

Fonte: IBGE/2022; DATASUS/ 2023

Esses municípios possuem em média vinte e quatro anos de existência, possuem uma população predominante jovem, com índice de envelhecimento

baixo conforme especifica a Tabela acima. É importante refletir que se trata de municípios relativamente novos, pois datam da última relação de municípios criados no Estado por lei estadual em 1994. A criação de municípios obedece a critérios políticos, com forte viés eleitoreiro e formação de feudos familiares determinados pela apropriação fundiária que, em geral, revela relações de poder e dominação de famílias de proprietários.

Na Tabela abaixo se observa a evolução da educação básica nos anos iniciais e anos finais na rede pública dos municípios pesquisados.

Tabela 10 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica nos municípios maranhense de IDH Muito Baixo

EDUCAÇÃO BÁSICA	Fernando Falcão	Jenipapo dos Vieiras	Marajá do Sena	Satubinha
Anos iniciais do Ensino Fundamental na rede pública	4,6	4,2	5,3	5,2
Anos finais do Ensino Fundamental na rede pública	3,8	3,3	5,2	4,9

Fonte: IDEB/2023

As condições de precariedade em que vivem a população dos municípios pesquisados, podem ser visualizadas na Tabela abaixo, na qual demonstra a demanda no Cadastro Único.

Tabela 11 – Quantidade de pessoas cadastradas no Cadastro Único em situação de pobreza, baixa renda e renda per capita em dezembro/2025.

MUNICÍPIOS	Estimativa populacional IBGE/2025	Pessoas cadastradas no Cadastro Único	Pessoas em situação de pobreza	Pessoas em situação de baixa renda	Pessoas com renda per capita mensal acima de ½ salário mínimo
Fernando Falcão	11.219	10.578 94,28%	8.137 72,52%	1.596 14,22	845 7,53%

Jenipapo dos Vieiras	17.529	14.015 79,95%	10.415 59,41%	2.302 13,13%	1.298 7,40%
Marajá do Sena	7.153	5.931 82,91%	4.634 64,78%	827 11,56%	470 6,57%
Satubinha	8.821	7.049 79,91%	4.648 52,69%	1.242 14,08%	1.159 13,13%

Fonte: Relatórios de Programas e Ações. (Brasil, 2025).

A Tabela acima demonstra o município de Fernando Falcão com 94,28% de pessoas cadastradas no Cadastro Único, percentual este significativo, o que corresponde a quase totalidade da população. Marajá do Sena com 82,91%; Jenipapo dos Vieiras com 79,95% e Satubinha com 79,91%. Trata-se, portanto, de expressivo número de pessoas vivendo em condições precárias, a depender de programas e serviços socioassistenciais para sobreviver. São pessoas com elevado índice de pobreza, que se encontram em situações adversas de vulnerabilidades e aptas para a proteção social a que necessitam. Para melhor visualizar quem são essas pessoas, apresentamos a Tabela a seguir.

Tabela 12 – Quantidade de pessoas cadastradas no Cadastro Único por grupos populacionais tradicionais e específicos em dezembro/2025.

Grupos populacionais tradicionais e específicos	Fernando Falcão	Jenipapo dos Vieiras	Marajá do Sena	Satubinha
Agricultores familiares	1.317	2.826	1.498	123
Indígenas	871	1.868	-	04
Quilombolas	165	-	-	49
Ribeirinhos	12	01	-	13
Extrativista	77	01	-	-
Assentados da reforma agrária	32	-	02	02
Pescadores artesanais	03	02	14	309
Acampados	01	-	-	-
Pessoa em situação de rua	-	01	-	-

Catadores de material reciclável	03	-	-	05
Atingidos por empreendimentos de infraestrutura	-	01	-	01
Famílias de preso do sistema carcerário	-	01	-	03
Famílias pertencentes a comunidades de terreiro	-	-	-	03
Total	2.481	4.701	1.514	512

Fonte: Relatórios de Programas e Ações (Brasil, 2025).

Na Tabela acima o município de Jenipapo dos Vieiras difere dos demais na existência de famílias de presos do sistema carcerário e em situação de rua. No município de Satubinha difere com a existência de famílias pertencentes a comunidades de terreiro. No município de Fernando Falcão difere com a existência de família de acampados. Nos municípios de Fernando Falcão e Satubinha há existência de grupos familiares de quilombolas.

Na Tabela acima, podemos observar que nos municípios pesquisados, predominam no CADÚNICO os grupos populacionais tradicionais e específicos (indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, extrativistas, ribeirinhos, assentados da reforma agrária com predominância para agricultores familiares). Logo grupos populacionais com especificidades e características próprias, que requerem ações governamentais específicas, que levem em consideração suas condições peculiares. A tabela seguinte apresenta o demonstrativo das pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Tabela 13 – Demonstrativo dos beneficiários do Programa Bolsa Família em dezembro de 2025.

MUNICÍPIOS	População estimada IBGE/2025	Pessoas Beneficiadas do Programa Bolsa Família	%
Fernando Falcão	11.219	8.396	74,83
Jenipapo dos Vieiras	17.529	10.631	60,64
Marajá do Sena	7.153	4.865	68,01
Satubinha	8.821	4.996	56,63

Fonte: Relatórios de Programas e Ações (Brasil, 2025).

O Programa Bolsa Família pode ser considerado como o Programa de maior visibilidade e acesso pelos beneficiários da Política de Assistência Social, nos municípios pesquisados, os beneficiários desse Programa atingem um índice superior a 60% dos inscritos no Cadastro Único, ou seja, Fernando Falcão com 73,4%, seguido de Marajá do Sena com 72,3%, Jenipapo dos Vieiras com 68,9% e Satubinha com 64,4%. São percentuais preocupantes, que demonstram o nível de pobreza nesses municípios. Portanto, uma realidade marcada por contradições e diversidades e consequentemente aptos à proteção social, função da Política de Assistência Social.

Como se observa na tabela acima o número de beneficiários do Programa Bolsa Família ultrapassa o percentual de 50% dos habitantes. O modelo econômico concentrador de riqueza e propriedade, relação de poder e dominação pautada no paternalismo, na tutela, no clientelismo perpetua a situação de pobreza vivenciadas principalmente em municípios de porte 1.

Tabela 14 – Demonstrativo de pessoas cadastradas no Cadastro Único e pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família em dezembro de 2025.

MUNICÍPIOS	Pessoas cadastradas no Cadastro Único	Pessoas beneficiadas no Programa Bolsa Família	%
Fernando Falcão	10.578	8.396	79,37
Jenipapo dos Vieiras	14.015	10.631	75,85
Marajá do Sena	5.931	4.865	82,02
Satubinha	7.049	4.996	70,87

Fonte: Relatórios de Programas e Ações (Brasil, 2025).

Na tabela acima se observa-se que mais de 70% pessoas estão cadastradas no CADÚNICO, e o município de Marajá do Sena, ultrapassa os 80%, o que implica numa população majoritariamente dependente de programas sociais de transferência de renda. Na próxima seção será trabalhada a Política de Assistência Social nos municípios pesquisados

3.2 A implementação da Política de Assistência Social

A Política de Assistência Social definida como direito do cidadão e responsabilidade do Estado, deve ser assegurada a quem dela necessitar, independente de contribuição previdenciária, tem por base o princípio da universalidade dos direitos sociais, o respeito à dignidade, à autonomia, à igualdade de direitos no acesso aos serviços socioassistenciais, garantindo equivalência às populações urbanas e rurais. Nesse sentido, a pesquisa realizada nos municípios de Fernando Falcão, Jenipapo dos Vieiras, Marajá do Sena e Satubinha possibilitou os resultados apresentados e analisados a seguir.

Nos quatro municípios mencionados, a Política de Assistência Social encontra-se implantada no órgão gestor da assistência social, denominado Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS. Os quatro gestores possuem curso superior completo. Na sede dos órgãos gestores são realizados os serviços de cadastramento único para programas sociais do governo federal; cadastramento para outros benefícios; serviços socioassistenciais e benefícios eventuais. As gestões municipais recebem orientações e apoio técnico do órgão gestor estadual de assistência social na condução da política por meio de reuniões de apoio técnico, assessoramento e capacitação.

Quanto à infraestrutura em relação à sede da SMAS, somente o município de Fernando Falcão não possui espaço físico exclusivo, funcionando em prédio compartilhado com outros setores da administração municipal. Não possui veículo automotor próprio, assim como Satubinha. Os municípios não utilizam sistema informatizado próprio para gerenciar a política. Porém, contam com computadores em funcionamento com acesso à internet de conexão banda larga e e-mail institucional. A SMAS de Fernando Falcão e Satubinha também são responsáveis pela Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

Os municípios pesquisados estão classificados como pequeno porte I, e se encontram na gestão básica por ofertar serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica, como a execução do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF nos CRAS; o acompanhamento do BPC; do PBF e o Programa Criança Feliz - PCF.

Quadro 5 – Recursos Humanos: Pessoal ocupado na área de assistência social

Recursos Humanos	MUNICÍPIOS			
	Fernando Falcão	Jenipapo dos Vieiras	Marajá do Sena	Satubinha
Assistente Social	05	07	01	05
Psicólogo	01	01	03	01
Pedagogo	-	01	02	
Administrativo	01	01	01	01
Apoio Administrativo	07	06	11	18
Serviços gerais	-	-	-	03
Total	14	16	18	28

Fonte: IBGE/2022

Em relação aos recursos humanos ocupados na área da assistência social, o quadro acima demonstra que os quatro municípios contam com os profissionais de nível superior, assistente social e psicólogo e de nível médio o apoio administrativo. Os municípios de Jenipapo dos Vieiras e Marajá do Sena contam também, com o profissional da pedagogia.

Quadro 6 – Capacitação em cursos nos últimos doze meses na área de assistência social

MUNICÍPIOS	Participação em cursos de Capacitação Introdutória de 20 a 40 horas	Participação em cursos de Atualização de 40 a 100 horas
Fernando Falcão	-	-
Jenipapo dos Vieiras	X	X
Marajá do Sena	X	-
Satubinha	X	X

Fonte: IBGE/2022

Nos últimos 12 meses, o pessoal ocupado na área de assistência social de Fernando Falcão não participou de cursos de capacitação introdutória com carga horária de 20 a 40 horas e nem de cursos de atualização com carga horária entre 40 e 100 horas. Ressalta-se a importância da capacitação a todos

profissionais ocupados na área da assistência social, conforme orientações da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS.

Dentre os cursos no qual houve a participação dos técnicos na modalidade presencial destacaram-se: Organização e Serviços da PSB; Controle Social, Organização e Serviços da Proteção Social Básica; Busca Ativa; Política Nacional de Assistência Social – PNAS; Organização do SUAS e legislação correlata; Gestão e Financiamento do SUAS; Atendimento de Povos e Comunidades Tradicionais. Em Satubinha nos últimos 12 meses o pessoal ocupado na área de assistência social participou ainda de outros processos formativos da rede socioassistencial para profissionais do SUAS de nível superior e médio.

Quadro 7– Área constituída na estrutura formal do órgão gestor municipal

Área Constituída	MUNICÍPIOS			
	Fernando Falcão	Jenipapo dos Vieiras	Marajá do Sena	Satubinha
Proteção Social Básica	X	X	X	X
Proteção Social Especial	X	X	-	-
Gestão do SUAS	X	X	X	X
Gestão de Benefícios Assistenciais	X	X	X	X
Gestão de Programas de Transferência	X	-	X	X
Gestão do Trabalho	-	X	-	-
Vigilância Socioassistencial	-	X	X	-
Monitoramento e Avaliação	-	X	X	-

Fonte: IBGE/2022

Na estrutura formal do órgão gestor a Proteção Social Básica, Gestão do SUAS e Gestão de Benefícios Assistenciais, são áreas comuns constituídas nos quatros municípios pesquisados. Nos municípios de Fernando Falcão e Jenipapo dos Vieiras, consta na estrutura formal a Proteção Social Especial, porém,

funcionam informalmente, assim como em Jenipapo dos Vieiras e Marajá do Sena, a área de Vigilância Socioassistencial e a área de Monitoramento e Avaliação, conforme quadro acima. Percebe-se a preocupação na formalização das áreas, para compor a estrutura formal, porém há necessidade de funcionamento efetivo dessas áreas, para que passem a ter organicidade e funcionamento real.

Nos quatro municípios não existe na estrutura formal a área de Gestão Financeira e Orçamentária, setor primordial para a operacionalização físico-financeira das ações da assistência social. No que se refere à Lei Municipal de Regulação do SUAS, o município de Marajá do Sena, ainda não a tem. Porém, os quatro municípios possuem Plano Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal de Assistência Social, condição para que os municípios tenham acesso às transferências de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social.

O Controle Social realizado pelos Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS, se dá de maneira precária, em 100% dos municípios pesquisados, não existe local específico para funcionamento do CMAS, e canal de denúncias. Os CMAS constituem instâncias deliberativas e fiscalizadoras do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre integrantes do poder público e da sociedade civil (representantes dos trabalhadores, das entidades e de usuários). Compete ao órgão gestor da política de assistência social garantir recursos humanos e financeiros necessários ao seu funcionamento. O controle social apresenta fragilidades, embora haja CMAS nos municípios pesquisados, sua composição paritária ainda se constitui desafio, principalmente com a representação da sociedade civil, assim como as condições básicas de funcionamento.

Quadro 8 – Controle Social: Funcionamento do CMAS

FUNCIONAMENTO	Fernando Falcão	Jenipapo dos Vieiras	Marajá do Sena	Satubinha
Há previsão de recursos específicos no orçamento do órgão gestor da política destinados a manutenção e funcionamento do CMAS	-	X	-	X
O CMAS delibera sobre as propostas anuais de orçamento do executivo da área de assistência social	X	X	X	X
O CMAS fiscaliza os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS	X	X	X	X
O CMAS mantém registros e documentos relativos às fiscalizações realizadas.	-	X	-	X
O CMAS possui Regimento Interno	-	-	X	-
O CMAS possui Secretaria Executiva	-	-	-	X
O CMAS é paritário, de caráter normativo, deliberativo e fiscalizador.	X	X	-	X
O CMAS é composto por integrantes da sociedade civil representantes dos trabalhadores, das entidades e de usuários	-	X	-	-

Fonte: IBGE/2022.

