

## **IMPORTÂNCIA DA VIGILÂNCIA NAS POLÍTICAS SOCIAIS: A Função da Vigilância nas Políticas Públicas de Saúde e de Assistência Social<sup>1</sup>**

Flávia de Sousa Silva<sup>2</sup>

### **Resumo**

O presente artigo discute temática relacionada às políticas públicas executadas pelo estado de forma descentralizada, divididas em níveis de proteção, operacionalizadas na forma de comando único, e instituídas por sistema. É uma revisão de literatura cuja proposta é evidenciar a importância da vigilância no desempenho das políticas de saúde e de assistência social. Revela que a vigilância em Saúde e Assistência Social é importante por contribuir de forma significativa com a identificação de demandas e com o aprimoramento da qualidade do serviço prestado à população. Trata-se de um processo concretizado através da implantação de um setor responsável por processar, sistematizar e interpretar dados coletados nas unidades localizadas nos territórios.

**Palavras-Chave:** Vigilância. Política de Saúde. Política de Assistência Social. Direitos.

### **IMPORTANCE OF MONITORING IN SOCIAL POLICIES: The Role of Surveillance in Public Health and Social Assistance Policies**

### **Abstract**

The present article discusses thematic related to the public policies executed by the state in a decentralized way, divided in levels of protection, operationalized in the form of single command, and instituted by system. It is a literature review whose proposal is to highlight the importance of surveillance in the performance of health policies and social assistance. It reveals that surveillance in Health and Social Care is important because it contributes in a significant way to the identification of demands and to the improvement of the quality of the service provided to the

---

<sup>1</sup>Este artigo é parte da revisão de literatura da pesquisa de mestrado em andamento no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas na Universidade Federal do Piauí.

<sup>2</sup>Assistente Social. Mestranda do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí.

population. It is a process implemented through the implementation of an industry responsible for processing, systematizing and interpreting data collected in the units located in the territories.

**Keywords:** Surveillance. Health Policy. Social Assistance Policy. Rights.

## Introdução

A Saúde e a Assistência Social são políticas públicas executadas pelo Estado brasileiro de forma descentralizadas, divididas em níveis de proteção, operacionalizadas na forma de comando único, e instituídas por sistema. O sistema que operacionaliza a política de saúde é o Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pela Lei nº 8.080 de 1990. Na Assistência Social é o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), instituído pela Lei nº 8.742 de 1993. O SUAS é inspirado na estrutura do SUS. Assim, a Assistência Social importa da política de saúde a função da vigilância para melhor organizar e monitorar os serviços socioassistenciais.

As políticas públicas surgem para atender as necessidades sociais e proteger os direitos dos indivíduos. São formas de enfrentamento das situações que se constituem como expressões da questão social. A vigilância foi criada para identificar as demandas da população e propor soluções através de ações planejadas que atendam aos critérios de eficácia, eficiência e efetividade das políticas formuladas e implementadas.

As funções exercidas pela vigilância no âmbito das políticas públicas, tanto na área de saúde quanto no âmbito da assistência social, contribuem para redimensionar as ações na direção do atendimento às necessidades identificadas. As duas políticas trabalham com a concepção de risco e vulnerabilidades. Portanto, é essencial que se tenha conhecimento de como cada área concebe e trabalha essas questões. Por isso é que se colocam as reflexões que ora apresentamos com o objetivo de abrir o debate acerca da importância da vigilância no desempenho de duas políticas básicas que integram a seguridade social na perspectiva de sua integração intersetorial.

## Contextualização da Vigilância Social na Política de Saúde

Com o objetivo de procurar entender a importância da vigilância nas políticas públicas, analisamos o processo histórico da vigilância em saúde. Conforme Rizzotti e Silva (2013), a primeira política social a utilizar o termo vigilância como parte das ações de implementação da política foi a área de saúde, utilizando essa função para o controle de epidemias e de doenças. De acordo com a autora, o termo vigilância só foi definido no século XIX.

Analisamos, pois, como a vigilância surgiu na política de saúde e que encaminhamentos foram dados no sentido de demarcar a sua importância. As primeiras formas de vigilância realizadas pela Política de Saúde foi o controle de doenças, através da prática do isolamento dos indivíduos e por meio da quarentena. Essas intervenções datam do final da Idade Média e, segundo Rizzotti e Silva (2013), só foram desenvolvidas para tentar impedir a proliferação e o contágio de doenças.

Oliveira e Cruz (2015) enfatizam que a primeira ação voltada para a vigilância sanitária no Brasil surgiu com a vinda da corte portuguesa. Com a mudança do reinado para a colônia, foram necessários investimentos para controlar a propagação de doenças, assim ocorrendo as primeiras práticas de vigilância.

