

CAPACITA**SUAS**

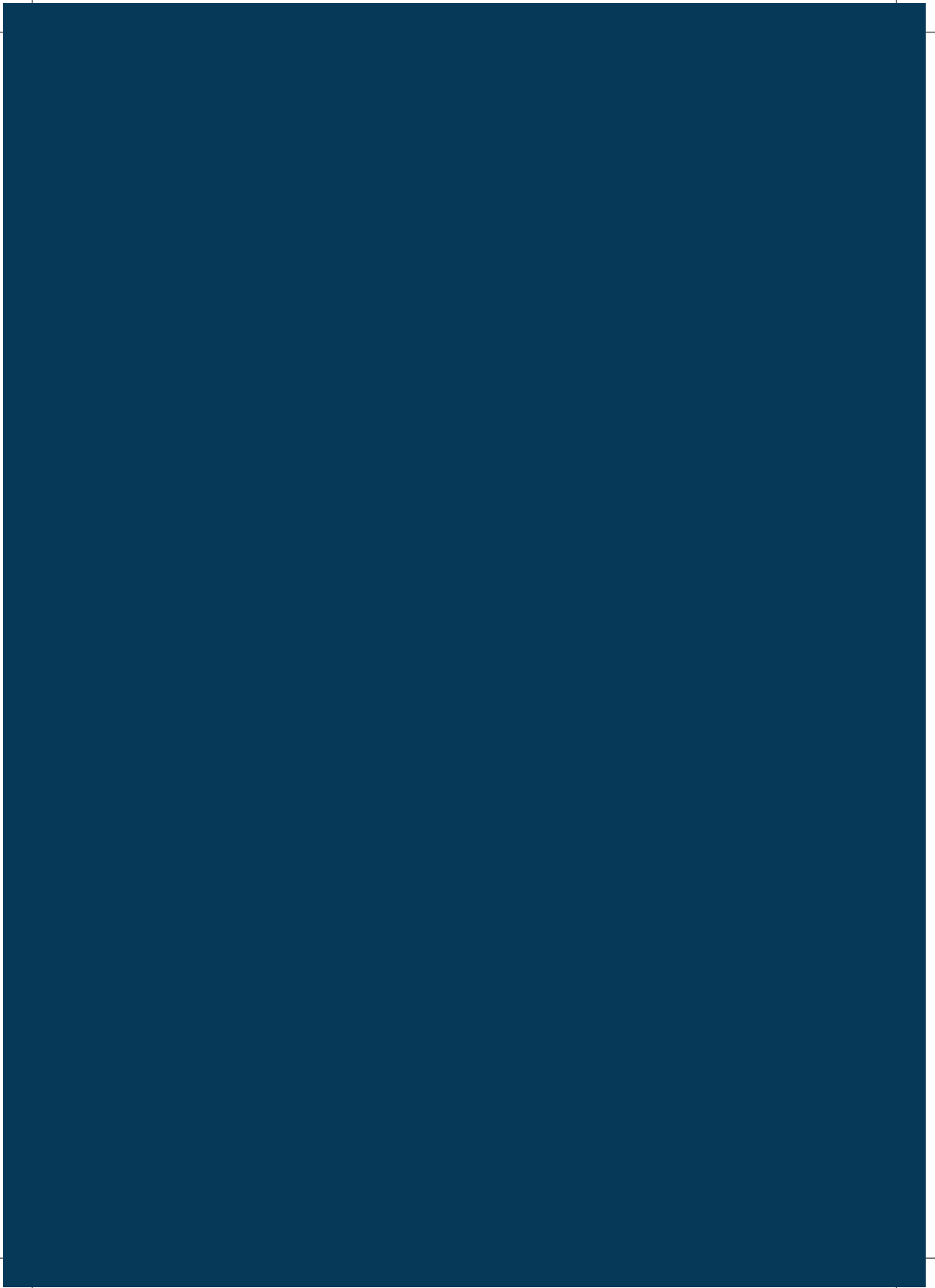
SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CADERNO 3



VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL:
**GARANTIA DO CARÁTER PÚBLICO DA
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Dezembro de 2013



EXPEDIENTE

Presidenta da República Federativa do Brasil

Dilma Rousseff

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil

Michel Temer

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Tereza Campello

Secretário Executivo

Marcelo Cardona Rocha

Secretária Nacional de Assistência Social

Denise Ratmann Arruda Colin

Secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Arnoldo Anacleto de Campos

Secretário Nacional de Renda e Cidadania

Luis Henrique da Silva de Paiva

Secretário Nacional de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretário Extraordinário de Superação da Extrema Pobreza

Tiago Falcão Silva

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Secretária Adjunta

Valéria Maria de Massarani Gonelli

Diretora de Gestão do Sistema Único de Assistência Social

Simone Aparecida Albuquerque

Diretora de Proteção Social Básica

Léa Lucia Cecílio Braga

Diretora de Proteção Social Especial

Telma Maranhão Gomes

Diretora de Benefícios Assistenciais

Maria José de Freitas

Diretora de Rede Socioassistencial Privada do SUAS

Carolina Gabas Stuchi

Diretor Executivo do Fundo Nacional de Assistência Social

Antonio José Gonçalves Henriques

Esta é uma publicação da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. O presente caderno foi produzido como objeto do contrato nº BRA10-20776/2012 – Projeto PNUD BRA/04/046 – Fortalecimento Institucional para a Avaliação e Gestão da Informação do MDS, celebrado com a Fundação São Paulo – FUNDASP.

FICHA TÉCNICA

Fundação São Paulo – FUNDASP
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP
Reitora: **Anna Maria Marques Cintra**
Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos
Especiais – CEDEPE/PUCSP
Coordenadora: **Mariângela Belfiore Wanderley**
Coordenação técnica: **Raquel Raichelis**
Equipe de pesquisa e elaboração: **Carola Carbajal Arregui, Dirce Koga**

COLABORAÇÃO TÉCNICA

Antônio Santos Barbosa de Castro Luciana de Barros Jaccoud
Denise Ratmann Arruda Colin Luis Otávio Pires Farias
José Ferreira da Crus Simone Aparecida Albuquerque

REVISÃO

Denise Ratmann Arruda Colin
José Ferreira Da Crus
Luis Otávio Pires De Farias
Simone Aparecida Albuquerque

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Hugo Pereira - ASCOM/MDS
Tiragem: 5.000
Impressão: Gráfica Brasil

© Todos os direitos reservados.
Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CAPACITA**SUAS**

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CADERNO

3



VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL:
**GARANTIA DO CARÁTER PÚBLICO DA
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Dezembro de 2013

© 2013 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

BRASIL, CapacitaSUAS Caderno 3 (2013)

Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome,

Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2013,
124 p. : il.

Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS
Edifício Ômega, SEPN W3, Bloco B, 2º Andar, Sala 229 – CEP:
70.770-502 – Brasília – DF.
Telefone: (61) 2030-3119/3124
www.mds.gov.br
Fale no MDS: 0800 707-2003

Solicite exemplares desta publicação pelo e-mail:
capacitasuas@mds.gov.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
INTRODUÇÃO	13
I. VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E GESTÃO	25
a. Vigilância Socioassistencial: lugar na gestão do SUAS	31
b. Articulação da Vigilância Socioassistencial com os campos da avaliação e do monitoramento.	37
c. Sistema de informação e Vigilância Socioassistencial	45
II. INFORMAÇÕES DOS TERRITÓRIOS DE VIVÊNCIA	63
a. Diagnóstico Socioterritorial	66
b. Topografias dos territórios de vida e de vivência	77
c. Trajetórias de vida e de vivência de territórios e de famílias	85
III. INFORMAÇÕES DOS TERRITÓRIOS DE GESTÃO	91
a. Territórios de gestão	93
b. Dados cadastrais	99
c. Métricas de Gestão	102
BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA	119



APRESENTAÇÃO

Decorridos mais de oito anos de implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, inúmeros avanços podem ser observados, particularmente no que se refere à expansão e regulação da oferta de serviços e benefícios e à estruturação do financiamento, com mecanismos ágeis e estáveis e critérios republicanos. Contudo, no atual estágio de desenvolvimento do SUAS tornam-se cada vez mais visíveis os desafios referentes ao fortalecimento da gestão e qualificação dos serviços. Desafios estes cujo enfrentamento pressupõe a organização e implementação efetiva da Vigilância Socioassistencial.

O fortalecimento da capacidade de gestão torna-se crucial para o amadurecimento da assistência social como política pública setorial, a qual compete garantir ou mediar o acesso a direitos sociais específicos. Nesse contexto, os processos de produção, análise e utilização de informações ganham relevância. Isto porque qualificam a intervenção dos agentes públicos, possibilitando processos e resultados mais condizentes com as expectativas e necessidades da população em geral e, em particular, dos segmentos sociais mais vulneráveis.

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

Não por acaso a função de Vigilância Socioassistencial foi incorporada à LOAS por meio da Lei nº 12.435/11 e ganhou centralidade no conteúdo da Norma Operacional Básica do SUAS aprovada em 2012. A articulação e im-

bricamento entre as três funções da política de Assistência Social – Proteção Social; Vigilância Socioassistencial; Defesa de Direitos – não deixa dúvidas quanto ao fato de que, por meio da função de Vigilância, amplia-se a capacidade social inerente à concepção do sistema.

A perspectiva da Vigilância Socioassistencial, com seu olhar coletivizador dos riscos e vulnerabilidades e a respectiva identificação das respostas e ausências do poder público, desvela necessidades de proteção presentes nos territórios e contribuem para a compreensão dos processos geradores de desproteções. É justamente nesse sentido que o presente caderno pretende recuperar, enfatizar e qualificar o uso da categoria território como base de organização do SUAS e conceito chave para a Vigilância Socioassistencial.

Denise Colin

Secretária Nacional de Assistência Social

INTRODUÇÃO

A introdução pela Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004) da nova função de Vigilância Socioassistencial no âmbito das responsabilidades da política de assistência social tem provocado diversidade de entendimentos, e até mesmo inquietudes entre profissionais e gestores.

Essa diversidade vem se tornando mais explícita no momento em que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) traz a exigência do desempenho dessa função no processo de gestão. As razões explicativas para a presença da função da Vigilância Socioassistencial no PNAS/2004 estão diretamente vinculadas à condição de política pública enquanto dever do Estado e direito do cidadão, estabelecidas pela LOAS de 1993 e pela LOAS-SUAS de 2011.

Institucionalizar a assistência social como dever do Estado exige não só explicitar quais são suas responsabilidades, princípios e diretrizes como também estabelecer concretamente sua capacidade de ação perante as necessidades pelas quais tem que responder, identificando com que intensidade se expressam no contexto da sociedade brasileira.

É preciso entender essa significativa mudança que a política pública exige da gestão da Assistência Social em todos os níveis de gestão. Embora a concretização de um direito socioassistencial possa se dar junto a um indivíduo ou uma família que requerem uma dada atenção, essa ação, ao mesmo tempo, tem que garantir uma oferta pública que reconheça que essa mesma atenção deve ser prestada a todos aqueles que apresentam a mesma necessidade. Ao mesmo tempo, que se inclui um indivíduo ou uma família é preciso ter presente quem e quantos não estão incluídos, portanto, excluídos pela ação do Estado dessa atenção. Caso não desenvolva tal capacidade ele não só deixa a desejar no exercício de sua responsabilidade, como deixa de garantir a isonomia própria da condição do reconhecimento do direito de cidadania.

Essa dinâmica termina por explicar como as três funções da política pública não são guetos isolados, mas faces articuladas de um mesmo processo que efetiva o dever do Estado e o direito do cidadão. Estão aí expressas num mesmo processo as funções de proteção social, vigilância social e defesa de direitos.

Assim, e ao mesmo tempo, a Vigilância Socioassistencial não só se responsabiliza com os resultados do que é realizado, como também com o reconhecimento das demandas não incorporadas.

Alcançar a condição de política institucional que efetiva direitos, implica em reconhecer todos os cidadãos “com direito a ter direito”. Essa dupla dimensão – efetivar direitos para uma parcela e ao mesmo tempo reconhecer os que por eles não foram abrangidos- constrói o lugar político institucional de Vigilância Socioassistencial na política de assistência social e em seu processo de gestão, que deve seguir os princípios da matricialidade sociofamiliar, territorialização, descentralização e participação democrática.

Os resultados dessa função de vigilância socioassistencial produzem elementos de referência, parâmetros e como tal são, ao mesmo tempo, insumos para o processo de gestão ao produzir conhecimentos para o planejamento institucional e da ação dos agentes institucionais.