No quadro acima pode-se observar que em 50% dos municípios há previsão de recursos específicos no orçamento do órgão gestor da Política de Assistência Social destinados à manutenção e funcionamento do CMAS. Em 100% dos municípios os CMAS são paritários de caráter normativos, deliberativos e fiscalizadores; deliberam sobre as propostas anuais de orçamento do executivo da área de assistência social e fiscalizam os serviços, programas, projetos e

benefícios socioassistenciais do SUAS. Em 50% mantêm registros e documentos relativos às fiscalizações realizadas. Somente em Marajá do Sena o CMAS possui Regimento Interno bem como em Satubinha a Secretaria Executiva.

Quanto à composição por integrantes da sociedade civil (representantes dos trabalhadores, das entidades e de usuários), em Jenipapo dos Vieiras contempla a representação da sociedade civil, entretanto em Fernando Falcão a representação da sociedade civil não contempla os representantes dos trabalhadores, das entidades e dos usuários. Em Marajá do Sena não há representação dos usuários. Em Satubinha os integrantes da sociedade civil que compõem o CMAS são representantes dos trabalhadores e dos usuários.

Quadro 9 – Atividades realizadas pela Gestão do SUAS

ATIVIDADES	Fernando Falcão	Jenipapo dos Vieiras	Marajá do Sena	Satubinha
Articulação da Rede Socioassistencial	X	X	X	X
Articulação com outras políticas públicas	X	X	X	X
Produção de materiais, informativos e orientações voltadas para a população	X	X	X	X
Articulação com o Sistema de Garantia de Direitos	X	X	X	X
Participação nas instâncias de controle social	X	X	X	X
Planejamento e capacitação de técnicos	X	X	X	X
Cadastramento das organizações e dos serviços socioassistenciais	X	X	X	X
Cadastro único para programas sociais do governo federal	X	X	X	X

Fonte: IBGE/2022

Em relação às atividades realizadas pela Gestão do SUAS, verifica-se sintonia entre os municípios, 100% executam atividades em comum, conforme quadro acima. Para o SUAS a articulação com a Rede Socioassistencial, com o

Sistema de Garantia de Direitos, com outras políticas públicas constitui um dos procedimentos fundamentais na concretização de seus objetivos.

Quadro 10 – Serviços de Proteção Social Básica

SERVIÇOS	Fernando Falcão	Jenipapo dos Vieiras	Marajá do Sena	Satubinha
Serviço de Proteção de Atendimento Integral à Família - PAIF	X	X	X	X
Serviço de Convivência para crianças de 0 a 6 anos de idade	X	X	X	X
Serviço de Convivência para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de idade	X	X	X	X
Serviço de Convivência para adolescentes e jovens de 15 a 17 anos	X	X	X	X
Serviço de Convivência para idosos	X	X	X	X
Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos	X	X	-	X

Fonte: IBGE/2022

No quadro acima se observa que os serviços do PAIF, o serviço de convivência para crianças, adolescentes e jovens por faixa etária se encontram implantados nos quatro municípios pesquisados. No município de Marajá do Sena não consta o Serviço de Proteção Social Básica para pessoas com deficiência e idosos.

Dentre as atividades para a execução de serviços socioassistenciais nos quatro municípios destacam-se como similares: orientação sociofamiliar; ações de orientações em situações de negligência, abandono e maus tratos; acompanhamento sistemático de famílias em situação de vulnerabilidade e violação de direitos; atividades relacionadas à documentação pessoal; busca ativa; cadastramento socioeconômico; gestão de benefícios; encaminhamento à outras políticas sociais (saúde, educação, habitação, trabalho etc.); encaminhamento entre serviços socioassistenciais, visita domiciliar à família.

Os municípios de Jenipapo dos Vieiras, Marajá do Sena apresentam como atividades similares o estudo social; o diagnóstico do território; a utilização de prontuários para registro de atendimentos; o desenvolvimento de atividades promotoras do convívio familiar, grupal, social e comunitário; a mobilização e fortalecimento de redes sociais; a disseminação de orientações e materiais informativos. Os municípios de Jenipapo dos Vieiras e Satubinha apresentam como atividades similares o encaminhamento ao Sistema de Garantia de Direitos; à informação, comunicação e defesa de direitos. O município de Jenipapo dos Vieiras apresenta também o plano individual e/ou familiar de atendimento e atividades de inclusão produtiva. Dentre os grupos atendidos pelos serviços socioassistenciais nos quatro municípios destacam-se: agricultores familiares; assentados da reforma agrária; pescadores artesanais

O município de Satubinha realiza diretamente serviços socioassistenciais para grupos específicos de comunidades quilombolas, ribeirinhos, povos de matriz africana, comunidades tradicionais, agricultores familiares, assentados da reforma agrária e pescadores artesanais. Na garantia dos direitos das crianças e adolescentes, conta com Conselho Tutelar. O município não executa medidas socioeducativas em meio aberto para adolescentes em conflito com a lei, embora na estrutura organizacional da SMAS conste a Coordenação de Proteção Social Especial.

Quadro 11 – Grupos atendidos pelos serviços socioassistenciais

GRUPOS ATENDIDOS	Fernando Falcão	Jenipapo dos Vieiras	Marajá do Sena	Satubinha
Agricultores familiares	X	X	X	X
Assentados da reforma agrária	-	-	X	X
Pescadores artesanais	X	X	X	X
Povos indígenas	X	X	-	-
Comunidades quilombolas	X	-	-	X
Ribeirinhos	-	-	-	X

Fonte: IBGE/2022

Os grupos de agricultores familiares e pescadores artesanais se fazem presentes nos quatro municípios, haja visto a própria dinâmica socioeconômica desses municípios, que historicamente sobrevivem da agricultura e da pesca artesanal. A influência dos povos originários se faz presente em dois municípios, o que requer a articulação com outras políticas em prol do desenvolvimento desses povos, no qual somente a assistência social não atende às necessidades advindas desses segmentos populacionais.

Quadro 12 - Concessão de benefícios eventuais

BENEFÍCIOS SOCIOASSISTENCIAIS	Fernando Falcão	Jenipapo dos Vieiras	Marajá do Sena	Satubinha
Auxílio funeral, auxílio natalidade	-	X	X	X
Benefícios para situação de calamidade pública	-	-	X	X
Outros benefícios (cesta básica)	-	-	X	X

Fonte: IBGE/2022

O município de Fernando Falcão não realiza concessão de benefícios eventuais, auxílio funeral, auxílio natalidade, benefício eventual para situação de calamidade pública, nem a concessão de outros benefícios, o que implica na falta de cobertura das garantias socioassistenciais previstas na Política de Assistência Social. Inexiste programa/projeto específico para inclusão social das pessoas com deficiência nas escolas de ensino regular, assim como para pessoas com deficiência no mercado de trabalho.

O município de Jenipapo dos Vieiras não realiza concessão de outros benefícios eventuais, além do auxílio funeral e auxílio natalidade. No município existe programa/projeto específico para inclusão social das pessoas com deficiência nas escolas de ensino regular, sob a coordenação da área da Educação e inexistente para pessoa com deficiência no mercado de trabalho.

O município de Marajá do Sena realiza concessão de outros benefícios como segunda via de documentos, distribuição de agasalhos/vestuário, cobertores, móveis, colchões, utensílios domésticos, cestas básicas e passagens terrestres. O município de Satubinha realiza a concessão de auxílio funeral, auxílio

natalidade; benefícios para situação de calamidade pública e outros benefícios como a cesta básica.

Quadro 13 – Programa/Projeto específico para pessoa com deficiência nas escolas de ensino regular e no mercado de trabalho

MUNICÍPIOS	Inclusão social das pessoas com deficiência nas escolas de ensino regular		Inclusão social para pessoa com deficiência no mercado de trabalho	
	Existe	Inexiste	Existe	Inexiste
Fernando Falcão	-	X	-	X
Jenipapo dos Vieiras	X	-	-	X
Marajá do Sena	-	X	-	X
Satubinha	X	-	-	-

Fonte: IBGE/2022

No quadro acima somente nos municípios de Jenipapo dos Vieiras e Satubinha há programa/projeto específico de inclusão social de pessoas com deficiência nas escolas de ensino regular. Porém, inexiste a inclusão para pessoa com deficiência no mercado de trabalho.

Os quatro municípios pesquisados desenvolvem ações relativas ao Benefício de Prestação Continuada - BPC, tais como: encaminhar possíveis beneficiários ao INSS; inserir os beneficiários nos serviços socioassistenciais; orientar a população beneficiária sobre seus direitos e procedimentos para acesso; acompanhar o processo de concessão do BPC; articular com outros setores a inserção dos beneficiários nas diversas políticas sociais; realizar estudo sobre as condições de vulnerabilidade das famílias com idosos e pessoas com deficiência; realizar o cadastramento dos beneficiários do BPC no Cadastro Único; distribuir ao CRAS lista territorializada das famílias com benefício do BPC. Nesses municípios inexiste programa municipal de transferência de renda para famílias pobres.

Os órgãos gestores de assistência social utilizam o Cadastro Único para programas sociais na definição de público-alvo de programas e serviços; elaboração de diagnóstico socioterritorial; identificação de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil; identificação da população em

situação de rua; identificação de pessoas com deficiência; identificação de povos e comunidades tradicionais.

A gestão financeira da política nos quatro municípios pesquisados se dá por meio do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, unidade orçamentária, vinculado a outra estrutura da administração municipal, cujo ordenador de despesa é o gestor municipal. A contabilidade do FMAS é realizada por escritório de contabilidade contratado por outro órgão municipal.

A participação da assistência social no planejamento do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) se dá através de representante da SMAS, CMAS, representante da população por meio de audiência pública com representantes de entidades e instituições conveniadas. Nos últimos 12 meses os quatro municípios receberam recursos do Índice de Desenvolvimento do Município – IGD-M e do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS, utilizado na aquisição de equipamentos; na contratação de pessoal temporário; na estruturação de sistemas de informação.

Diante dos dados apresentados cabe refletir sobre as distorções identificadas na pesquisa, como lacunas normativas em relação à equipe técnica, no geral a formação das equipes técnicas se dão por meio de contratos temporários e não mediante concurso público, o que fragiliza a política por não contar com um corpo técnico efetivo.

As ações da Primeira Infância direcionadas à promoção e defesa de direitos das crianças de 0 a 6 anos se dão por meio do Programa Criança Feliz, com aporte teórico-metodológico e financeiro do governo federal. Tal Programa encontra-se em fase de reestruturação nacional. Por fim, há problemas estruturais em relação à gestão, conselho e fundo que precisam ser analisados, visto que vão impactar na Vigilância Socioassistencial discutida a seguir.

3.3 A Vigilância Socioassistencial a partir dos sujeitos: necessidades, potencialidades e desafios

A Vigilância Socioassistencial enquanto função da Política de Assistência Social está inserida no SUAS nas gestões federal, estadual e municipal porém, enfrenta desafios na sua implementação, em especial em municípios de pequeno porte I, desafios estes, que vão desde a compreensão conceitual do papel da

vigilância à sua execução, já que se constitui instrumento na identificação e prevenção de situações de riscos e vulnerabilidades sociais. A Vigilância Socioassistencial integra formalmente a estrutura de dois municípios pesquisados. Porém, é executada informalmente como nos demais municípios.

Os municípios expressam dificuldades quanto à sua formalização, observa-se dificuldade para que a lei seja implementada e não apenas sua constatação em material impresso. Para sua materialização é urgente e necessário a atenção específica dos setores públicos responsáveis pela implantação/consolidação da Vigilância Socioassistencial nesses municípios. Implantar a Vigilância Socioassistencial na esfera municipal, independentemente de sua classificação, seja de pequeno porte I, à metrópole, se constitui desafio, dada a dinâmica própria, as diversidades e especificidades de cada município nas suas diferentes formas de organização e peculiaridades territoriais.

O processo de concepção e a execução da Vigilância Socioassistencial nos parâmetros da Política de Assistência Social enfrenta desafios técnicos, metodológicos e políticos na compreensão e assimilação do papel da Vigilância Socioassistencial enquanto coletora e produtora de informações essenciais para a definição de políticas públicas direcionadas a quem dela precisar.

Dentre os desafios que dificultam a materialização da Vigilância Socioassistencial apresentados pelos municípios destacam-se os de ordem operacional, a exemplo de falta de equipe de referência efetiva, dada o quadro funcional reduzido das SMAS com recursos humanos insuficientes; os de deficiência na infraestrutura como internet fraca; a ausência e ou insuficiência de equipamentos de informática; na logística com a inexistência de espaço físico para a atuação da vigilância; a necessidade de cofinanciamento estadual. Mesmo com todas adversidades e desafios pode-se identificar potencialidades como a disposição dos técnicos pela aquisição de conhecimentos em relação à operacionalização da vigilância nos municípios.

A formação de uma equipe exclusiva e permanente a nível funcional, capacitada para exercer a vigilância se faz necessário, como forma de assegurar e garantir a permanência desta equipe face às mudanças no decorrer de cada gestão. Assim, para a concretização da vigilância o SUAS desafia os entes federativos (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal) a construir uma nova cultura institucional “que consolide a descentralização e a democratização das

esferas de gestão, a partir de um novo reordenamento institucional que redefina responsabilidades, procedimentos, fluxos e atribuições específicas” (Brasil, 2008b, p.50). Nesse sentido a vigilância no SUAS estaria fortalecida no cumprimento de suas especificidades, “na localização, conhecimento, monitoramento das formas de vulnerabilidade social, da população presentes nos diferentes territórios” (Brasil, 2008a, p.50).