Com a proclamação da República, o Brasil viveu um período de industrialização, intensificada especialmente na década de 1950, com a adoção da teoria do desenvolvimentismo. Nesse período houve um intenso aumento da população nas áreas urbanas, pois o país até a década de 1930 era predominantemente rural. Esse aumento da população, ocasionado pelo êxodo rural, incentivou o crescimento de medidas epidemiológicas e sanitárias, contribuindo com o aprimoramento de ações na área da vigilância em saúde.

Em 1968, foi realizada a XXI Assembleia Mundial de Saúde, que discutiu sobre a aplicação da vigilância no campo da saúde pública. Assim, Oliveira e Cruz (2015) apresentam um marco importante: a ampliação do termo “vigilância”, não sendo denominada apenas para o campo das doenças transmissíveis, mas também em outros eventos relacionados à saúde.

Em 1970, houve uma reforma administrativa na esfera federal, a partir da qual o Ministério da Saúde passou a assumir várias funções. Uma das funções foi a responsabilização pelas atividades da vigilância em saúde, o que ocasionou a criação da Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária. Essa criação contribuiu para que a atividade de vigilância se tornasse mais visível, ocorrendo, inclusive, a modificação do nome “fiscalização” para vigilância.

A mudança do termo fiscalização para vigilância foi bem aceita, o que contribuiu para a execução de ações importantes para o desenvolvimento da vigilância em saúde. A V Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1975, propôs a criação de um Sistema de Vigilância Epidemiológica no País, cuja recomendação visava operacionalizar e estruturar o Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica.

Ao longo da história, evidencia-se a importância da Vigilância na Política de Saúde como forma de resolução de problemas antes considerados complexos diante das primeiras ações em saúde, restritas ao isolamento e à quarentena do indivíduo.

A vigilância passa por ampliação de conceito. Oliveira e Cruz (2015) destacam dois tipos: vigilância Sanitária e Epidemiológica; ambos entram na categoria de vigilância em saúde. No entanto, trabalhamos ao longo do estudo o conceito de vigilância sanitária e epidemiológica, como um tipo único que se encaixa na classificação de vigilância em saúde. Utilizamos essa concepção que de acordo com Thacker e Berkelman (1988), citado por Waldman e Rosa (1998), referem-se à concepção que unificam as diversas tipologias de vigilância na categoria teórica nomeada como vigilância em saúde, uma forma de evitar confusões a respeito da delimitação dessa prática. Portanto, tomamos por base nessas reflexões, a denominação de vigilância em saúde, por retratar o sentido mais amplo. Nessa categoria também se inclui a vigilância ambiental e a do trabalhador. Sendo assim, reunimos nesse estudo todos esses conceitos sob a denominação de vigilância em saúde.

A promulgação da Constituição de 1988 define a saúde como direito do cidadão e dever do Estado, de caráter descentralizado e universal; assume a responsabilidade de executar política de direito universal ao cidadão como dever do

Estado, reforçando, assim, a operacionalização da política como competência dos entes federativos.

Simões (2012) afirma que a Seguridade Social é um conjunto integrado de ações do poder público e da sociedade civil, destinado a assegurar direitos a saúde, previdência e assistência social. A política de saúde extinguiu o antigo conceito de seguro social, hoje restrito apenas à previdência social, incluso, porém, no rol de direito social assegurado pelo Estado com caráter universal.

Nos anos de 1990 foi regulamentado o artigo 196 da Constituição de 1988, sancionando a lei 8.080/1990, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde-SUS. A criação do SUS desencadeou avanços, organizando as instituições.

Em 1999, o Ministério da Saúde lançou a Portaria nº 1.399, de 15 de dezembro de 1999 que regulamenta os preceitos da NOB-SUS 01/96, no que tange às competências da União, Estados e Municípios na área de epidemiologia e controle de doenças. Essa portaria menciona, também, a definição da sistematização de financiamento.

Em 2003, foi criada a Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) em consonância com a intensificação do processo normativo de descentralização das ações. O Sistema Nacional de Vigilância em Saúde, em sua estruturação e fortalecimento, foi considerado uma experiência exitosa reconhecida por organismo mundial por adotar um método de instalação de um sistema integrado de redes, viabilizando uma articulação entre os setores.