O exercício dessa função tem escalas que compreendem desde o local, pode-se aqui incluir o cotidiano, o contexto de cidades, de regiões, o contexto nacional e mesmo o contexto institucional. Reconhecer essa escalas no âmbito do SUAS, um sistema único, significa objetivar o que cabe como responsabilidade a cada nível de gestão no âmbito da vigilância socioassistencial. Significa ainda, ter presente a complexidade das diversidades e desigualdades na sociedade brasileira, que se expressam em cada uma dessas escalas. Como também as diversidades dos entes gestores em sua capacidade para garantir e reconhecer os direitos socioassistenciais dos 190 milhões de brasileiros espalhados em seus mais de 8,5 milhões de km², agregados em 5565 municípios de variados portes, atravessados por rios, florestas, sertões, caatingas, cerrados, arranha-céus, rodovias, ferrovias, aeroportos, pontes e viadutos.

Ao lado da imensidão continental e diversidade regional, se encontram as peculiaridades no interior de cada território e de cada população: o urbano pode ser interior, capital, metrópole, cidade média, pequena ou grande; o rural pode ser chácara, sítio, fazenda, colônia, agronegócio, arrendamento, vila; os povos indígenas podem ser uma aldeia Krukutu fincada na zona sul da metrópole paulistana, ou ainda o Povo Indígena Paiter-Suruí, cuja aldeia encontra-se encravada em Rondônia, e que possui um sistema de monitoramento de seu território em parceria com a maior empresa de busca na internet da atualidade. (<http://www.paiter.org/mapa/>)

Dessa parceria se produziu o Suruí Mapa Cultural¹, a partir do conhecimento da aldeia, envolvendo os jovens que entrevistaram os membros mais velhos, ouvindo e registrando suas histórias. E, ao mesmo tempo, esses mesmos jovens coletaram informações via aparelhos de GPS e fotos digitais, identificando a flora e a fauna da floresta local, além de denúncias sobre ações de desmatamento (em 1969, com a abertura da BR 364).

Figura 1: Suruí Mapa Cultural



¹ O mapa é uma coleção de fotografias e vídeos de locais, plantas e animais da selva amazônica, disponibilizando percursos tridimensionais pelo território dos Suruí, no estado de Rondônia... A ferramenta agora disponibilizada foi enriquecida pelos próprios índios, que recolheram informações sobre a floresta e o que lá se passa usando celulares com um “software” especial e ligação direta ao Google Earth. E que lhes permitirá registrar os níveis de carbono, vigiar as fronteiras e denunciar atividades ilegais” (p3.publico.pt/actualidade/ambiente/3454/tribo-indigena-suruí-lanca-mapa-cultural-com-google).

No depoimento do atual líder Almir Suruí, se destaca a seguinte frase: “a gente monitora a floresta para protegê-la e defende-la”. Ficam as perguntas: o que a política de assistência social deveria monitorar para exercer a proteção social e a defesa dos direitos sociais? O que significa concretamente defender direitos sociais de proteção social cuja materialidade ultrapassa a legislação trabalhista?

Pode causar estranhamento, porém, a experiência vivenciada pelo Povo Pai-ter-Surui pode nos inspirar sobre o sentido de uma das três funções estabelecidas pela política de assistência social: a Vigilância Socioassistencial. Aqui um ponto de partida fundamental para contextualizar a Vigilância Socioassistencial trata-se de uma função da política de assistência social juntamente às duas outras funções: a proteção social e a defesa de direitos.



Figura 2: Funções da Política Nacional de Assistência Social

A NOB 2012 no artigo 87 evidencia a Vigilância Socioassistencial enquanto uma função da política de assistência social:

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. (Brasil, 2012:p.40)

Na experiência do Suruí Mapa Cultural, quando o Povo Paiter-Suruí sai da floresta e busca ser conhecido e compreendido pelas diferentes sociedades, alia a tecnologia moderna com um instrumento de valorização do conhecimento tradicional existente, num processo de (re) conhecimento do território e da história para monitorar e proteger a floresta e seu povo, a partir de sua cultura e suas expectativas. A Vigilância Socioassistencial alcança aqui um sentido democrático de escuta, para que de fato possa criar proximidade com a realidade vivenciada pela população. Seus indicadores ultrapassam a lógica racional da gestão para incidir na lógica vivencial e relacional da população que a ela ocorre.

Dessa forma, a Vigilância Socioassistencial é, ao mesmo tempo, *processo e produto*. Pensada ou executada tão somente como processo, como sistema tecnológico ou como um conjunto de procedimentos gera insumos racionais para gestão. Sem dúvida há aqui ganhos no sentido de superar a leitura subjetiva, individual e pontual. Mas, ela precisa gerar resultados, que impliquem na garantia de proteção social e na defesa de direitos. Portanto, para além da constatação da situação encontrada ela permite estabelecer comparativamente o alcance de metas para uma política isonômica para toda a população brasileira. Nessa direção, a Vigilância Socioassistencial contribui para a construção da isonomia e a efetivação de direitos sociais.

Por isso, antes de tudo, essa função no SUAS deve prever consequências e impactos diretos na gestão da política de assistência social. Não se trata de um setor ou uma área isolada da gestão, responsável pela produção de informações. É mais do que isso: as informações produzidas necessitam fazer sentido para a gestão, devem servir para proteger melhor, para defender melhor os direitos dos usuários dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais. Desta forma criam-se referências para o planejamento, para o conhecimento das famílias, para elaboração de ofertas sintonizadas com as necessidades e demandas detectadas pela vigilância socioassistencial.

Tradicionalmente, no campo da assistência social tem prevalecido o tratamento fragmentado e desconectado, tanto em relação aos beneficiários/usuários, bem como às respostas às suas demandas, gerando também informações desarticuladas, isoladas, caso a caso, família por família, convenio por convenio. Esta herança fragmentadora da gestão se coloca como um entrave na efetivação de uma função de Vigilância Socioassistencial, na perspectiva de um Sistema Único de Assistência Social.

Assim, só é possível constituir uma Vigilância Socioassistencial, que se asseste na visão de totalidade: sobre o que é, e o que acontece no cotidiano da gestão da assistência social, a partir dos territórios de vivência dos usuários e beneficiários com seus múltiplos agentes, das equipes de ponta com suas múltiplas ações, das organizações socioassistenciais parceiras e suas múltiplas ramificações.