Outro ponto a destacar se refere à garantia de financiamento específico para a Vigilância Socioassistencial nas três esferas governamentais, desafio este face à não disponibilidade de recursos financeiros obrigatórios direcionados à assistência social, diferentemente das políticas da saúde e educação. Pois de acordo com Brito (2023, p.94) a assistência social “não possui um mínimo percentual de destinação obrigatória da arrecadação pactuada em cada esfera de governo”, o que provavelmente dificulta ou até inviabiliza a operacionalização da Vigilância Socioassistencial, principalmente nos municípios de pequeno porte I, a exemplo dos municípios de IDH Muito Baixo.

A relevância do processamento das informações produzidas se dá com contribuições realísticas e qualificadas para a tomada de decisões no planejamento do órgão gestor da Política de Assistência Social. Os dados produzidos pela vigilância ajudam a encontrar e tornar visíveis as famílias em situação de vulnerabilidades e riscos sociais, uma vez que a implementação da vigilância aumenta a efetividade dos serviços socioassistenciais. De acordo com Brito (2023, p.109), na Política de Assistência Social a Vigilância Socioassistencial

passa a ser impulsionadora da efetivação do SUAS ao profissionalizar o processo de coleta, análise, sistematização e produção de dados, sobre riscos, vulnerabilidades e potencialidades existentes no território. Por conseguinte, impulsionadora também, ao socializar informações de interesse da sociedade (acesso aos direitos socioassistenciais e seguranças afiançadas pelo SUAS), fortalecendo o exercício de fiscalização e estabelecimento de normas que orientem a implementação da assistência social em âmbito local.

A informalidade da Vigilância Socioassistencial nos municípios pesquisados necessita de atenção especial, dada a importância da sua concretude em conformidade às diretrizes do SUAS. As características dos municípios mostram precarizações, improvisos, lacunas normativas, situações estas que requerem atenções especializadas dos entes federativos.

Concepção dos sujeitos

Nos municípios pesquisados, pode-se constatar nas entrevistas com usuários o desconhecimento da Vigilância Socioassistencial enquanto função da assistência social. Tal fato pode ser justificado pelo fato do usuário desconhecer as funções da Política de Assistência Social, na qual está inserida a Vigilância Socioassistencial. Uma vez que busca a assistência social para atender sua demanda pelo Cadastro Único com vistas à inserção em programas sociais de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família.

A concepção de vigilância ainda é muito tênue para conselheiros. Na fala de um conselheiro e entrevista concedida à autora em 25 de julho 2025, este expressa:

Acredito que a vigilância vai acompanhar o que acontece no município, o conselheiro tem o papel de fiscalizar o que foi proposto, o que está ou não acontecendo de correto, como sugerir na gestão as melhorias no que está fragilizado.

Um outro conselheiro expressa que ‘a vigilância serve para dar uma assistência maior para as pessoas mais necessitadas, sobre o que a comunidade precisa’. (Entrevista concedida à autora por conselheiro no município pesquisado, em 07 agosto de 2025).

Na concepção dos técnicos, se observa uma compreensão da Vigilância a partir da expressão de que a vigilância:

consiste em processos de produção, análise, e utilização de informações, para possibilitar e qualificar a intervenção dos agentes públicos. Tendo como objetivo compreender as situações de precarização de agravamento das vulnerabilidades que afetam os territórios e os cidadãos. Assim, para cumprir seus objetivos a vigilância socioassistencial: Produz e sistematiza informações, constrói indicadores e índices territorializados das situações de riscos e vulnerabilidade social; Monitora a incidência das situações de violência, negligência e maus tratos, abuso e exploração sexual que afetam famílias e indivíduos; Identifica pessoas com redução da capacidade pessoal; Monitora os padrões de qualidade dos serviços de Assistência Social; Analisa a adequação entre as necessidades de proteção social da população e a efetiva oferta dos serviços socioassistenciais; Auxilia a identificação de potencialidades dos territórios e das famílias neles residentes. (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 25 de julho de 2025.).

Essa fala retrata o que está expresso na PNAS (Brasil, 2004), na qual detalha a função da Vigilância Socioassistencial junto aos entes federativos com vistas ao alcance da efetividade dos serviços socioassistenciais. Um outro técnico expressa que:

A vigilância socioassistencial tem como objetivo principal a identificação de vulnerabilidades, conhecer as formas de vulnerabilidade social da população e do território, permitindo o planejamento de ações preventivas e a restauração de direitos violados. Avaliar a oferta e a qualidade dos serviços prestados, garantindo que as ações sejam eficazes e atinjam quem mais necessita. Apoio à Tomada de Decisões, fornecer dados e informações que ajudem na formulação, planejamento e execução de políticas públicas de assistência social. (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 25 de julho de 2025).

Condições e estrutura para implementação

Para a caracterização da Vigilância Socioassistencial nos municípios maranhenses de IDH Muito Baixo, foi utilizada a entrevista semiestruturada direcionada a gestores da assistência social e técnicos envolvidos com a função da vigilância, assim como junto a conselheiros municipais de assistência social e usuários.

Nos municípios pesquisados a organização da vigilância ainda se dá de maneira informal. Em um município, as ações de vigilância são executadas por um técnico com formação acadêmica em serviço social que responde pela Proteção Social Básica e se responsabiliza pelo preenchimento do Censo SUAS e do RMA. Dentre as principais dificuldades apontadas para a não formalização do setor da vigilância se destacam: insuficiência de recursos humanos, recursos financeiros escassos; ausência de espaço físico para a instalação da vigilância; internet fraca; falta de equipamentos de informática.

Convém ressaltar que no ano de 2017 a SEDES por ocasião da execução do Programa Mais IDH, doou aos municípios de Menor IDH um kit de informática³ para a implantação da Vigilância Socioassistencial, porém, por unanimidade os entrevistados responderam não ter conhecimento sobre o referido kit, o que se justifica considerando a rotatividade de profissionais nos municípios em especial, por ocasião de alternâncias de mandatos eletivos.

³ Kit doado aos municípios: computador completo (monitor, teclado, mouse); nobreak bivolt; impressora multiprofissional laser colorida; cadeira giratória e mesa).

Um técnico justificou o desconhecimento do fato ao expressar que “ocorreu uma enchente na cidade no qual o prédio da SMAS funcionava, a sede foi atingida e foi perdido vários equipamentos, como foi de uma gestão anterior não se tem informações sobre esse kit doado” (informação verbal do técnico)⁴. Na outra justificativa um técnico expressou que “não sabe se chegou esse equipamento, porém a parte da agricultura familiar trabalha com dificuldade sem equipamentos adequados, até mesmo emprestado pela assistência” (Informação verbal do técnico)⁵; outro técnico alega que “Não tem conhecimento sobre esse kit” (Informação verbal do técnico)⁶.

Quanto à operacionalização da Vigilância Socioassistencial no que se refere às atividades desenvolvidas nas SMAS, estas se dão com o lançamento de dados no sistema oficial relativos ao Censo SUAS, RMA, dados do CRAS e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Se dá ainda com o “desenvolvimento e alimentação do sistema de informação, análise de informações, execução e avaliação das ações e serviços socioassistenciais, verificação de serviços de vulnerabilidade e violação de direitos” (Informação verbal do técnico)⁷, assim como pela “alimentação dos sistemas de informação” (Informação verbal do técnico)⁸. Em dois dos municípios pesquisados o setor da Vigilância Socioassistencial já consta no organograma institucional, porém, ainda não foi implantado, a vigilância continua sendo executada informalmente. No que se refere à infraestrutura disponibilizada para a realização das atividades de vigilância, um técnico afirmou que “já está no organograma, falta apenas a implantação” (Informação verbal do técnico)⁹, ou seja, mesmo constando o setor da vigilância no organograma institucional, esta ainda não ocupa lugar de relevância na Política de Assistência Social.

Um outro técnico mencionou “conselho da assistência, conselho tutelar, conselho do idoso, conselho do deficiente, proteção especial e cadastro único” (Informação verbal do técnico)¹⁰, como espaços com infraestrutura disponibilizada,

⁴ Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 24.07.2025.

⁵ Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 25.07.2025.

⁶ Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 07.08.2025.

⁷ Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 24.07.2025.

⁸ Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 25.07.2025.

⁹ Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 07.08.2025.

¹⁰ Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 24.07.2025.

assim como o Serviço de Convivência e o Programa Criança Feliz. Nessas falas constata-se os equívocos que ainda persistem em relação à infraestrutura para o funcionamento da Vigilância Socioassistencial. Porém, um outro técnico afirma que:

Vigilância Socioassistencial deve ser colocada em prática a partir do levantamento de informações territoriais locais que devem conter dados dos atendimentos realizados pelas equipes técnicas das Unidades Socioassistenciais. Sobre esses instrumentos, temos: O Cadastro Único para Programas Sociais ou CadÚnico é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda residentes em todo território nacional. Ele permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias ao registrar informações como: endereço, características do domicílio, composição familiar, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras (Entrevista de pesquisa concedida à autora em, 25 de julho de 2025).

Em relação a utilização de materiais e ferramentas disponibilizados aos municípios pelo MDS, houve unanimidade nas respostas, ou seja, todos fizeram uso do RMA. Por outro lado, ao serem questionados se a Vigilância Socioassistencial utiliza algum instrumento ou algum sistema próprio de informações, somente um técnico expressou: “A vigilância socioassistencial do município não consta com nenhum sistema próprio, apenas as bases de dados que o MDS disponibiliza para acompanhamento e realização das ações socioassistenciais”. (Informação verbal do técnico)¹¹

Quanto à utilização de informações/dados coletados disponibilizadas pelo setor da Vigilância Socioassistencial, um técnico afirmou que “a assessora coloca as informações no sistema, é feito a coleta em conjunto para depois ser feito o depósito das informações por ela”. (Informação verbal do técnico)¹². Enquanto outro entrevistado relatou “Através das informações coletadas o município direciona ações e políticas públicas voltadas às famílias de baixa renda que se encontrem em situação de vulnerabilidade social” (Informação verbal do técnico)¹³. Em relação a como são coletados e organizados os dados (quantitativos e qualitativos) um técnico expressou:

¹¹ Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 25.07.2025.

¹² Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 07.08.2025.

¹³ Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 25.07.2025.

Os dados são coletados através de visitas domiciliares vindos de demandas da Secretaria de Assistência Social ou de outras Secretarias e são arquivados relatórios acerca das visitas e dados levantados. A assistente social da básica faz o preenchimento básico dos dados, não do jeito que deveria, mas da maneira dentro do possível. (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 25 de julho de 2025).

Apenas avaliados em reuniões internas (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 24 de julho de 2025).

Através de reuniões para colher as informações (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 07 de agosto de 2025).

Os depoimentos evidenciam a maneira informal de obtenção de dados e informações da realidade, bem como o trato desses dados e informações. Dentre os setores que solicitam dados sobre as ações socioassistenciais no município, destacam-se a Secretaria de Saúde, o setor de identificação do município (emissão de documentos). E como a Vigilância Socioassistencial se articula com o planejamento, o monitoramento e a avaliação?

São feitos planejamentos com base nas necessidades locais em articulação com os demais setores da secretaria de assistência ou em conjunto com outros órgãos e secretarias municipais. São realizadas reuniões para debater e avaliar todos juntos (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 25 de julho de 2025).

No que se refere a quanto é investido financeiramente na Vigilância Socioassistencial no município, um técnico expressou não saber informar; ser bem baixo o valor destinado à vigilância e que “não tem investimento específico”. (Informação verbal do técnico)¹⁴. A alocação de recursos financeiros para a assistência social ainda constitui desafios para a consolidação da Política de Assistência Social. Quanto às dificuldades, possibilidades e desafios para executar as atividades de Vigilância Socioassistencial, um gestor assinala que “É precário a questão do sistema, mesmo sendo informatizado”, (Informação verbal do gestor)¹⁵ e que

São grandes as dificuldades em se tratar de um município com pouco orçamento voltado às ações de vigilância socioassistencial e deficiência ou falta de equipamentos principalmente no que se refere ao transporte e locomoção da equipe da vigilância. A grande dificuldade no momento é a falta de um carro próprio à disposição da assistência, para fazer um

¹⁴ Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 24.07.2025.

¹⁵ Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 07.08.2025.

deslocamento, principalmente nas áreas indígenas. (Entrevista concedida à autora por gestor do município pesquisado, em 25 de julho de 2025).

A falta de pessoas qualificadas, equipes, recursos, incentivos, lazer para os jovens e idosos, falta de estruturas para realização de ações mais efetivas. (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 24 de julho de 2025).

Quanto às sugestões de como a gestão estadual poderá contribuir na implantação e ou implementação, assim como na execução das atividades da Vigilância Socioassistencial, obteve-se como respostas:

Ter a disponibilidade de um recurso melhor para poder ter uma melhor eficiência da vigilância. (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 07 de agosto de 2025).

É importante a parceria entre a gestão estadual e a coordenação municipal da vigilância tanto em apoio logístico (quando possível) quanto em capacitações e apoio técnico. (Entrevista concedida à autora por gestor, no município pesquisado, em 25 de julho de 2025).

Recursos para poder melhorar a estrutura de atendimento da assistência, no âmbito urbano e principalmente na zona rural onde há maior dificuldade de acesso. (Entrevista concedida à autora por gestor no município pesquisado, em 25 de julho de 2025).

Recursos mais efetivos para poder ter condições de mantimento da vigilância. (Entrevista concedida à autora por gestor no município pesquisado, em 24 de julho de 2025).

Os depoimentos trazem elementos importantes sobre os recursos, financiamento insuficiente, o que revela a fragilidade e a não prioridade em investir na assistência social, sobretudo em um contexto de retração das ações de proteção social. Na questão, como o órgão gestor estadual assessora e ou capacita o município na implementação da Vigilância Socioassistencial, um técnico expressou: com a oferta de capacitação contínua; através de Conferências; realizando visitas ao município e dando apoio técnico especializado.