Em 2009, foi criada a Portaria nº 3.252/09, que dispõe sobre a execução e financiamento da vigilância em saúde dos entes federativos. Em 2013, a mesma foi revogada com a aprovação da Portaria nº 1.378, de 9 de julho de 2013, que constitui a vigilância em saúde:

Art. 2º A Vigilância em Saúde constitui um processo contínuo e sistemático de coleta, consolidação, análise e disseminação de dados sobre eventos relacionados à saúde, visando o planejamento e a implementação de medidas de saúde pública para a proteção da saúde da população, a prevenção e controle de riscos, agravos e doenças, bem como para a promoção da saúde. (BRASIL, 2013)

Essa portaria amplia o conceito de vigilância, definido como medidas de proteção, prevenção e controle em saúde como também a promoção de saúde. A vigilância em saúde é muito importante para a política de saúde, sem sua existência seria inviável fazer uma análise ou controle da situação de saúde em uma determinada região, ela é responsável pela coleta, análise de dados e sistematização de informações que subsidiam o planejamento e a execução de ações com vistas à redução e à superação de riscos e à promoção da saúde nos territórios.

A vigilância em saúde possui a responsabilidade de integrar as Redes de Atenção à Saúde.

Esta função essencial do Sistema Único de Saúde (SUS) tem sido chamada a orientar sua ação considerando os complexos fenômenos econômicos, ambientais, sociais e biológicos que determinam o nível e a qualidade da saúde das brasileiras e dos brasileiros, em todas as idades. (FRANCO NETTO, 2017, p. 31-45)

A necessidade de integração da Rede proporciona ações de caráter mais coerente com as reais necessidades do território. Por isso, a vigilância em saúde torna-se ação reconhecida na agenda da política de saúde, uma vez que busca identificar os determinantes sociais da saúde, contribuindo com a construção de conhecimentos e práticas transdisciplinares e transeitoriais que potencializem os serviços de saúde, tendo em vista a garantia de saúde para todos os cidadãos enquanto direito social.

Essa nova concepção adotada pelo SUS ajuda a privilegiar o planejamento em saúde nos territórios, proporcionando a vigilância em saúde um papel essencial para o desenvolvimento das políticas públicas. Conforme Franco Netto (2017) “A Vigilância em Saúde deve assumir para si, ao lado do planejamento, da gestão e da atenção à saúde, a autoria e o protagonismo da política nacional de saúde e seus respectivos planos” (FRANCO NETTO, 2017, p. 3145).

## **A Vigilância na Política de Assistência Social**

A partir da implantação do conceito de vigilância na política de saúde, percebe-se que ele também foi incorporado pela Assistência Social, que teve como padrão o SUS para sua organização. Deste modo, propõe-se analisar como vem ocorrendo a execução da vigilância e como ela está estruturada no âmbito do SUAS. Entendemos que essa análise seja importante porque o modelo adotado pela saúde é o ponto de inspiração para a política de Assistência Social.

Analisamos anteriormente o desenho do processo histórico que consolidou a vigilância na política de saúde. Agora passaremos a estudar esse processo na política de assistência social.

A saúde é uma política que vem avançando cada vez mais na sua consolidação. A assistência social espelha-se em sua operacionalização, adotando funções que apresentam resultados eficazes e contribuem para a garantia de direitos de seus usuários.

O primeiro documento sobre a vigilância na Assistência Social foi a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, que organizou os serviços socioassistenciais do SUAS em: proteção social, vigilância social e defesa social e institucional.

A Norma Operacional Básica (NOB), de 2005, outro regulatório importante para a Política de Assistência Social no Brasil, apresenta os caminhos de execução da política pelos entes federativos, além de reforçar a necessidade de vigilância social para identificar as vulnerabilidades da população e do território. Através do setor de vigilância social é possível identificar as dificuldades e as potencialidades da população usuária nos locais em que vivem, desenvolvendo também políticas de prevenção e monitoramento das ações (BRASIL, 2005).

A vigilância assume a responsabilidade de um modelo de cuidado com o reconhecimento da necessidade de implantação do setor de vigilância social. Esse setor, conforme estabelece a NOB/2005, ficará responsável por identificar as necessidades da população e articular ações juntamente com outros setores que

operacionalizem os serviços e proporcionem coletas de dados, objetivando garantir os direitos (BRASIL, 2005).

A execução da vigilância social trouxe avanços, inclusive com a implantação da Vigilância Socioassistencial em âmbito nacional através dos sistemas de informações, tais como Censo SUAS, CadSuas até a consolidação do Prontuário do SUAS. Esse modelo favorece o reconhecimento da política de assistência social enquanto direito, garantindo serviços de qualidade e eficazes para a população.

Esses avanços foram necessários para atualização da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) realizada em 2011. Nesse ano, a LOAS foi reformulada, sofrendo algumas alterações, incluindo inclusive a vigilância como um dos objetivos da Política de Assistência Social.