O ponto de partida e de chegada da Vigilância Socioassistencial está na sua travessia cotidiana pela dinâmica da realidade que acontece nas cidades, nos bairros, nos locais de atendimento, nas famílias chamadas de usuárias ou beneficiárias. A Vigilância Socioassistencial não consegue ser realizada como função da política pública, se não estiver conectada com o mundo real da gestão e da prestação de serviços da política de assistência social.

Sabemos que esse mundo real envolve a especificidade de atuação dessa política pública, porém, ao mesmo tempo, a diversidade de contextos socio-

territoriais onde ela se dá. É preciso ainda, operar a distinção do alcance da política pelo porte dos municípios.

A tabela 1, a seguir, mostra como se coloca a distribuição dos 5.565 municípios brasileiros pelos cinco portes populacionais estabelecidos pela política de assistência social, segundo o Censo 2010 do IBGE.

Tabela 1 – Distribuição dos municípios brasileiros por porte populacional – 2010

PORTE MUNICÍPIO (PNAS)	total municípios	%	total de pessoas	%
até 20.000 Hab (Pequeno I)	3.915	70,35	32.683.865	17,14
até 50.000 Hab (Pequeno II)	1.043	18,74	31.379.266	16,45
até 100.000 Hab (médio)	324	5,82	22.263.598	11,67
até 900.000 Hab (Grande)	266	4,78	62.338.112	32,68
Mais de 900.000 Hab (Metropole)	17	0,31	42.067.853	22,06
Total	5.565		190.732.694	

Fonte: Censo IBGE, 2010.

De acordo com a tabela 1, cerca de 70% dos municípios brasileiros continuam na faixa de pequeno I (até 20.000 habitantes), onde vivem 17% da população. E, em contraponto, nos 17 municípios com porte de metrópole vivem 22% da população brasileira, mais de 42 milhões de moradores. Aqui já se encontra outro desafio da Vigilância Socioassistencial: dar conta da dimensão territorial. Cada município, além das diferenças e discrepâncias que possui com outros municípios, também apresenta diferenças e discrepâncias no seu interior: bairros, distritos, áreas de planejamento, regiões orçamentárias. Mais ainda, os municípios apresentam uma realidade urbana e outra rural. O pequeno município tem forte presença da realidade rural e suas demandas não coincidem com as da realidade urbana. Uma das grandes distâncias a ser observada entre essas duas realidades está no âmbito das crianças e do trabalho infantil.

Além da dimensão populacional, os municípios brasileiros também guardam peculiaridades importantes quanto à extensão territorial. Os seis maiores municípios em extensão territorial encontram-se na região amazônica nos estados do Amazonas e Pará:

- 1º - Altamira (PA): 159.696km²
- 2º - Barcelos (AM): 122.476km²
- 3º - São Gabriel da Cachoeira (AM): 109.185km²
- 4º - Oriximiná (PA): 107.603km²
- 5º - Tapauá (AM): 89.324km²
- 6º - São Félix do Xingu (PA): 84.212km²



Fonte: skyscrapercity.com

Essas ilustrações de diversidade não têm o propósito de afirmar que a Vigilância Socioassistencial seja o locus responsável no Estado Brasileiro pelos estudos socio-territoriais ou socioambientais, mas de afirmar que conhece-los é fundamental, para que possa ser capaz de produzir referências específicas sobre as necessidades que lhe dizem respeito no exercício da proteção social básica e especial.

E mais, há cidades em que significativa parcela da população é boia-fria, isto é, mora na cidade e trabalha no meio rural. Caso o CRAS dessa cidade não leve isso em conta ocorrerá que o funcionamento dessa unidade, que é porta de entrada do SUAS, abrirá e fechará suas portas nos horários em que tais cidadãos não terão como acessá-los. Isto ocorre também com as cidades dormitórios em contexto urbano, onde o trabalho da maioria se dá em outras cidades. A disponibilidade de atenção para ser alcançável precisa levar em conta a lógica de mobilidade da população em seu cotidiano. Outra implicação diz respeito ao conhecimento dos meios de acesso aos serviços. A longa extensão amazônica é acompanhada pela presença preponderante de rios e igarapés, que exigem formas peculiares móveis de prestação de serviços de proteção socioassistencial através de lanchas e barcos.

Trata-se aqui de considerar a escala territorial sobre a qual e a partir da qual se constrói o processo de (re) conhecimento, análise e ações da Vigilância Socioassistencial. Os territórios administrativos se constituem em uma importante e essencial referência para a gestão da política de assistência social e para a construção de uma visão territorializada, tanto sobre as demandas como sobre as respostas de proteção social.

Já dizia Milton Santos (2002) que a escala é uma questão de limite e conteúdo. Ou seja, não se trata simplesmente de adotar uma divisão regional da assistência social. Porém, estas informações são insuficientes tanto para se conhecer um território como para constituir a Vigilância Socioassistencial.

A vivência das populações sobre um território extrapola os limites estabelecidos para separar bairros, distritos ou mesmo cidades. A luta para se conseguir acessar os direitos sociais, o direito à própria cidade obriga os moradores a

“adequarem-se” a esses limites administrativos, utilizando, por exemplo, do artifício da comprovação de um endereço onde não se reside (mas que está dentro da área de abrangência das políticas locais de assistência social, de educação ou de saúde mais próxima ou de melhor qualidade).

O assistente social Rodrigo Diniz (2012), em análise recente sobre a luta de três mulheres na periferia de São Paulo, distrito de Perus, observa “a luta como traço de sociabilidade e territorialidade”. E acrescenta que “as sociabilidades acompanham a vida do lugar determinando territorialidades”.

Ou seja, a Vigilância Socioassistencial, ao referenciar-se nos territórios de vivência das populações, envolve o reconhecimento não somente de situações pontuais de vulnerabilidade e risco sociais, mas também da presença (ou não) das políticas públicas nesses territórios, da oferta de serviços públicos com que contam e das sociabilidades construídas por meio de conflitos, e que terminam compondo as capacidades protetivas dos territórios, enquanto processos de luta e de conquista de direitos sociais. A capacidade protetiva das famílias, que para poder ser exercida, precisa da proteção social do Estado.

A Vigilância Socioassistencial, entendida para além de uma ferramenta, um setor ou um conjunto de informações é função a ser cumprida na gestão da política de assistência social, e, portanto, necessita prover respostas específicas às demandas, em articulação com as funções de Proteção Social e de Defesa dos Direitos.