Na opinião dos técnicos entrevistados, a Vigilância Socioassistencial deve ser operacionalizada mesmo em municípios de pequeno porte.

através da coleta de dados e informações sobre as situações de riscos e vulnerabilidade que afetam as famílias e indivíduos. Planejamento e organização das ações realizadas no território. Trabalhar em conjunto com as áreas de proteção básica e especial. (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 25 de julho de 2025).

Deve ser destinada para a família em vulnerabilidade, principalmente aos indígenas da região, jovens, idosos (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 24 de julho de 2025).

O entendimento do território para os entrevistados corresponde ao pertencimento, espaço físico onde tem os vínculos de nascimento a exemplo da zona urbana e rural.

O território não é apenas um espaço geográfico, mas um conjunto de relações sociais, culturais e econômicas que constroem a vida da comunidade. Conhecer o território na Assistência Social significa compreender as relações, as culturas locais e as particularidades de cada comunidade. É mergulhar na realidade das pessoas, identificar suas necessidades e construir intervenções que respondam de forma organizada às suas necessidades. (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 25 de julho 2025).

O entendimento de risco social e como ele se manifesta na realidade do município é outra categoria a ser analisada. Para os técnicos o risco social

refere - se a indivíduos ou grupos que enfrentam dificuldades significativas devido a fatores econômicos, sociais ou ambientais. Os riscos sociais podem se manifestar de diversas formas, incluindo pobreza, exclusão social, violência e falta de acesso a recursos. Os riscos sociais no município se manifestam através da desigualdade econômica, baixa escolaridade, da precariedade do mercado de trabalho, a degradação ambiental entre outros. (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 25 de julho de 2025).

Em relação a parte rural, que é a maior parte do município que são os indígenas, maior vulnerabilidade nesse setor, falta de estrutura familiar e abuso infantil. (Entrevista concedida à autora por gestor do município pesquisado, em 25 de julho de 2025).

Está vulnerável ao risco, sendo impedida de ter atendimento, falta de informação sendo uma forma de risco social, temos a campanha do passe livre e muitas pessoas não vão atrás do benefício, mesmo sendo feita campanhas sobre os benefícios de direito. (Entrevista concedida à autora por gestor do município pesquisado, em 07 de agosto de 2025).

No entendimento sobre vulnerabilidade social e de que forma ela se manifesta na realidade do município, um dos técnicos expressa que a vulnerabilidade social se refere a indivíduos ou grupos que enfrentam riscos ou desvantagens em diversas esferas da vida, como econômica, social, política ou ambiental. Esses fatores são variáveis, como a pobreza, considerada uma das principais formas de vulnerabilidade, assim como a falta de alimentação, moradia

e educação são exemplos. De acordo com um técnico entrevistado, este explicita que:

No município a vulnerabilidade social é muito grande primeiro pela falta de oportunidade em relação ao emprego, umas das causa que leva a vulnerabilidade, pela falta de oportunidade as pessoa, o que acaba gerando consequências. O índice de desenvolvimento da educação é umas das vulnerabilidades por vezes por falta de acesso já que muitas das crianças e adolescentes moram em lugares precários, longe da cidade. (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 25 de julho de 2025).

se manifesta pela falta de interesse de grande parte da população em especialização, como nossa maior parte da população é indígena, a grande maioria está em busca de benefícios como o bolsa família, cadastro único, não está em busca de desenvolvimento ou crescimento educacional. (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 24 de julho de 2025).

Na falta de emprego, a prefeitura é a única fonte de renda fixa na região, não existem fábricas ou empresas para oferecer trabalhos de carteira assinada, são dependentes do bolsa família. (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 07 de agosto de 2025).

Como se dá a cobertura da rede prestadora de serviços socioassistenciais no município?

A cobertura da rede prestadora de serviços socioassistenciais no município é organizada dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que articula serviços, programas, projetos e benefícios para atender às necessidades da população em situação de vulnerabilidade social. Como funciona a cobertura: Organização por níveis de proteção: Proteção Social Básica: Oferece serviços preventivos, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que atendem famílias e indivíduos em situação de risco social leve. Proteção Social Especial: Atende situações mais graves, como violência, abandono ou exploração. (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 25 de julho de 2025).

A secretaria de assistência trabalha com ajuda de outras secretarias, como a da educação, saúde, agricultura, o programa criança feliz. (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 24 de julho de 2025).

A rede é ativa, tem várias parcerias na área da saúde e educação. (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 07 de agosto de 2025).

Quanto à forma que os usuários¹⁶ da assistência social participam da Vigilância Socioassistencial os respondentes expressaram que a participação se dá:

Através de programas do CadÚnico como o Bolsa Família, Tarifa Social de Energia, Pé de meia, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa Minha Casa Minha Vida, Carteira do Idoso, entre outros. (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 25. de julho de 2025).

Sim, mesmo tendo uma certa resistência por parte da comunidade, eles fazem parte. (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 07 de agosto de 2025).

Em relação aos dados coletados e sistematizados pela Vigilância Socioassistencial se estes são discutidos com os usuários e comunidades, somente um município respondeu que sim, dois acreditam que não são discutidos e um outro afirma que não, mas há discussões internas.

Ao ser perguntado se é feito algum tipo de devolução aos usuários e comunidade da produção da Vigilância Socioassistencial e qual a forma dessa devolução, constatou-se equívocos na compreensão do termo devolução pelas respostas obtidas, ou seja, a devolução se dá pela distribuição de cesta básica; realização dos programas do CRAS, cursos profissionalizantes. É fornecido programas e projetos de políticas públicas.

Quanto aos recursos humanos que trabalham na Vigilância Socioassistencial, geralmente tem um técnico focal, assistente social, para o exercício dessa função que acumula outra função na SMAS, logo, a escassez de profissionais acarreta sobrecarga de trabalho, conseqüentemente implica na qualidade dos serviços ofertados. A não exclusividade do técnico da vigilância favorece à não valorização dessa função da Política de Assistência Social.

A qualificação para desenvolver atividades de vigilância é outro dificultador, considerando o papel da vigilância no SUAS. Ressalta-se que o vínculo empregatício mais comum nos municípios pesquisados se dá pelo contrato temporário, o que leva a precarização do trabalho e a não formação de

¹⁶ Os usuários da assistência social são cidadãos e sujeitos de direitos. Sendo assim, rejeita-se a noção de “carente”, “necessitado” e a tutela sobre os usuários, e assume-se a perspectiva, de estímulo ao desenvolvimento da autonomia dos indivíduos, famílias, coletividades e o respeito às suas formas próprias de organização coletiva e de intervenção social e política. (Brasil, 2008a, p.67)

quadros permanentes com equipes de referência¹⁷ para o exercício da Política de Assistência Social conforme estabelece a NOB/RH/SUAS.

A pesquisa junto aos conselheiros e usuários enfrentou desafios, dado o desconhecimento da temática vigilância, porém, foi possível o registro de algumas expressões de como a Vigilância Socioassistencial deve ser operacionalizada tais como:

Uma forma de garantir os direitos na população, um exemplo o bolsa família, as proteções da população quilombola da região, mesmo com a melhora com a nova gestão. (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 07 de agosto de 2025).

Ela deve acontecer em cada órgão que tem sua competência e atribuição, e dentro disso pode ser acompanhado de acordo com a função que cada setor da assistência é direcionado. (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 25 de julho de 2025).

Ao referirmos como se dá o controle social¹⁸ em relação a Vigilância Socioassistencial, obtivemos como respostas de que o controle social se dá por meio de “reuniões que acontecem mensalmente, caso seja necessário pode ser antecipado, o conselho trabalha no sentido de acompanhar como as coisas estão funcionando no município, e nas conferências existem as propostas, que vão até nível federal, temos até uma certa dificuldade de ter concretização das realizações por não ter uma entidade da sociedade civil, logo funcionamos com bastante dificuldades” (Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 25 de julho de 2025).

De acordo com os pesquisados, o CMAS acompanha o processo de monitoramento e avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais por meio das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho. Uma conselheira explicitou a sua compreensão com a seguinte fala:

Como o município é pequeno existe parceria entre a agricultura, assistência à educação, na saúde, que trabalha sempre com esse monitoramento, como por exemplo o bolsa família tem que ter uma frequência escolar, tudo isso é repassado para a assistência, é um trabalho em conjunto. O criança feliz trabalha em conjunto com a saúde

¹⁷Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários. (NOB/RH, p.25).

¹⁸O controle social é um instrumento de efetivação da participação popular na gestão político-administrativo, financeira e técnico-operativa com caráter democrático e descentralizado. (Brasil, 2008a, p.118).

é feito uma articulação com gestantes e crianças, facilitando o monitoramento. (Entrevista concedida à autora por uma conselheira do município pesquisado, em 25 de julho de 2025).

Em relação ao questionamento, você participa ativamente enquanto conselheiro e ou usuário do processo de monitoramento e avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios nas unidades socioassistenciais? Se participa, de que forma? Se não participa, quais os motivos? Dois conselheiros e um usuário afirmam:

sim, vamos nas ruas chamar a população para as reuniões, tentando incentivar os mesmos. (Entrevista concedida à autora por um conselheiro do município pesquisado, em 07 de agosto de 2025).

sim, participo ativamente. a medida que se conhece a realidade existem propostas de mudanças, o grande facilitador é conhecer a assistência como conselheira. (Entrevista concedida à autora por conselheiro do município pesquisado, em 25 de julho de 2025).

Não participo de nada (Entrevista concedida à autora por usuário do município pesquisado, em 24 de julho de 2025).

O controle social na Política de Assistência Social, está representado também, pelos Conselhos de Assistência Social de caráter paritário, que tem como atribuições deliberar, acompanhar e fiscalizar a implementação das ações socioassistenciais. Porém, a realidade tem apontado desafios na execução do papel dos conselheiros (as) que perpassa por situações que vão desde o desconhecimento de suas atribuições, enquanto conselheiro (a), até as condições mínimas de funcionamento de diversos Conselhos nas esferas estadual e municipal. Desconhecimento de suas atribuições, enquanto conselheiro (a) até as condições mínimas de funcionamento de diversos Conselhos nas esferas estadual e municipal.

Em relação aos aspectos facilitadores para a realização do monitoramento e avaliação, um conselheiro afirma que “Sempre é feita a participação nos projetos e conseguimos atender a população mais carente. O maior facilitador é a integralização do conselho perante as políticas públicas” (Informação verbal)¹⁹

¹⁹ Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 07.de agosto de 2025.

Quanto às principais dificuldades para a realização do monitoramento e avaliação destacam-se: A falta de participação da população nas reuniões e votação. (Entrevista concedida à autora por Conselheiro do município pesquisado, em 07 de agosto de 2025). O maior desafio por muitas vezes é que os profissionais terem a consciência do que podem alcançar no município, tem que haver uma sensibilização para que ocorra um movimento, tendo dificuldade desde a composição de um conselho para funcionamento do monitoramento. (Entrevista concedida à autora por conselheiro do município pesquisado, em 25 de julho de 2025).

Dentre os principais desafios da implementação da Vigilância Socioassistencial no município foram apontadas “a vulnerabilidade social, a falta de emprego.” “Com certeza é a falta de orçamento federal”. (Informação verbal do técnico)²⁰

A fala dos sujeitos traz questões importantes para reflexão, os técnicos apontam as fragilidades na estruturação da Vigilância Socioassistencial, a ausência de investimentos em recursos humanos, na produção das informações e na relação destas com o planejamento. A ausência de informações por parte de conselheiros e técnicos é revelador de limites ao avanço da assistência social nesses municípios. São municípios com percentuais elevados de pessoas em situação de pobreza, com demandas crescentes por proteção social, cuja participação social é limitada, o controle social se dá de forma precária. Há muitos problemas de ordem estrutural que interferem na assistência social nos municípios pesquisados, a exemplo da centralização das informações, equipe técnica reduzida, desmobilização social e política dos sujeitos, problemas que precisam ser refletidos.

Cumpra-se questionar: que elementos determinam a não implementação da Vigilância Socioassistencial nos municípios maranhenses de IDH Muito Baixo? Os gestores conhecem e valorizam a função da Vigilância Socioassistencial? Entendo que a não implementação interfere no enfrentamento das desigualdades sociais impostas pelo sistema capitalista vigente como a pobreza, inviabilizando a garantia dos mínimos sociais ou provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. A dificuldade de sua

²⁰ Entrevista concedida à autora por técnico do município pesquisado, em 25 de julho de 2025.

implementação diz respeito à não garantia de condições objetivas como (espaço físico, pessoal específico, equipamentos) e subjetivas (decisão política na implantação e ou implementação, compreensão do significado e importância da Vigilância Socioassistencial) no cumprimento das diretrizes da Política de Assistência Social.

A pesquisa identificou fragilidades em relação ao conhecimento da Vigilância Socioassistencial, em alguns municípios que a executam de forma indireta, ou seja, é realizada por profissional externo, contratado para esse fim (assessor). Inexiste um processo de socialização da Vigilância Socioassistencial entre os demais atores locais da Política de Assistência Social, em especial o usuário que entre os entrevistados, nenhum soube expressar o seu entendimento sobre a Vigilância Socioassistencial.

A consolidação da função Vigilância Socioassistencial ainda enfrenta desafios na sua consolidação enquanto captadora e transmissora de conhecimentos produzidos a partir da identificação das situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios. Um dos desafios enfrentados se dá no monitoramento das ações protetivas e na garantia de direitos. A aproximação com a rede socioassistencial constitui outro desafio, assim como a participação e a inserção dos usuários no processo de monitoramento das informações produzidas. Há necessidade de superação do desconhecimento das equipes da rede socioassistencial sobre a função da Vigilância Socioassistencial para potencializar mudanças favoráveis na gestão do SUAS.