Nesse sentido, a lei 12.435 de 2011, muda a redação da lei 8.742, afirmando que:

[...] 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; [...]. (BRASIL, 2011, Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

A LOAS define como objetivo da Política de Assistência Social: a proteção social, vigilância socioassistencial e a defesas de direitos, e ainda conceitua a vigilância como setor responsável por analisar as problemáticas existentes no território com relação às necessidades e demandas dos usuários.

Por fim, temos a NOB/2012, que reitera a redação tanto da LOAS como da PNAS/2004, afirmando a vigilância sociassistencial como uma função da Assistência Social, constituída nos entes federativos. A vigilância tem a função de promover uma capacidade protetiva das famílias através do conhecimento do seu território, identificando as demandas e potencialidades do território.

Segundo Rizzotti e Silva (2013), a vigilância é importante porque identifica onde e quais os sujeitos que precisam dos serviços da proteção social e quais os mecanismos necessários para suprir suas necessidades. Isso significa que os operadores responsáveis pela política devem estar atentos para descobrir e informar

as peculiaridades e extensão da situação de vulnerabilidade e risco aos indivíduos, às famílias e às comunidades.

Os autores constatarem que a inclusão da vigilância social na Política de Assistência Social trouxe uma nova concepção de proteção social para a área da assistência social, apresentando as ações em conformidade com a realidade diagnosticada, propondo atividades mediante o planejamento, avaliação e monitoramento das ações, e garantindo a promoção da defesa de direitos e a proteção social. Assim, as políticas formuladas atendem estratégias de intervenção e prevenção de vulnerabilidade e risco.

O Estado Brasileiro sob a perspectiva neoliberal executa políticas públicas cada vez mais seletivas e fragmentadas. Mesmo assim, a vigilância socioassistencial chega às camadas mais pauperizadas da população que sofre com os efeitos do mercado e da sociedade. O diagnóstico feito pelo setor de vigilância revela as necessidades advindas da contradição de classe do sistema capitalista vigente. Desta forma, a vigilância socioassistencial tem contribuído como subsídio para o planejamento de ações como forma de enfrentamento dos problemas sociais resultantes dessa contradição.

### **Considerações Finais**

A análise dos resultados da pesquisa revela que a vigilância em Saúde e Assistência Social contribui de forma significativa para a identificação da demanda e aprimoramento da qualidade do serviço prestado à população. A vigilância é concretizada através da implantação de um setor que fica responsável em processar, sistematizar e interpretar dados coletados nas unidades prestadoras de serviços à população localizadas no território.

O referido setor também contribui para o processo de planejamento das ações, objetivando atender os princípios e as diretrizes das políticas públicas. A vigilância de Saúde e Assistência Social melhora a funcionalidade das políticas, responsáveis por identificar as necessidades da população e articular ações

juntamente com outros setores que operacionalizem os serviços e proporcionem coletas de dados, objetivando garantir os direitos.

Assim, a vigilância surge para contribuir com o planejamento e implementação de políticas públicas frente à questão social, especificamente no campo da Saúde e da Assistência Social, na perspectiva da garantia dos direitos de cidadania assegurados constitucionalmente.

## Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria n<sup>o</sup> 1.378, de 9 de julho de 2013. Regulamenta as responsabilidades e define diretrizes para execução e financiamento das ações de Vigilância em Saúde pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, relativos ao Sistema Nacional de Vigilância em Saúde e Sistema Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

BRASIL. Lei n<sup>o</sup> 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: Brasília, DF, 7 jul. 2011.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. **Capacitação para Controle Social nos Municípios**: Assistência Social e Programa Bolsa Família. Brasília: MDS, 2011. 223p.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica**. Brasília: MDS, 2012. 64p.

\_\_\_\_\_. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília: MDS, 2013. 56p.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004 e Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília: MDS, 2005. 175p.

FRANCO NETTO, G. *et al.* Vigilância em Saúde brasileira: reflexões e contribuição ao debate da 1a Conferência Nacional de Vigilância em Saúde. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 10, p. 3137-3148, out. 2017.

OLIVEIRA, C. M.; CRUZ, M. M. Sistema de Vigilância em Saúde no Brasil: avanço e desafio. **Revista de Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 104, p. 255-267,

jan./mar. 2015.

RIZZOTTI, M. L. A; SILVA, T. G. M. da. A vigilância social na política de assistência social: uma aproximação conceitual. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v.15, n. 2, p. 130-151, jan./jun. 2013.

SIMÕES, C. **Curso de Direito do Serviço Social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

TEIXEIRA, M. G. *et al.* Vigilância em Saúde no SUS - construção, efeitos e perspectivas. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1811-1818, jun. 2018.

WALDMAN, E. A; ROSA. T. F. **Vigilância em saúde**. Saúde e cidadania. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998.