Nessa direção, a Vigilância Socioassistencial se distancia totalmente da perspectiva do uso de informações sobre os usuários como simples banco de dados para verificação de cumprimento ou não cumprimento de condicionalidades de determinados programas ou ainda como cadastro de perfil socioeconômico para definição de critérios de inclusão a estes mesmos programas sociais.

Poderíamos contar com referências comuns sobre serviços socioassistenciais, afirmando o que pode ser assegurado em todos os municípios brasileiros, por exemplo, em termos de vagas para cobertura de crianças em abandono ou em padrões de qualidade no desempenho desse serviço.

Tal deslocamento do significado da vigilância socioassistencial não implica o abandono de dados cadastrais de usuários, de mapeamentos de demandas, de construção de cartografias de vulnerabilidade e riscos sociais ou de banco de dados dos serviços da rede socioassistencial. Mas, essencialmente, se busca nessa perspectiva da Vigilância Socioassistencial como função pública de uma política pública o uso coerente e consistente das informações com as demandas e diretrizes dessa política. No caso, a análise do conjunto territorializado de fichas de cadastro acrescenta dados das famílias que não estão contidos nos censos, e que orientam, com referência em totalidades, a ação a ser desenvolvida.

O que se quer evitar é justamente o mau uso da terminologia “vigilância” na forma de práticas autoritárias baseadas em auditorias e fiscalizações, em relação tanto aos usuários, quanto às equipes de trabalhadores da política de assistência social, quanto às organizações prestadoras dos serviços socioassistenciais. Trata-se de um movimento de deslocamento tanto conceitual quanto prático que possibilite à política de assistência social exercer suas funções protetivas e de defesa de direitos.

Tal deslocamento pode significar a contribuição da Vigilância Socioassistencial para uma visão de totalidade dos territórios de atuação da política de assistência social em relação às condições de vida na cidade onde estão inseridos, em articulação às demais políticas públicas presentes ou ausentes nestes territórios. Trata-se de superar a visão de caso a caso, família a família e se constituir um conhecimento sobre os processos, as dinâmicas e as determinações que configuram as diferentes e complexas situações atendidas ou vivenciadas no cotidiano da gestão da assistência social.

Com este propósito é que pretendemos destacar e dialogar neste Caderno com algumas das preocupações em torno da função Vigilância Socioassistencial que têm mobilizado os seus diferentes agentes. No primeiro capítulo discute-se a Vigilância Socioassistencial na perspectiva da gestão compartilhada entre os três entes da federação e sua articulação com os campos da avaliação, o monitoramento e o uso de sistemas de informação. Em segui-

da, no capítulo dois, aborda-se a discussão do Diagnóstico Socioterritorial tendo como referência a perspectiva territorial da PNAS/2004 e do SUAS e o debate sobre as possibilidades e potencialidades da utilização de variadas lentes de leitura para a configuração territorializada da demanda e oferta de serviços socioassistenciais. Por fim, o terceiro capítulo aborda a importância de referências e métricas de gestão para analisar a cobertura e qualidade das ações ofertadas.

I. VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E GESTÃO

Ao ultrapassar a perspectiva de conhecimento das demandas de proteção social apenas pela identificação de necessidades por segmentos, a PNAS/2004 inaugura a constituição de outro modo de olhar e quantificar a realidade social de municípios, estados e regiões brasileiras.

Esta perspectiva exige a construção de uma visão social, que explicitamente se distancie da compreensão das demandas da política como casos individuais e ou pontuais, pois as compreende como fazendo parte de um contexto social coletivo mais amplo, fundando a proteção social a partir do conhecimento e reconhecimento das demandas socioassistenciais e dos recursos para o seu enfrentamento.

Isto porque, conforme explicitado na Política Nacional, o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e benefícios torna-se insuficiente frente às necessidades e privações existentes numa realidade marcada pela alta desigualdade, o que exige agregar ao conhecimento da realidade, a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial (PNAS, 2004:43).

Mas isso é necessário não só porque a realidade é complexa, mas também porque os segmentos também não são homogêneos. Quando, por exemplo, falamos em população em situação de rua, em seu interior temos um conjunto de heterogeneidades etárias, de gênero, de histórias de vida, de perspectivas e de necessidades, que exigem não só respostas em termos das seguranças socioassistenciais adequadas a essa diversidade, como também a constituição de um olhar que esteja atento a essas diferenças. Nessa perspectiva, o território assume um lugar estratégico tanto como base de organização do sistema, como para a leitura diferenciada da presença de vulnerabilidades face aos riscos sociais e fragilização de vínculos afetivos-relacionais e de pertencimentos, à presença/ausência das políticas públicas e da precarização das condições de vida da população.

Significa dizer que a Vigilância Socioassistencial deve responder não só pela **identificação das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre as famílias e dos eventos de violação de direitos** presentes nos territórios, mas também deve permitir compreender **por que e como se configuram territorialmente as necessidades e demandas por seguranças socioassistenciais**. Somente assim, poderá **produzir uma visão territorializada e interligada entre demandas e respostas de proteção social e de defesa de direitos socioassistenciais**, orientando os parâmetros dos serviços e benefícios da política de assistência social na direção da prevenção e restauração das desproteções e violações de direitos socioassistenciais.

Abre-se aqui um campo que ainda tem restrita incorporação na gestão da política de assistência social: quais necessidades como dever do Estado essa política tem que responder. Consideradas as seguranças socioassistenciais o que está em questão são as necessidades advindas das desproteções de acolhida, convívio, renda e autonomia.

Há maior familiaridade no âmbito interno e externo à Assistência Social em caracterizar a segurança de renda entendendo que essa política tem por propósito minorar as situações de miséria e pobreza. De fato, na sociedade capitalista não dispor de capacidade de consumo é uma ameaça à sobrevivência, o que gera situações de desproteção social. Todavia, a superação de necessidades de miséria e pobreza representa muito mais do que a garantia de renda. Essa caracterização orienta as respostas dos benefícios socioassistenciais, mas não necessariamente as seguranças de acolhida ou convívio que exigem uma rede de serviços. Aqui, um elenco de necessidades se apresenta no âmbito da proteção social básica e especial, que exige identificar não só demandas como capacidade de respostas instaladas e por instalar.