Diante ao exposto, a partir das falas aqui representadas a Vigilância Socioassistencial necessita ser vista por um olhar crítico e reparador para que a possa realmente cumprir com seu papel de garantir proteção social às famílias e criar referências para o planejamento e para a elaboração de ofertas sintonizadas com as necessidades e demandas da população.

Na seção seguinte apresentamos subsídios teóricos metodológicos para a implantação da Vigilância Socioassistencial em municípios de Pequeno Porte I.

4 SUBSÍDIOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS PARA IMPLANTAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I

A presente proposta está direcionada aos municípios maranhenses de Pequeno Porte I, em especial aos de IDH Muito Baixo, se pauta nos fundamentos das normativas da LOAS, PNAS (2004), NOB/SUAS (2012), NOB/SUAS/RH; e nas Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial /MDS, no Caderno 3 Vigilância Socioassistencial CapacitaSUAS. Justifica-se pela necessidade do monitoramento, análise, compreensão das vulnerabilidades e riscos vivenciados pelos indivíduos e famílias em seus territórios, de forma a subsidiar o planejamento e a gestão da Política de Assistência Social.

Entende-se que a Vigilância Socioassistencial, conforme as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (Brasil, 2013, p. 10), “deve ser capaz de ampliar a capacidade de proteção e defesa de direitos inerentes à concepção do SUAS”. Nessa perspectiva, a NOB/SUAS (Brasil, 2012) estabelece que compete à Vigilância Socioassistencial produzir, sistematizar, analisar e disseminar informações territorializadas acerca das situações de vulnerabilidade e risco social que incidem sobre famílias e indivíduos, bem como dos eventos relacionados à violação de direitos, ameaças, vitimizações e danos, contribuindo para o planejamento e a efetivação das ações da Política de Assistência Social.

É importante que se tenha claro o entendimento de vulnerabilidade, risco e territorialidade, a partir das diversas concepções teóricas e como esse entendimento é adotado pela assistência social, assim como o entendimento do conceito de pobreza. Segundo Jannuzzi (2001, p.44).

diferentes abordagens conceituais e analíticas vêm sendo empregada na literatura internacional nos últimos vinte anos para estudo e mensuração do fenômeno da pobreza e seus epifenômenos como indigência, desnutrição e fome [...] o conceito de pobreza relativa refere-se à desigualdade do acesso dos indivíduos e família a bens e serviços ou à disponibilidade de renda.

Um ponto a ser considerado, diz respeito ao público usuário da Política de Assistência Social, para a PNAS (Brasil, 2004, p.33)

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

O efeito da implementação da vigilância nos municípios de IDH Muito Baixo, tornará visíveis as famílias em situação de desproteção e vulnerabilidade, cujos dados produzidos podem permitir ao gestor tomar melhores decisões frente às demandas identificadas. É importante entender que a vigilância está intrinsecamente ligada com as funções de proteção social e defesa de direitos. Para organizar a vigilância se faz necessário que gestores, trabalhadores, conselheiros mantenham um olhar vigilante sobre as demandas da população e as necessidades do território. Portanto, compreender que a vigilância é transversal, todos devem fazer vigilância, embora haja necessidade de ser constituído um setor ou área que a coordene.

Convém explicitar que esta proposta de subsídios em formato de sugestão está direcionada aos municípios maranhenses de pequeno porte 1, que apresentam IDH Muito Baixo, em particular, os municípios de Fernando Falcão, Jenipapo dos Vieiras, Marajá do Sena e Satubinha. É uma proposta aberta com vistas à orientações básicas e aprimoramentos.

E como implementar a Vigilância Socioassistencial nesses municípios? Aqui disponibilizamos recomendações que podem contribuir com esse processo direcionado a apoiar a equipe técnica responsável pela Vigilância Socioassistencial, assim como gestores e conselheiros municipais. Para efeito metodológico foram construídas a Fase Preparatória, Fase de Execução e Fase de Avaliação. Porém, não são fases estanques entre si, se entrelaçam no decorrer do processo de organização da Vigilância Socioassistencial.

Fase Preparatória
Esta é a fase que servirá de alicerce às demais, é o momento preparatório e decisivo para a organização da Vigilância Socioassistencial no órgão gestor da Política de Assistência Social no município. Primeiro é necessário que haja um movimento de capacitação em que toda a equipe: gestor (a), técnicos (as), conselheiros (as) se apropriem do conhecimento das normativas, legislações da assistência social a exemplo da LOAS, PNAS, NOB/SUAS/2012, NOB/SUAS/RH. Esta capacitação pode ser operacionalizada através de encontros, seminários, roda de conversa ou similares de forma a garantir um alinhamento teórico sobre a Política de Assistência Social e o SUAS.
Deve-se atentar para o Art. 90 da NOB/SUAS/2012 na qual preconiza que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir a área da Vigilância Socioassistencial diretamente vinculada aos órgãos gestores da Política de Assistência Social, dispondo de recursos de incentivo à gestão para sua estruturação e manutenção. Logo, há necessidade de formalizar a área e instituí-la por meio de regulação municipal ou outro instrumento legal como Lei do SUAS, Decreto, Portaria ou similar.
Deve ser estruturado espaço específico no órgão gestor da assistência social com equipamentos necessários para o funcionamento da Vigilância Socioassistencial, como computador com configurações potentes, acesso à internet com conexão igual ou superior a 10 Mb/s, softwares específicos.
Em seguida constituir e capacitar a equipe de referência, que poderá ser multidisciplinar, preferencialmente composta por funcionários efetivos, de nível superior com formação em sociologia, estatística, serviço social ou psicologia ou outra formação como geógrafo, profissional da tecnologia da informação. Por ser a Vigilância Socioassistencial uma atividade que requer habilidades específicas a equipe deve participar de capacitações contínuas e de cursos de aperfeiçoamento.

Em se tratando de municípios de pequeno porte I, segundo as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (2013, p.44) “o primordial é que exista no mínimo, uma pessoa de referência para a Vigilância Socioassistencial” ou seja, deve ser habilitado (a) pelo menos um(a) técnico(a) exclusivo(a) de nível superior com perfil para analisar dados e informações, habilidades no manuseio de sistemas que seja responsável pela execução e coordenação da vigilância socioassistencial.

Caso o município não possua pessoal para formar uma equipe específica para a Vigilância Socioassistencial, o órgão gestor da assistência social “deve capacitar funcionários da secretaria que tenham predisposição a aprender a manipulação de dados e de sistemas informatizados”. Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (2013, p.44); contratar serviços temporários especializados na modalidade pessoa física ou jurídica, em consonância com as normativas da administração pública, para realizar capacitações, consultorias, pesquisa; estabelecer parcerias com instituições de ensino e pesquisa para realizar diagnósticos socioterritoriais e avaliação de processos e resultados.

É importante lembrar que para a organização da estrutura organizacional e funcionamento da vigilância socioassistencial é possível o uso de recursos financeiros do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - IGD/SUAS para a realização das despesas com aquisição de equipamentos eletrônicos, mobiliário, softwares, materiais de consumo, contratação temporária de pessoas físicas e jurídicas, serviços de internet, locação de espaço físico e custeio de diárias.

Fase de Execução

Para quem assumir a Vigilância Socioassistencial tem como tarefa primordial conhecer o que o município tem de dados informativos nos sistemas federais (Censo SUAS, RMA, CadSUAS, IDV) referentes aos territórios em que atua;

Identificar o que a Vigilância Socioassistencial faz, por meio do levantamento de demandas, mapeamento de riscos e vulnerabilidades, cujas fontes de pesquisa

podem se dá no próprio município e em fontes oficiais do SUAS como o Cadastro Único;
Organizar, sistematizar e analisar as informações coletadas em seu âmbito de atuação. Essa é uma tarefa recorrente, pois as informações coletadas, devem ser socializadas e utilizadas na programação local;
Efetuar o monitoramento e a coordenação do preenchimento do Censo SUAS, em âmbito municipal, zelando pela qualidade das informações coletadas;
Responsabilizar-se pelo Registro Mensal dos Atendimentos das Unidades – RMA;
Conhecer e mapear os territórios do município, essa é uma tarefa primordial, os territórios de atuação devem ser conhecidos em sua dinâmica operacional;
Articular-se com a rede socioassistencial com vistas à disponibilização de informações e o controle social representado pelos Conselhos Municipais de Assistência Social. A intersetorialidade é uma das estratégias fundamentais na política de assistência social, daí a necessidade do estabelecimento de articulações intersetoriais com as demais políticas sociais existentes no município a exemplo da saúde, educação, habitação, segurança alimentar e nutricional dentre outras;
Disponibilizar sistematicamente aos CRAS listagens das famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família com bloqueio ou suspensão do benefício, e monitorar a realização da Busca Ativa destas famílias pelas referidas unidades. Assim como “listagens territorializadas das famílias beneficiárias do BPC e dos Benefícios Eventuais e monitorar a realização da Busca Ativa destas famílias para inserção nos respectivos serviços” (NOB SUAS/2012, Art. 94);
Identificar as Fontes de Informação para a Vigilância Socioassistencial como IBGE/Censo demográfico; Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílio - PNAD (composição da população, sexo, faixa etária, cor/raça, deficiência, condições de moradia, educação, renda etc.); Cadastro Único (público atendido; benefícios recebidos); Censo SUAS (estrutura física da Unidade; serviços e programas, atendimentos, acompanhamentos do público atendido);

Realizar pesquisa com usuários do SUAS com vistas a identificar demandas, perfil, grau de satisfação com os serviços ofertados; preconceitos e discriminações, violências, violações do público atendido.

Fase de Avaliação

Esta fase perpassa a fase de preparação e a fase de execução. A avaliação deve ser vista como estratégia necessária para os ajustes e complementações que se fizerem necessárias.

É importante ainda o estabelecimento de um cronograma das atividades a serem realizadas para dar concretude à proposta no qual deve constar os passos necessários para a operacionalização da fase de preparação à fase de execução.
--

De acordo com as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (Brasil, 2013), a vigilância apresenta as seguintes macroatividades:

- A organização, estruturação e padronização de informações – dada a quantidade de informações disponíveis há necessidade de organização dessas informações, da elaboração de instrumentos, fluxos de informações e fornecer sistematicamente aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) informações e indicadores territorializados padronizados.
- Gerenciamento e consulta de sistemas informatizados, esses sistemas compilam dados, informações sobre a rede socioassistencial e sobre os atendimentos realizados. É notória a existência de diversas fontes de dados e informações organizadas pelo SUAS como a Rede SUAS, o CadSUAS, o Censo SUAS, o RMA, o Prontuário SUAS. Compete à equipe da vigilância acessar essas informações.
- Elaboração de Diagnósticos e estudos com destaque para o Diagnóstico Socioterritorial que servirá de embasamento para o PMAS, o qual deve ser atualizado periodicamente, já que analisa e interpreta dados referentes à realidade local; e Diagnósticos específicos (públicos, serviços, equipamentos etc.).

Ferreira (2023, p.76), expressa que,

Para efetividade da Política de Assistência Social é imprescindível o conhecimento sobre as particularidades presentes nos variados territórios que compõem os municípios e estados brasileiros. Detectar as singularidades e caracterizar suas dimensões é um desafio permanente para as políticas sociais, uma vez que propicia o levantamento das necessidades e potencialidades que viabilizam a efetivação da política de assistência social.

É por meio do diagnóstico socioterritorial que se pode identificar a rede de proteção social existente nos territórios, além de dados sobre a quantidade de famílias, crianças, adolescentes, idosos, deficientes e as demandas emergentes que porventura não são atendidas pela política pública.

Nos estudos e diagnósticos específicos a vigilância deve estar atenta para identificar quem, quantos e onde estão os indivíduos e famílias a serem protegidos, quem são estes indivíduos e famílias, detalhar características como faixa etária, gênero, orientação sexual; Identificar a identidade étnica (indígena, quilombola, ribeirinho e outros...); Identificar tipo de trabalho, renda, acesso a programas sociais; Identificar necessidades protetivas, riscos sociais, ambientais e pessoais a que estão vulneráveis.

- Monitoramento e Avaliação da oferta de Serviços, Programas, Benefícios deve ser uma prática constante de forma a identificar demandas territoriais e contribuir no planejamento de ações. O monitoramento da rede socioassistencial pública e privada deve ocorrer de forma articulada com a área de Proteção Social de forma a avaliar periodicamente a observância dos padrões de referência relativos à qualidade dos serviços ofertados.

O Planejamento e Organização de ações de Busca Ativa se constitui também, estratégia chave da Política de Assistência Social para fortalecer o SUAS, na efetivação de direitos sociais, e na potencialização do acesso da população aos serviços e benefícios dessa política. Ferreira (2023, p.76), expressa que:

A Busca Ativa, principal estratégia de aproximação da política de assistência social com a população atendida, possibilita a identificação das situações de precariedade e vulnerabilidade social que ameaçam ou representam riscos aos cidadãos e às seguranças assistenciais de acolhida, convívio, autonomia, renda e sobrevivência.

Assim sendo, a vigilância deve apoiar, planejar, orientar e coordenar ações de Busca Ativa a serem executadas pelas equipes dos CRAS com uso de estratégias para a inclusão no Cadastro Único. A Busca Ativa pode ser realizada por meio de visitas domiciliares, distribuição de panfletos, utilização de carro de som e outros similares. Tem por finalidade identificar pessoas com perfil para acessar benefícios e serviços sociais básicos.

A Busca Ativa potencializa o caráter preventivo e evitar agravamento de danos, nesse caso é de fundamental importância o papel da vigilância com a sistematização de informações sobre o território.

- Notificações de violências e violações de direitos

a organização, normatização e gestão da notificação de eventos de violação de direitos no âmbito da política de assistência social”, também é uma das funções da vigilância, cabe a esta “monitorar a incidência de situações de violência e violações de direito, como negligência, maus tratos, abuso e exploração sexual, que afetam famílias e indivíduos, em especial, crianças, adolescentes, idosos, e pessoas com deficiência. Conhecendo a Vigilância Socioassistencial (Brasil, 2023, p.9).

A vigilância em articulação com a área de proteção social pode criar um instrumental próprio para a identificação e notificação de situações de violências no município. Pode ainda levantar dados em órgãos estaduais e municipais, Conselho Tutelar, Conselhos de Direitos. Para a efetivação da Vigilância Socioassistencial junto aos entes federados o governo federal apresenta inovações realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - MDS de acesso público como o Monitora SUAS – portal que agrega painéis e relatórios para facilitar o acesso, visualização, leitura e análise de dados. Nele pode ser acessado os painéis:

Quadro 14 – Monitora SUAS: Painéis de acesso ao público

Painéis	Especificação
Observatório do Censo SUAS	Consiste no painel gráfico com dados do Censo SUAS, é uma <i>ferramenta</i> pública e interativa que apresenta informações e resultados sobre o Censo SUAS em todos os níveis federativos.
Observatório do Cadastro Único	Busca promover e aprimorar a gestão da informação a partir da utilização dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais.
Mapa Social MDS	É um sistema de acesso público que reúne e organiza informações de diferentes fontes sobre a disponibilidade de serviços e equipamentos públicos em municípios, microrregiões e estados do país.
Monitora MDS	Ferramenta de monitoramento do Planejamento Estratégico Institucional do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - MDS

Fonte: MDS (2023)

Dentre os relatórios disponíveis, destacam-se o *Relatório Bases da Vigilância Socioassistencial do MDS* e o *Relatório de Programas e Ações*. Os painéis e relatórios podem ser acessados na plataforma MonitoraSUAS. O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS, disponibiliza instrumentos utilizados pela Vigilância Socioassistencial que servem de base para a realização de estudos, análises e diagnósticos a saber:

Quadro 15 – Instrumentos utilizados pela vigilância socioassistencial disponibilizados pelo MDS

Instrumento: Prontuário SUAS
Especificações: Instrumento de registro individual dos atendimentos e acompanhamentos familiar do PAIF e PAEFI. Permite visualizar a família de forma integral, monitora o acompanhamento, atendimentos e acessos aos serviços e benefícios socioassistenciais.
Acesso: Tem como objetivo contribuir para o acompanhamento do usuário na oferta dos serviços socioassistenciais disponibilizados. Possibilita à equipe multiprofissional o acesso à historização dos atendimentos; à produção de dados com o mapeamento do perfil do usuário. Para acessar o prontuário em arquivo pdf para reprodução não necessita de senha. O link de acesso é http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia-socioassistencial%20/prontuario-suas
Instrumento: CadSUAS
Especificações: O Cadastro do Sistema Único de Assistência Social é um sistema de preenchimento obrigatório, consiste num cadastro eletrônico destinado ao preenchimento de informações referentes às Unidades da rede socioassistencial, órgãos governamentais e trabalhadores do SUAS, os fundos de assistência social e os conselhos.
Acesso: Esse sistema pode ser acessado de duas maneiras distintas, na área pública apenas para consulta, por qualquer pessoa que queira obter algumas informações e a área restrita onde somente quem tem login e senha pode acessar e editar informações. Link de acesso http://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas
Instrumento: Censo SUAS
Especificações: Realizado anualmente desde 2007, composto por vários formulários para coleta de informações sobre a Gestão Estadual e Municipal, CRAS, CREAS, Centro Pop, Unidades de Acolhimento, Conselhos Municipais e Estaduais. Estas informações resultam no diagnóstico atualizado dos

equipamentos da rede socioassistencial, que permitem conhecer a realidade da Política de Assistência Social e a execução do SUAS.

Acesso: A consulta da base de dados pode ser acessada pelo link:
<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>

Instrumento: Registro Mensal de Atendimentos - RMA

Especificações: É um sistema de registro de dados quantitativos do número de atendimentos e acompanhamentos realizados mensalmente nas unidades da Rede Socioassistencial.

Acesso: O acesso ao RMA se dá por meio de senha pelo link:
<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento>

Instrumento: Cadastro Único

Instrumento de gestão que consolida a Vigilância Socioassistencial no território. É a porta de entrada para acesso aos programas sociais do governo federal. Através do Cadastro Único se obtém informações sobre a matricialidade sociofamiliar, dados sobre a família em sua integralidade, sobre a territorialidade, ou seja, o georreferenciamento da realidade de onde vivem as famílias.

A partir dos dados obtidos pelo Cadastro Único, o município dispõe do mapeamento e do diagnóstico territorial que dará informações sobre concentrações de vulnerabilidades, pobreza e risco social, possibilita o conhecimento do território local e possibilita o planejamento das atividades pertinente ao cadastramento e a priorização de ações eficazes.

Os dados do Cadastro Único permitem compreender o contexto geográfico e habitacional das famílias e seus membros, proporcionando a construção de mapas de vulnerabilidade social no território, assim como possibilita que a família e seus membros tenham acesso a programas sociais direcionados ao fortalecimento familiar e a superação da pobreza.

Acesso: Site oficial: www.gov.br/cadunico

Instrumento: Sistema de Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade – IDV

Especificações: É um sistema que possibilita elaborar mapas de vulnerabilidade e risco social, contribui para a elaboração de diagnósticos socioassistenciais e socioterritoriais.

Acesso: Não necessita de senha para ter acesso, ao link <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/idv>

Fonte: MDS (2023)

Além desses instrumentos de base citados para uso da Vigilância Socioassistencial, esta deve também, fazer uso dos instrumentos de gestão como o Plano Municipal de Assistência Social, o Plano Municipal de Capacitação e Educação Permanente do SUAS, o Pacto de Aprimoramento do SUAS, Relatórios da gestão, dentre outros. É imprescindível a elaboração do Plano Municipal de Vigilância Socioassistencial e que este seja submetido à aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social.

Convém explicitar que de acordo com a NOB/SUAS/2012, Art. 91 as responsabilidades comuns dos entes federados relativos à Vigilância Socioassistencial estão assim definidas:

- I – elaborar e atualizar periodicamente diagnósticos socioterritoriais que devem ser compatíveis com os limites territoriais dos respectivos entes federados e devem conter as informações espaciais referentes:
 - a) às vulnerabilidades e aos riscos dos territórios e da consequente demanda por serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial e de benefícios.
 - b) ao tipo, ao volume e à qualidade das ofertas disponíveis e efetivas à população.
- II – contribuir com as áreas de gestão e de proteção social básica e especial na elaboração de diagnósticos, planos e outros;
- III – utilizar a base de dados do Cadastro Único como ferramenta para construção de mapas de vulnerabilidade social dos territórios, para traçar o perfil de populações vulneráveis e estimar a demanda potencial dos serviços de Proteção Social Básica e Especial e sua distribuição no território;

- IV - utilizar a base de dados do Cadastro Único como instrumento permanente de identificação das famílias que apresentam características de potenciais demandantes dos distintos serviços socioassistenciais e, com base em tais informações, planejar, orientar e coordenar ações de busca ativa a serem executadas pelas equipes dos CRAS e CREAS;
- V- implementar o sistema de notificação compulsória contemplando o registro e a notificação ao Sistema de Garantia de Direitos sobre as situações de violência intrafamiliar, abuso ou exploração sexual de crianças e adolescentes e trabalho infantil, além de outras que venham a ser pactuadas e deliberadas;
- VI - utilizar os dados provenientes do Sistema de Notificação das Violações de Direitos para monitorar a incidência e o atendimento das situações de risco pessoal e social pertinentes à assistência social;
- VII - orientar quanto aos procedimentos de registro das informações referentes aos atendimentos realizados pelas unidades da rede socioassistencial, zelando pela padronização e qualidade dos mesmos;
- VIII - coordenar e acompanhar a alimentação dos sistemas de informação que provêm dados sobre a rede socioassistencial e sobre os atendimentos por ela realizados, mantendo diálogo permanente com as áreas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, que são diretamente responsáveis pela provisão dos dados necessários à alimentação dos sistemas específicos ao seu âmbito de atuação;
- IX- realizar a gestão do cadastro de unidades da rede socioassistencial pública no CadSUAS;
- X- responsabilizar-se pela gestão e alimentação de outros sistemas de informação que provêm dados sobre a rede socioassistencial e sobre os atendimentos por ela realizados, quando estes não forem específicos de um programa, serviço ou benefício;

- XI - analisar periodicamente os dados dos sistemas de informação do SUAS, utilizando-os como base para a produção de estudos e indicadores;
- XII - coordenar o processo de realização anual do Censo SUAS, zelando pela qualidade das informações coletadas;
- XIII - estabelecer, com base nas normativas existentes e no diálogo com as demais áreas técnicas, padrões de referência para avaliação da qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial e monitorá-los por meio de indicadores;
- XIV - coordenar, de forma articulada com as áreas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, as atividades de monitoramento da rede socioassistencial, de forma a avaliar periodicamente a observância dos padrões de referência relativos à qualidade dos serviços ofertados;
- XV - estabelecer articulações intersetoriais de forma a ampliar o conhecimento sobre os riscos e as vulnerabilidades que afetam as famílias e os indivíduos em um dado território, colaborando para o aprimoramento das intervenções realizadas. (Brasil, 2012, p.41).

Portanto na materialização da Vigilância Socioassistencial há de ser considerado as legislações específicas sobre a Política de Assistência Social em consonância com o SUAS e se espelhar especialmente na NOB/SUAS/2012.

5 CONCLUSÃO

O avanço sobre a nova concepção de assistência social, enquanto parte integrante da seguridade social, a partir da Constituição Federal de 1988, consolida um processo de luta na superação do clientelismo, benemerência, para o acesso aos serviços socioassistenciais enquanto direito universal, pautado na responsabilidade estatal. Essa nova concepção de política direcionada ao suprimento de necessidades humanas, retrata todo um processo histórico por condições de sobrevivência, ao mesmo tempo que se considera avanço, ainda há muito a ser construído para que a Política de Assistência Social supere o assistencialismo e se consolide como direito universal de cidadania. A assistência social enquanto política pública de garantia de direitos, convive com embates impostos pelo neoliberalismo na luta diária de resgate do papel do Estado na garantia da proteção social numa sociedade desigual e contraditória.

A Lei Orgânica da Assistência Social, instrumento legal da assistência, se materializa a partir da organização do Sistema Único de Assistência Social. Nesse contexto, a Vigilância Socioassistencial no interior do SUAS, atua enquanto estratégia fundamental para o reconhecimento das vulnerabilidades, riscos, violações de direitos, vivenciados por indivíduos e famílias em seus territórios.

Analisar a Vigilância Socioassistencial como um dos mecanismos de gestão e efetivação do Sistema Único de Assistência Social, nos municípios de IDH Muito Baixo no Estado do Maranhão nos impulsionou a uma incursão pela caminhada dos primórdios da assistência social brasileira, efetivada na solidariedade e filantropia em conformidade com os ditames do modelo neoliberal. Nesse percurso a Vigilância Socioassistencial se configurou como objeto de estudo com vistas à compreensão da sua essência, por meio da análise crítica conceitual no interior do SUAS, finalidades e desafios na implementação em municípios maranhenses de pequeno porte I.

No decorrer do estudo se constatou a necessidade de aportes teóricos metodológicos, as produções científicas e acadêmicas pesquisadas favoreceram a amplitude do olhar em relação ao objeto de estudo, embora se observe o esforço em desenvolvimento de estudos científicos na área da assistência social enquanto política pública de direito de caráter inclusiva.

A pesquisa de campo evidenciou a necessidade de compreensão e apreensão do significado e importância da Vigilância Socioassistencial, enquanto uma das funções da Política de Assistência Social e consequentemente no fortalecimento do SUAS. Pode-se afirmar que a Vigilância Socioassistencial exerce papel de fundamental importância estratégica para o planejamento, funciona como sustentáculo para o enfrentamento de riscos e vulnerabilidades e uma atuação eficiente, pautada em dados primários e secundários acarretando a garantia de direitos, e diluindo a noção impregnada da assistência social como clientelismo.

No Maranhão o processo de materialização da Vigilância Socioassistencial vivencia avanços, retrocessos, na consolidação do SUAS, como desafio a superar está a pretensão de implantação e implementação em todos os municípios maranhenses em consonância com as particularidades e especificidades locais.

Nos municípios pesquisados constatou-se a necessidade de uma vigilância sobre as condições estruturais como o empobrecimento da população, violações de direitos, violências, ou seja, uma vigilância capaz de contribuir na elaboração de políticas públicas efetivas, que atendam as necessidades da população, amplie o leque da proteção social de forma a garantir direitos fundamentais para o exercício da cidadania.

Por se tratar de municípios com índices de desenvolvimento humano muito baixo, com altas taxas de pobreza e baixos indicadores sociais, conforme IBGE (2022), há necessidade de ser pautado na agenda governamental, ações estratégicas de desenvolvimento econômico e social a esses municípios a exemplo da reforma agrária articulada com a Política de Assistência Social principalmente nos municípios pesquisados, haja visto ser a agricultura familiar principal fonte de subsistência.

As dificuldades apresentadas na operacionalização da Vigilância Socioassistencial nos municípios pesquisados apresentam desafios técnicos, metodológicos e políticos, que vão desde a concepção da vigilância à sua implementação no mesmo patamar da proteção social e na garantia de direitos. Se evidencia a necessidade de aprofundamento teórico metodológico sobre a vigilância na assistência social, uma vez que esta funciona como balizador no reconhecimento territorial e nas funções protetivas da política.

A Vigilância Socioassistencial no Maranhão enfrenta desafios na sua operacionalização, tanto a nível da gestão estadual, como a nível dos municípios. Faz-se necessário que esta seja incorporada e compreendida na sua dimensão de promotora e executora de produtos necessários ao fortalecimento do SUAS nas esferas governamentais para que possa cumprir seu papel de garantir proteção social às famílias e criar referências para o planejamento e para elaboração de ofertas sintonizadas com as necessidades e demandas da população.