É preciso ainda ter presente que a proteção social básica inclui a prevenção social, isto é, a capacidade da política em detectar e conter respostas antecipadas às expressões das condições de vida, que embora não configuradas como uma plena desproteção, indicam a presença de precarizações e limites de acessos sociais. Neste campo, são consideradas as vulnerabilidades sociais presentes não

só na capacidade da família como na relação de ausência/presença de acesso a infraestrutura, segurança de trabalho, condições adequadas de moradia, atenção em serviços sociais, garantia de mobilidade urbana e rural.

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

Nessa direção, a Vigilância Socioassistencial contribui para a superação do caráter emergencial e fragmentado que impregnou historicamente as ações assistenciais, ao consolidar a assistência social como ação pública que conhece e monitora as situações concretas que levam às vulnerabilidades e riscos, a fim de garantir estratégias adequadas de proteção social e o desenvolvimento ações preventivas. Nesse sentido, o Caderno 1, nós alerta “prevenção e preservação são partes de um todo” (pag.26).

A ideia da Vigilância Socioassistencial e de direitos socioassistenciais vinculados à Assistência Social promove a defesa e compreensão de que a delimitação do campo da proteção social, focando seu caráter preventivo e de preservação extrapola a dimensão individual e o caráter compensatório e requer o vínculo da Assistência Social com o real, para afirmar a política enquanto dever do Estado e direito do cidadão à proteção social.

A PNAS/2004, na perspectiva do SUAS, ressalta o campo da informação e as práticas de monitoramento e da avaliação como veios estratégicos para uma melhor atuação da política, apreendidos como exercícios permanentes e, acima de tudo, comprometidos com as repercussões da Assistência Social nas garantias de proteção social e defesa de direitos socioassistenciais.

Assim a partir da Política Nacional e do Plano Nacional Decenal da Assistência Social, a **Vigilância Socioassistencial** é assumida como:

“o desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão para conhecer a presença de formas de risco, vulnerabilidades e violações de direitos da população e dos territórios e seus agravos”, de forma a “produzir e sistematizar informações quali-quantitativas voltadas à expansão, qualificação, alcance e cobertura da proteção social e à organização e gestão do sistema público”. (PNAS, 2004:93 e PNDAS, 2007:42).

Esta **visão de totalidade**, reafirmada na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2012, lhe permite orientar a operação **iluminando quais são as demandas, qual a cobertura e a qualidade do atendimento**, e, sobretudo, lhe permite **tensionar a gestão para a defesa e expansão dos direitos, e entre eles os socioassistenciais**.

A Vigilância Socioassistencial como função que ilumina e traz à tona elementos vitais para o exercício da proteção social e da defesa de direitos, deve resultar em *processos e produtos* que ganhem materialidade na gestão da política, construindo conhecimento sobre:

- **necessidades de seguranças socioassistenciais** existentes nos territórios, que resultam de um conjunto de desproteções, privações e vulnerabilidades sociais e riscos,
- oferta de serviços socioassistenciais, em termos de cobertura, **barreiras de acesso e padrões de qualidade**.

Assim, a Vigilância Socioassistencial possui a potencialidade de apontar e iluminar novos aspectos da realidade que mereçam a atenção da proteção social, fortalecendo o seu caráter proativo e de preservação das condições de vida da população, superando a concepção de que se atua, apenas, quando as vulnerabilidades estão instaladas. Nesse sentido a Vigilância Socioassistencial assume o seu papel indutor ao construir uma direção e

uma visão de totalidade que instiga o planejamento, a operação, avaliação e o controle social.

Mas também, ao reconhecer territorialmente as demandas por seguranças socioassistenciais, orienta o planejamento e a execução em termos da capacidade de cobertura da oferta, da identificação das barreiras de acesso e da avaliação da qualidade da rede socioassistencial instalada, bem como da garantia de acesso aos direitos socioassistenciais.

Contudo é mais do que isso, pois a Assistência Social enquanto política pública explicita o dever do Estado em prover proteção para todos e garantir uma cobertura isonômica em todo o território nacional. Dessa forma, a Vigilância deve responder **em que medida as provisões socioassistenciais são prioritariamente pensadas no âmbito das garantias da cidadania, promovendo a universalização da cobertura, a garantia de direitos de acesso e o padrão de qualidade nos serviços, programas e benefícios**, conforme estipulados na Lei Orgânica de Assistência Social.

Nesse sentido, a vigilância na assistência social deve orientar a produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas sobre:

- **Mapeamento das necessidades e demandas por seguranças socioassistenciais expressas nas diversas escalas territoriais e institucionais;**
- **Grau de adequação da oferta de serviços, programas e benefícios socioassistenciais em função do reconhecimento de como as demandas se fazem presente e se configuram concretamente nos territórios;**
- **Padrão de qualidade da oferta de serviços, programas e benefícios e acompanhamento dos processos e resultados operados e alcançados pela rede socioassistencial.**

A perspectiva da universalização e garantia do direito exige conhecer **quantos são e onde estão** os que demandam a atenção da assistência social.

Mas, como veremos no capítulo 2, para além do elenco de situações colocadas no intuito de dar materialidade às necessidades, é necessário compreender que as situações de vulnerabilidade e risco social, conforme a PNAS/2004, se originam no/do processo de produção e reprodução de desigualdades sociais, nas/das dinâmicas discriminatórias e segregacionais engendradas nas construções sócio históricas. Portanto, analisar as vulnerabilidades sociais supõe, também, problematizar a relação de proteção-desproteção engendrada no âmbito da produção e reprodução das relações sociais. Significa considerar as próprias respostas de proteção social, a qualidade de tais respostas ou ainda a falta de respostas, que tornam mais dramáticas as situações de vulnerabilidade social como expressões territorializadas da questão social.

Nessa perspectiva, Acselrad (2006, pag.2) avança na discussão apontando que a vulnerabilidade social não é uma condição que está posta no sujeito, mas nos processos que os tornam vulneráveis. Assim, afirma a necessidade de compreender “os vulneráveis como vítimas de uma proteção desigual”, e acrescentamos, resultante do lugar social discriminado e segregado que ocupam no âmbito das relações societárias, o que permitiria “requerer do Estado políticas de atribuição equânime de proteção e combate aos processos que concentram os riscos sobre os menos capazes de se fazer ouvir na esfera pública”.