Para tanto, gestores e executores necessitam conhecer e valorizar a Vigilância no cumprimento de seu papel de referência na Política de Assistência Social. O não entendimento desse papel produz elementos determinantes para a não implantação, o que implica o não cumprimento da garantia de proteção social às famílias e elaboração de ofertas sintonizadas com as necessidades e demandas da população.

O domínio teórico e metodológico acerca da Vigilância Socioassistencial pelos trabalhadores da Política de Assistência Social constitui importante desafio a ser superado. Faz-se necessário a formação de quadro de trabalhadores efetivos a nível estadual e municipal, como forma de romper com a precariedade do trabalho, face às incertezas vivenciadas pelos trabalhadores mediante contratos instáveis, baixa remuneração, ausência de concurso público na área da assistência social. A capacitação contínua e permanente deve ser uma meta a ser buscada e operacionalizada pelas equipes de trabalho.

A Vigilância Socioassistencial quando operacionalizada reforça o enfrentamento das vulnerabilidades sociais a que estão sujeitas famílias e indivíduos, a identificação de violações de direitos, garante um planejamento mais próximo da realidade dos territórios. Tem papel fundamental no fortalecimento do SUAS, pois assegura que a política seja pública e universal na garantia da proteção social.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Paula Cristina. **Vigilância Socioassistencial para que (m)?**: conformações e implicações teórico-metodológicas e técnico-operativas. (Dissertação de Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC São Paulo, 2022.
- ARAÚJO, Cleonice Correia. A política de Assistência Social e o SUAS no Maranhão: reflexões sobre um processo em (des) construção. **Anais ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL**, 16, 2018. Vitória/ES, 2018.
- ARREGUI, Carola C. WANDERLEY Mariângela B. A vulnerabilidade social é atributo da pobreza. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 97, p.143-165, jan/mar. Cortez, São Paulo, 2009.
- ARREGUI, Carola; KOGA, Dirce. Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social. In. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **CAPACITASUAS**, Caderno 3. Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília, 2013.
- BOSCHETTI, Ivanete Pereira. **Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira**. **Psicologia & Sociedade**, v.15, n. 1, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br> Acesso em 11.07.2026
- BRASIL. **[Constituição]**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília/DF, 1988.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **SUAS**: configurando os eixos de mudança. CapacitaSUAS. Brasília, 2008a. V. 1.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Desafios da Gestão do SUAS nos municípios e estados**. CapacitaSUAS. Brasília, 2008b. V. 2.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Curso de Introdução Atualização em Vigilância Socioassistencial do SUAS**. CapacitaSUAS. Brasília/DF, 2016.
- BRASIL. Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011 - Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 de julho de 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **MonitoraSUAS**. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/monitorasuas> Acesso em: 17 de maio de 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Norma Operacional Básica (NOB-SUAS)**. Brasília, DF: dez. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Departamento de Gestão do SUAS. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos Anotada e Comentada (NOB/RH/SUAS)**. Brasília, DF, dez. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**, Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026) “Proteção Social para todos (as) brasileiros (as)”**. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Resolução nº145, de 15 de outubro de 2004. Brasília, 2005.

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

BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Brasília, DF, 1993.

BRASIL. 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, dez. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. CapacitaSUAS: **Curso de Atualização em Vigilância Socioassistencial do SUAS**. Brasília, 2016.

BRITO, Emanuela Silva. **Vigilância Socioassistencial: concepção e operacionalidade no território baiano de identidade Portal do Sertão (2016-2019)**. Curitiba: Appris Editora, 2023.

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura da. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez Editora, n. 92, 2007.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. A política de Assistência Social no

Brasil: dilemas na conquista de sua legitimidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez Editora, n. 62, Ano XXI, março, 2000.

CARVALHO, Talita de Sousa Nascimento. **O Plano MAIS IDH e o enfrentamento da pobreza no Maranhão**: impactos nos municípios e nas famílias beneficiárias no período de 2015 a 2021. 2021. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2021.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva e; RAICHELIS, Raquel (Orgs.) **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política nacional de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando **fundamentos e conceitos**. In: COUTO, B. R. et al. (Org.). **O sistema único de assistência social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

FERNANDES, Rosa M. Castilho. HELLMANN, Aline (org.). **Dicionário Crítico**: Política de Assistência Social no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.

FERREIRA, Lucélia da Silva. **Gestão da vigilância socioassistencial**. São Paulo: Editora Senac, 2023.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A Questão Social no Capitalismo. **Temporalis**, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n. 3, jan-jun., 2001, 88p.

INSTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasília: PNUD, IPEA Fundação João Pinheiro, 2022.

JANCZURA, Rosane. Risco ou vulnerabilidade social? **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v II, n. 2. p.301-308, ago/dez., 2012.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicador de Pobreza autodeclarada: discussão e resultados para a Região Metropolitana de São Paulo em 1998. **Revista Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 2, p. 41-65, 2001.

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

KOGA, Dirce; NAKANO, Kazuo. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez Editora, n. 85, Ano XXVII, março 2006.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. O Tempo do SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez Editora, n. 87, p.76-95, 2006.

MARANHÃO. Decreto Estadual nº 20.665, de 23 de julho de 2004. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, n. 148, de 02 de outubro de 2004. Poder Executivo.

MARANHÃO. Decreto Estadual n. 22.908 de 02 de janeiro de 2007. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, n. 001 de 02 de janeiro de 2007. Poder Executivo.

MARANHÃO. Decreto Estadual n. 27.628, de 23 de agosto de 2011. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, n. 163, de 23 de dezembro de 2011. Poder Executivo.

MARANHÃO. Decreto Estadual n. 28.124, de 23 de abril de 2012. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, n. 79, de 23 de abril de 2012. Poder Executivo.

MARANHÃO. Decreto Estadual nº 31.070 de 03 de setembro de 2015. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, n. 164, de 03 de setembro de 2015.

MARANHÃO. Lei nº 11.510 de 12 de julho de 2021. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, n. 130 de 13 de julho de 2021. Poder Executivo.

MARANHÃO. Decreto Estadual nº 30.612 de 02 de janeiro de 2015. Plano de Ações Mais IDH. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. São Luís, MA, 2015. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, n. 1 de 2 de janeiro de 2015. Poder Executivo.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social. **II Plano Decenal de Assistência Social do Estado do Maranhão 2018- 2028** “Proteção Social para Todos os/as Brasileiros/as”. São Luís, MA, 2018.

MARTINS, Lilia Christina de O. **Considerações sobre a assistência social**. Tese (doutorado) UNESP, Franca, São Paulo, 1993.

MELAZZO, E. S.; MAGALDI. Avaliação de políticas públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome. **Assistência Social e territorialidades**. Brasília: MDS, 2014. v.3.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo, Cortez, 1995.

NERI, Marcelo. **Mapa da Nova Pobreza**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, junho de 2022. Disponível em: <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza>
Acesso em: 29.10.2025

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In. OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Orgs.). **Os Sentidos da Democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

PEREIRA, Potyara. A.P. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus Editora, 1996.

PEREIRA, Potyara. A.P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

PIRES, Flávia Cristina de Paula Gomes. **A institucionalização da função da Vigilância Socioassistencial no Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. 2016. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD, **Relatório Especial 2023 – 25 anos de Desenvolvimento Humano no Brasil**: construir caminhos, pactuando novos horizontes. Brasília, DF, 2024.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Editora Ática, 1982.

RIBEIRO, Kassia Siqueira. A Vigilância Socioassistencial e o Fortalecimento do Caráter Público na Política de Assistência Social. **Revista NAU Social** – V.7, n. 13, p.145-160, out 2016; abril 2017.

RIZZOTI, Maria Luiza Amaral; SILVA, Thaís Gaspar Mendes da. **A vigilância social na política de assistência social: uma aproximação conceitual**. Revista Serviço Social, Londrina, v. 15, nº.2, p. 130-151, jan./jun. 2013.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço, técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Laura Maria. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, Lília Penha Viana. **Rupturas e Continuidades da Assistência Social: da benemerência ao direito** – uma incursão no Brasil e no Maranhão. 2012. Tese (Doutorado em Políticas Públicas), Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, UFMA, São Luís, 2012.

SILVA, Valteir; SALVADOR. Mariléia. **Assistência Social na Agenda Neoliberal**: Política de Direitos Humanos e Cidadania. Veranópolis: Diálogo Freiriano, 2024.

SILVESTRE, Luciana Pavowski Franco (Org.). **Liame entre Serviço Social e Trabalho**. Ponta Grossa/PR: Atena Editora, 2018.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência x Assistencialismo x Assistência Social. **Coletânea de Textos Básicos**. Brasília: CNAS, 1995.

SPOSATI, Aldaíza. (Coord.) **Carta Tema**: a Assistência Social no Brasil 1983/1990. São Paulo: Cortez Editora, 1991.

SPOSATI, Aldaíza. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez Editora, n. 78 ano XXIV, jun.2004, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Territorialização e desafios à gestão pública inclusiva: o caso da assistência social no Brasil. In: **Anais...CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, 13, 2008, Buenos Aires., Buenos Aires, 2008.

SPOSATI, Aldaíza. Pobreza e Cidadania no Brasil contemporâneo, um comentário do Relatório da Comissão Mista Especial da Câmara e do Senado. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez Editora, n. 63, ano XXI, jul. 2000.

SPOSATI, Aldaíza. Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência da cidadania. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez Editora, n. 55, ano XVIII, nov. 1997.

VILLANUEVA, Elisa Rodrigues; CARVALHO, Ieda Marques de; DELALIBERA, Márcia, BRITO; Raimunda Luzia de. História da Assistência Social no Brasil. **Multitemas**, n. 14 agosto de 1999. Disponível em: <https://www.multitemas.ucdb.br/multitemas/article/view/1163>. Acesso em 16 fev. 2026.

YAZBEK, Maria Carmelita. Assistência Social: direito do cidadão, dever do Estado. In. CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1., 1995, Brasília. **Anais...**Brasília: CNAS/MPAS; CESP/UNB, 1995.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez Editora, n. 77, ano XXV, 2004.

ZUCCHETTI, Dinora Tereza; GIRARDI, Deolmira Elisabeth Gay. Pobreza e assistência social: os marcos de uma política de estado. **Revista Conhecimento Online**, n. 5, v.12, out. 2013. Disponível em: <https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistaconhecimentoonline/issue/view/26>. Acesso em 16 fev. 2026.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semiestruturada para gestores e técnicos

Município:

Informações sobre a Vigilância Socioassistencial

1. Quanto a organização da Vigilância Socioassistencial

- A Vigilância Socioassistencial está implementada formalmente na estrutura do órgão gestor/Gestão do SUAS ou implementada informalmente.
- Caso não esteja implementada formalmente, existe algum setor da Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS que realiza atividades de Vigilância Socioassistencial.
- Em caso do setor de Vigilância Socioassistencial, ainda não ter sido implantado/implementado aponte as principais dificuldades:

☐ Ausência de espaço físico	☐ Falta de equipamentos de informática
☐ Falta de internet	☐ Conhecimentos insuficientes sobre a área
☐ Recursos humanos insuficientes	☐ Não sabe acessar os Sistemas da Rede SUAS
☐ Outros: Especificar	

- Em 2017 a SEDES doou aos municípios de Menor IDH um kit de informática para a implementação da Vigilância Socioassistencial, onde está sendo utilizado esse Kit?

2. Quanto a operacionalização da Vigilância Socioassistencial

- Descreva todas as atividades de Vigilância Socioassistencial desenvolvidas na SMAS.
- Descreva a Infraestrutura disponibilizada para realização das atividades.
- O município utiliza os materiais e ferramentas disponibilizadas pelo MDS?

- A Vigilância Socioassistencial utiliza algum instrumento ou algum sistema de informações.
- Como o município utiliza as informações/dados coletados disponibilizadas pelo setor da Vigilância Socioassistencial?
- Setores que solicitam informações/ dados sobre as ações socioassistenciais no município.
- Como são coletados e organizados os dados (quantitativos e qualitativos)
- Como a Vigilância Socioassistencial se articula com o planejamento, o monitoramento e a avaliação.
 - Quanto é investido financeiramente na Vigilância Socioassistencial no seu município? (tomar como parâmetro o PPA atual)
 - Descreva as dificuldades, possibilidades e desafios para executar as atividades de Vigilância Socioassistencial?
 - Sugestões de como a gestão estadual poderá contribuir na implantação e ou implementação como também na execução das atividades da Vigilância Socioassistencial.
- Como o órgão gestor estadual assessora e ou capacita o município na implementação da Vigilância Socioassistencial

3. Quanto aos pressupostos sobre a Vigilância Socioassistencial

- Como você entende a Vigilância Socioassistencial?
- Qual é a base teórica que sustenta esse entendimento?
- Na sua opinião como a Vigilância Socioassistencial deve ser operacionalizada?
 - Como você entende o território?
- Como você entende o risco social? De que forma ele se manifesta na realidade do município?
- Qual seu entendimento sobre vulnerabilidade social? De que forma ela se manifesta na realidade do município?
- Como se dá a cobertura da rede prestadora de serviços socioassistenciais no município?

4. Quanto aos usuários da assistência social e a Vigilância Socioassistencial

- De que forma os usuários da assistência social participam da Vigilância Socioassistencial.

- Os dados coletados e sistematizados pela Vigilância Socioassistencial são discutidos com os usuários e comunidades?

- É feito algum tipo de devolução aos usuários e comunidade da produção da Vigilância Socioassistencial? De que forma?

5. Quanto aos recursos humanos que trabalham na Vigilância Socioassistencial

– Quem é (são) o (os) responsável (is) pela Vigilância Socioassistencial?

- Quantos trabalhadores estão vinculados à Vigilância Socioassistencial?