Considerar esta perspectiva na Assistência Social permite fazer o exercício de identificação das desproteções sociais face às seguranças socioassistenciais de acolhida, convívio e renda, integrando a relação proteção/desproteção/provisão, para:

- **Identificar a incidência territorial das desproteções**, pois a partir disso é possível mapear e caracterizar a demanda e estabelecer o diálogo com a oferta de serviços socioassistenciais para verificar o seu grau de adequação em termos de capacidade instalada e a que falta por instalar.
- **Medir a gradualidade das ocorrências dessas desproteções**, o que implica acompanhar a incidência/intensidade dessas desproteções

ao longo do tempo. Isto se torna referência tanto para a previsão e estabelecimento de metas para a gestão dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais, como para fortalecer a dimensão da prevenção na política de assistência social.

- **Identificar trajetórias e circulação dos usuários da Assistência Social na rede socioassistencial**, pois auxilia na compreensão de como as necessidades operam no interior da rede e promove a definição de diretrizes de articulação dos serviços socioassistenciais, rompendo com o atendimento fragmentado e descontextualizado das situações de vulnerabilidade social vivenciadas.
- **Identificar os entraves e barreiras de acesso à oferta de serviços**, pois como veremos no capítulo três, a existência de serviços não garante necessariamente o acesso, nem o encaminhamento esgota uma demanda. Portanto, há que se compreender o que impede o acesso da população potencial usuária da Assistência Social à oferta de serviços da rede socioassistencial e/ou de outras políticas setoriais.

Mas como veremos a seguir isso pressupõe afirmar a função da vigilância no processo de gestão, articulando-a com os campos da avaliação e monitoramento da política e a consolidação de estratégias de uso e articulação de informações territorializadas no cotidiano da gestão.

A. VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: LUGAR NA GESTÃO DO SUAS

Ao produzir e disseminar informações que permitem efetivar o caráter preventivo e proativo da política e a redução dos agravos nas situações de vulnerabilidades e riscos sociais, a Vigilância Socioassistencial tem papel fundamental para as atividades de planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais.

Assim, ao mesmo tempo, que fortalece as funções de proteção social e de defesa dos direitos socioassistenciais, passa a imprimir um caráter técnico e objetivo ao processo de tomada de decisão dos órgãos gestores da política de assistência social.

Para que isto ocorra, é de **responsabilidade comum** à União, aos Estados, o Distrito Federal e os municípios instituírem uma área de Vigilância Socioassistencial diretamente vinculada aos seus órgãos gestores, mas constituída em estreita relação com as áreas que ofertam os serviços socioassistenciais nas Proteções Sociais Básica e Especial. Esta é a dupla intencionalidade do ponto de vista da gestão que se explicita na NOB/SUAS de 2012. Os artigos 90 e 91 tratam dessas responsabilidades comuns e articuladas entre os três entes federativos:

Art. 90. 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...

Art. 91. Constituem responsabilidades comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios acerca da área de Vigilância Socioassistencial ... (BRASIL, 2012: p. 41)

Trata-se de criar condições técnicas e políticas para o desenvolvimento da capacidade e dos meios de gestão necessários para exercer a função de vigilância, em coordenação com estratégias de avaliação e monitoramento nos municípios, estados, no distrito federal e na União.

O que significa a corresponsabilidade na construção tanto dos parâmetros para a produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, como de novos instrumentos de gestão capazes de identificar a incidência territorial de demandas e a intensidade das ocorrências para melhor desenhar a especificidade e especialidade da oferta de proteção social na política de Assistência Social, conforme discutido nos Cadernos 1 e 2.

Desta forma, as três esferas de governo têm como competências a elaboração e atualização periódica de diagnósticos socioterritoriais e a constituição de

padrões de referência e de indicadores para avaliação e monitoramento dos serviços ofertados pela rede socioassistencial, com base nas normativas existentes e no diálogo com as Proteções Sociais Básica e Especial (NOB-SUAS, 2012).

Na perspectiva de assegurar a unidade à Política de Assistência Social, cabe à **União** a proposição de parâmetros e indicadores nacionais para o monitoramento e avaliação, bem como a constituição de diretrizes para o registro das informações no âmbito do SUAS.

Mas como aponta o Caderno 1 *“construir uma unidade em face de tanta diversidade é sem dúvida, um grande desafio, e esses fatores precisam ser levados em conta quando se pretende construir um sistema único nacional. Em outras palavras, ser único não quer dizer ser uniforme ou desrespeitar a diversidade, embora cada parte dessa unidade deva conter os elementos que constroem a identidade comum”*.

Se isto é fundamental do ponto de vista da gestão do sistema único, também é vital do ponto de vista da informação, pois a Vigilância Socioassistencial precisa assegurar não apenas as adequações locais às diretrizes nacionais estabelecidas pelo SUAS, mas também o movimento inverso de integrar na unidade nacional e estadual as especificidades das realidades municipais. A constituição da função de Vigilância Socioassistencial possui, assim, o desafio de construir a perspectiva de unidade da política, construindo indicadores comuns e estratégias compartilhadas de monitoramento e avaliação, que contemplem a heterogeneidade, diversidade e dinamicidade presente nas diferentes escalas territoriais e institucionais.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais², que institui a padronização dos serviços socioassistenciais, criou referências fundamentais, em todo território nacional, para a implementação e adequação dos serviços, configurando-se assim em um importante marco para a gestão da política.

² Instituída por meio da Resolução no 109, de 11 de novembro de 2009, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), previamente pactuada na Comissão Intergestores Tripartite (CIT).

Todavia temos como horizonte a necessidade de avançar na construção de parâmetros de cobertura e, sobretudo, da dimensão de qualidade que, conforme o Caderno 2 pressupõe a dimensão da qualidade como resultado para os sujeitos, mas também a dimensão da qualidade como orientadora para a gestão pública.

Para que isto ocorra, como aponta Gambardella (2011) é necessário fortalecer a interdependência e a articulação como peças-chave, que permitam a construção da qualidade, padronização e fluxos dos dados, o compartilhamento dos sistemas de informação entre os entes federados e a avaliação e monitoramento das ações de proteção social.

Num país de dimensão continental, a heterogeneidade exige subsídios do ponto de vista dos diagnósticos socioterritoriais e do processo de implantação da política, que permitam analisar e comparar a realidade das regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões, e o **ente estadual** possui forte atribuição nesse sentido. A NOB/SUAS 2012 em seu artigo 93 explicita essa responsabilidade específica dos estados, quanto a “desenvolver estudos para subsidiar a regionalização dos serviços de proteção social especial no âmbito do estado” (BRASIL 2012: p.43)

A NOB/SUAS 2012 ressalta ainda a responsabilidade dos estados no sentido de “apoiar tecnicamente a estruturação da Vigilância Socioassistencial nos municípios do estado” (BRASIL, 2012: p.43). Entendemos esse apoio fundamental é condição primordial para que os municípios consigam, de fato, instituir e fazer funcionar a sua Vigilância Socioassistencial.