– Qual a formação/escolarização destes trabalhadores?

– Possuem dedicação exclusiva à Vigilância Socioassistencial ou desempenham atividades em outros locais?

– Que tipo de qualificação possuem para desenvolver as atividades neste setor? Quais?

– Participaram (participam) de algum tipo de qualificação ou capacitação para desenvolver as atividades neste setor? Quais?

– Qual o tipo de vínculo empregatício?

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semiestruturada para conselheiros e usuários

1. Como você entende a Vigilância Socioassistencial?
2. Na sua opinião como a Vigilância Socioassistencial deve ser operacionalizada?
3. Como se dá o controle social em relação a Vigilância Socioassistencial?
4. Como o CMAS acompanha o processo de monitoramento e avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais?
5. Esse monitoramento e avaliação é realizado com que frequência?
6. Você participa ativamente enquanto conselheiro e ou usuário do processo de monitoramento e avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios nas unidades socioassistenciais? Se participa, de que forma? Se não participa, quais os motivos?
7. Relate os aspectos facilitadores para a realização do monitoramento e avaliação?
8. Relate as principais dificuldades na sua opinião para a realização do monitoramento e avaliação?
9. Na sua opinião quais são os principais desafios da implementação da Vigilância Socioassistencial no município.

APÊNDICE C – Termo de consentimento livre e esclarecido – TCLE

Você está sendo convidada (o) como voluntária (o) a participar da pesquisa **“A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NOS MUNICÍPIOS MARANHENSES DE IDH MUITO BAIXO: desafios e perspectivas de implementação”**. Me chamo Izabel Cristina Silveira Rocha, assistente social da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social – SEDES, pesquisadora mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Cleonice Correia Araujo.

Solicitamos sua colaboração nesta pesquisa, respondendo a uma entrevista sobre o tema acima proposto que deverá ser gravada se você concordar. Garantimos que todas as informações obtidas na pesquisa serão mantidas em sigilo e sua identidade não será revelada. A pesquisa não trará nenhuma forma de prejuízo, dano ou transtorno para aquelas (es) que dela participarem.

Para realizar este estudo estamos entrevistando os trabalhadores do SUAS, entre eles os gestores ou responsáveis pela gestão da política de assistência social no município e os técnicos diretamente responsáveis pela operacionalização da Vigilância Socioassistencial, conselheiros municipais de assistência social e usuários.

Em relação aos benefícios, a participação na pesquisa contribuirá para a produção de conhecimentos e para o aprimoramento e qualificação da política pública de assistência social, principalmente no que diz respeito à operacionalização da Vigilância Socioassistencial no âmbito municipal. Contatos e esclarecimentos com a pesquisadora Izabel Cristina Silveira Rocha, pelo telefone (98) 98421-6234, e-mail: icsrocha@yahoo.com.br

Este termo está elaborado em duas vias sendo uma para o sujeito participante da pesquisa e outra para o arquivo da pesquisadora.

Eu, _____ tendo sido esclarecido (a) a respeito da pesquisa, aceito participar da mesma.

Município, xx de _____ de 2025.

Assinatura do participante na pesquisa

Assinatura do Pesquisador

Izabel Cristina Silveira Rocha
Assistente Social CRESS 696/MA
Mestranda Pesquisadora

ANEXOS

ANEXO A – IDH dos municípios maranhenses em ordem decrescente

Nº	MUNICÍPIO	IDH	CLASSIFICAÇÃO
1	São Luís	0,768	Alto
2	Imperatriz	0,731	Alto
3	Paço do Lumiar	0,724	Alto
4	São José de Ribamar	0,708	Alto
5	Balsas	0,687	Médio
6	Porto Franco	0,684	Médio
7	Pedreiras	0,682	Médio
8	Santa Inês	0,674	Médio
9	Açailândia	0,672	Médio
10	Estreito	0,659	Médio
11	Presidente Dutra	0,653	Médio
12	Campestre do Maranhão	0,652	Médio
13	Bacabal	0,651	Médio
14	Timon	0,649	Médio
15	Axixá	0,641	Médio
16	João Lisboa	0,641	Médio
17	Pinheiro	0,637	Médio
18	Carolina	0,634	Médio
19	Pindaré-Mirim	0,633	Médio
20	Alto Parnaíba	0,633	Médio
21	Rosário	0,632	Médio
22	Itinga do Maranhão	0,630	Médio
23	Bacabeira	0,629	Médio
24	Governador Edson Lobão	0,629	Médio
25	Raposa	0,626	Médio
26	Arari	0,626	Médio
27	Guimarães	0,625	Médio
28	Caxias	0,624	Médio
29	Mirinzal	0,622	Médio
30	Dom Pedro	0,622	Médio
31	Matinha	0,619	Médio
32	Viana	0,618	Médio
33	Fortaleza dos Nogueiras	0,616	Médio
34	São Mateus do Maranhão	0,616	Médio
35	Porto Rico do Maranhão	0,615	Médio
36	Ribamar Fiquene	0,615	Médio

37	São João dos Patos	0,615	Médio
38	Igarapé Grande	0,614	Médio
39	Cururupu	0,612	Médio
40	Pastos Bons	0,610	Médio
41	Miranda do Norte	0,610	Médio
42	São Raimundo das Mangabeiras	0,610	Médio
43	Santa Rita	0,609	Médio
44	São João do Paraíso	0,609	Médio
45	Grajaú	0,609	Médio
46	Davinópolis	0,607	Médio
47	Trizidela do Vale	0,606	Médio
48	Barra do Corda	0,606	Médio
49	Cedral	0,605	Médio
50	São Pedro da Água Branca	0,605	Médio
51	Godofredo Viana	0,604	Médio
52	Bernardo do Mearim	0,604	Médio
53	Chapadinha	0,604	Médio
54	São Bento	0,602	Médio
55	Lago dos Rodrigues	0,602	Médio
56	Senador La Roque	0,602	Médio
57	Bequimão	0,601	Médio
58	São Pedro dos Crentes	0,600	Médio
59	Cidelândia	0,600	Médio
60	Peri Mirim	0,599	Baixo
61	Itapecuru Mirim	0,599	Baixo
62	Tasso Fragoso	0,599	Baixo
63	Santa Luzia do Paruá	0,599	Baixo
64	São João Batista	0,598	Baixo
65	Vitória do Mearim	0,596	Baixo
66	Colinas	0,596	Baixo
67	Zé Doca	0,595	Baixo
68	Codó	0,595	Baixo
69	São Vicente Ferrer	0,592	Baixo
70	Barão de Grajaú	0,592	Baixo
71	Presidente Médici	0,591	Baixo
72	Buriti Bravo	0,590	Baixo
73	São Domingos do Azeitão	0,590	Baixo
74	Olho D'água das Cunhãs	0,589	Baixo
75	Lago da Pedra	0,589	Baixo
76	Lajeado Novo	0,589	Baixo
77	Urbano Santos	0,588	Baixo
78	Luís Domingues	0,588	Baixo

79	Presidente Vargas	0,587	Baixo
80	Esperantinópolis	0,586	Baixo
81	Nina Rodrigues	0,585	Baixo
82	Central do Maranhão	0,585	Baixo
83	São Francisco do Brejão	0,584	Baixo
84	Nova Iorque	0,584	Baixo
85	Buritirana	0,583	Baixo
86	Loreto	0,582	Baixo
87	Maracaçumé	0,582	Baixo
88	São Domingos do Maranhão	0,582	Baixo
89	Anapurus	0,581	Baixo
90	Anajatuba	0,581	Baixo
91	Nova Olinda do Maranhão	0,581	Baixo
92	Lago do Junco	0,581	Baixo
93	Vila Nova dos Martírios	0,581	Baixo
94	Lima Campos	0,581	Baixo
95	Fortuna	0,580	Baixo
96	Paraibano	0,580	Baixo
97	Sucupira do Norte	0,579	Baixo
98	Bacuri	0,578	Baixo
99	Pirapemas	0,576	Baixo
100	Poção de Pedras	0,576	Baixo
101	Coroatá	0,576	Baixo
102	Riachão	0,576	Baixo
103	Olinda Nova do Maranhão	0,575	Baixo
104	Montes Altos	0,575	Baixo
105	Carutapera	0,574	Baixo
106	Alcântara	0,573	Baixo
107	São Bernardo	0,572	Baixo
108	Tuntum	0,572	Baixo
109	Governador Eugênio Barros	0,572	Baixo
110	Santa Helena	0,571	Baixo
111	Mata Roma	0,570	Baixo
112	Barreirinhas	0,570	Baixo
113	Graça Aranha	0,570	Baixo
114	Vitorino Freire	0,570	Baixo
115	Igarapé do Meio	0,569	Baixo
116	Governador Nunes Freire	0,569	Baixo
117	Apicum Açu	0,568	Baixo
118	Sucupira do Riachão	0,568	Baixo
119	Gonçalves Dias	0,568	Baixo
120	Magalhães de Almeida	0,567	Baixo

121	Nova Colinas	0,566	Baixo
122	Lagoa do Mato	0,566	Baixo
123	Santo Antônio dos Lopes	0,566	Baixo
124	Cantanhede	0,565	Baixo
125	Sambaíba	0,565	Baixo
126	Governador Archer	0,565	Baixo
127	Peritoró	0,564	Baixo
128	Sítio Novo	0,564	Baixo
129	Coelho Neto	0,564	Baixo
130	Presidente Juscelino	0,563	Baixo
131	Bom Lugar	0,562	Baixo
132	Brejo	0,562	Baixo
133	Paulino Neves	0,561	Baixo
134	Turiaçu	0,561	Baixo
135	Cândido Mendes	0,561	Baixo
136	Jatobá	0,561	Baixo
137	Joselândia	0,561	Baixo
138	Tutóia	0,561	Baixo
139	Alto Alegre do Pindaré	0,558	Baixo
140	Bom Jesus das Selvas	0,558	Baixo
141	Presidente Sarney	0,557	Baixo
142	São José dos Basílios	0,557	Baixo
143	Lago Verde	0,557	Baixo
144	São Félix de Balsas	0,557	Baixo
145	Formosa da Serra Negra	0,556	Baixo
146	Palmeirândia	0,556	Baixo
147	Buriticupu	0,556	Baixo
148	Santa Quitéria do Maranhão	0,555	Baixo
149	Tuflândia	0,555	Baixo
150	Amarante do Maranhão	0,555	Baixo
151	Bela Vista do Maranhão	0,554	Baixo
152	Alto Alegre do Maranhão	0,554	Baixo
153	Penalva	0,554	Baixo
154	Cajapió	0,553	Baixo
155	Junco do Maranhão	0,552	Baixo
156	Maranhãozinho	0,550	Baixo
157	Matões	0,550	Baixo
158	Santa Luzia	0,550	Baixo
159	Altamira do Maranhão	0,549	Baixo
160	Paulo Ramos	0,549	Baixo
161	Buriti	0,548	Baixo
162	Morros	0,548	Baixo

163	Icatu	0,546	Baixo
164	Monção	0,546	Baixo
165	Benedito Leite	0,546	Baixo
166	Mirador	0,545	Baixo
167	Boa Vista do Gurupi	0,545	Baixo
168	Governador Luiz Rocha	0,544	Baixo
169	Vargem Grande	0,542	Baixo
170	Parnarama	0,542	Baixo
171	Centro do Guilherme	0,542	Baixo
172	São Benedito do Rio Preto	0,541	Baixo
173	Pio XII	0,541	Baixo
174	São Luiz Gonzaga do Maranhão	0,540	Baixo
175	Bom Jardim	0,538	Baixo
176	Senador Alexandre Costa	0,538	Baixo
177	Cachoeira Grande	0,537	Baixo
178	Bacurituba	0,537	Baixo
179	Timbiras	0,537	Baixo
180	Capinzal do Norte	0,537	Baixo
181	Turilândia	0,536	Baixo
182	Humberto de Campos	0,535	Baixo
183	Matões do Norte	0,533	Baixo
184	Araguanã	0,533	Baixo
185	Duque Bacelar	0,533	Baixo
186	Feira Nova do Maranhão	0,532	Baixo
187	Passagem Franca	0,532	Baixo
188	Afonso Cunha	0,529	Baixo
189	São Francisco do Maranhão	0,528	Baixo
190	Milagres do Maranhão	0,527	Baixo
191	Santa Filomena do Maranhão	0,525	Baixo
192	Cajari	0,523	Baixo
193	Araioses	0,521	Baixo
194	Governador Newton Bello	0,521	Baixo
195	Amapá do Maranhão	0,520	Baixo
196	Serrano do Maranhão	0,519	Baixo
197	Brejo de Areia	0,519	Baixo
198	Santo Amaro do Maranhão	0,518	Baixo
199	Itaipava do Grajaú	0,518	Baixo
200	Centro Novo do Maranhão	0,518	Baixo
201	São João do Sóter	0,517	Baixo
202	Pedro do Rosário	0,516	Baixo
203	São Roberto	0,516	Baixo
204	São Raimundo do Doca Bezerra	0,516	Baixo

205	Aldeias Altas	0,513	Baixo
206	Belágua	0,512	Baixo
207	Primeira Cruz	0,512	Baixo
208	Santo Antônio do Lago Açu	0,512	Baixo
209	Arame	0,512	Baixo
210	Santana do Maranhão	0,510	Baixo
211	São João do Caru	0,509	Baixo
212	Lagoa Grande do Maranhão	0,502	Baixo
213	Água Doce do Maranhão	0,500	Baixo
214	Satubinha	0,493	Muito Baixo
215	Jenipapo dos Vieiras	0,490	Muito Baixo
216	Marajá do Sena	0,452	Muito Baixo
217	Fernando Falcão	0,443	Muito Baixo

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013. Brasília/DF.

ANEXO B - Localização geográfica dos municípios pesquisados



(Elaborado com o uso da ferramenta OpenAI - Chat GPT em 25 jun. 2026)