Em se tratando da regionalização dos serviços de proteção especial no âmbito estadual, cabe à vigilância socioassistencial, no âmbito dos Estados, desenvolver ações que permitam monitorar e antever situações que exponham a população a riscos sociais ou violação de direitos no território, bem como da construção de subsídios para o desenho da oferta dos serviços. O apoio técnico para a estruturação da Vigilância nos municípios deve ganhar fôlego, seja pela via da capacitação, associada a processos de

supervisão, seja pela via de mecanismos de articulação e cooperação entre municípios, seja pela produção de subsídios que analisem as demandas e monitorem a oferta a partir das diferentes escalas territoriais e de gestão. Como, por exemplo, a realidade entre municípios de diferentes portes, entre municípios de maior o menor capacidade de gestão, de maior o menor grau de integração e articulação entre serviços, programas e benefícios, ou entre proteção social básica e especial.

No âmbito municipal e no distrito federal as atribuições são diversas e complexas, pois, a prestação de serviços de proteção social de maneira equânime e padronizada, em função dos parâmetros e normativas nacionais, exige avançar no princípio da territorialização do ponto de vista da informação. O uso de informações territorializadas e de produtos analíticos precisam se tornar realidade produzindo insumos, produtos e resultados capazes de orientar o trabalho das equipes técnicas. Daí a necessidade do cuidado e da qualificação para a coleta dos dados, pois eles são o início e a base de toda a cadeia da produção analítica que orienta e avalia o desempenho da política. Mas para que isto ocorra os dados precisam retornar em forma de produtos analíticos e resultados para orientar as equipes dos CRAS e CREAS e o conjunto da rede socioassistencial.

Assim, a constituição da Vigilância Socioassistencial pressupõe não apenas a organização da estrutura de gestão, mas, sobretudo, a implantação no cotidiano da gestão da cultura do registro e do exercício sistemático de análise.

É por isso que afirmamos que a uma função de **Vigilância Socioassistencial** não se aloca apenas num setor, mas como **elemento atuante** tanto na gestão e nos territórios de atuação. Trata-se de duas faces da mesma moeda; significa uma ação articulada entre a **perspectiva macro e estratégica da gestão e o cotidiano de atendimentos** e respostas dos serviços, programas e benefícios nos territórios de gestão.

Nesse sentido, é necessário compreender o lugar da Vigilância Socioassistencial não somente como um processo técnico, mas também enquanto função **geradora de produtos**.

E, ainda que tenha um claro assento na gestão deve ter capilaridade nos serviços e programas socioassistenciais, nos CRAS e CREAS.

De fato, a proteção social, a defesa de direitos e a vigilância socioassistencial exigem, pela ótica da gestão pública, o desenvolvimento de capacidades para aproximação do cotidiano das famílias, pois é nesses espaços que as vulnerabilidades e riscos se constituem. Nesse sentido, é prioritário que, equipes técnicas e gestoras, possuam competências e habilidades para um melhor conhecimento dos territórios e seus habitantes, assegurando, assim, a capilaridade e a eficácia da rede socioassistencial.

O desafio neste campo é quebrar com a lógica do uso da informação, do monitoramento e da avaliação como uma imposição que vem de cima para abaixo, ou de espaços externos à operação dos serviços socioassistenciais, que assumem uma função de fiscalização e controle; para avançar na sua apropriação como campos estratégicos que incorporam uma nova prática do registro e da análise da realidade para o aprimoramento da gestão, do cotidiano dos processos de trabalho e do controle social.

Visto desta forma a consolidação da função de Vigilância Socioassistencial na ótica da gestão pública é prerrogativa tanto técnica como política. Técnica no sentido de aprimorar e institucionalizar as funções de monitoramento e avaliação como parte do processo de gestão, onde a utilização de dados e informação realimente a política e seus programas, serviços e benefícios socioassistenciais. Mas, a construção de medidas sociais, como aponta Vera Telles (2004), também possui uma dimensão política e normativa, pois envolve necessariamente disputas, no campo prático e político da ação e da intervenção pública, para a definição dos valores, concepções e as convenções sociais que orientam a direção da política pública. Como alerta Patrick Viveret (2009) não se trata somente de uma simples discussão de instrumentos técnicos, mas da articulação entre a elaboração das medidas e as escolhas da sociedade. Neste processo é importante lembrar que por trás das ‘contas’ há ‘contos’, no sentido dos grandes relatos e escolhas sociais que fixam os rumos das sociedades.

B. ARTICULAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL COM OS CAMPOS DA AVALIAÇÃO E DO MONITORAMENTO.

Consolidar e outorgar unicidade à Vigilância Socioassistencial, fundando uma lógica de interligação e uso das informações, exige a estruturação articulada dos campos da avaliação e monitoramento no ciclo da gestão da política e o estabelecimento de relações de complementaridade entre as suas ações, sem esquecer que nelas se encontra o acesso ao controle social. A PNAS/2004 não só determina a importância destes campos de atuação, como também os situa claramente dentro do processo da gestão: *“A necessidade de implantação de sistemáticas de monitoramento e avaliação e sistemas de informações para a área remontam aos instrumentos de planejamento institucional, onde aparecem como componente estrutural do sistema descentralizado e participativo, no que diz respeito aos recursos e sua alocação, aos serviços prestados e seus usuários”* (PNAS, 2004:56).

A avaliação precisa ser operada como processo intencionado e racional que percorre todo o processo de planejamento, e, portanto, não pode ser considerada, como etapa final do ciclo de vida da política, dos seus programas e serviços. Não se refere apenas aos objetivos e metas, mas também ao conhecimento das demandas, ao acompanhamento e análise da capacidade de oferta e da qualidade dos serviços e das mudanças que na prática são operadas nas condições de privação e desproteção a que está exposta a população por influência da ação pública.

Daí radica a importância do diagnóstico socioterritorial como marco zero e referência constante para a ação, do monitoramento como processo sistemático de acompanhamento e da avaliação como ação analítica que alimenta o processo de planejamento.

É neste sentido, que já afirmávamos na primeira coleção dos cadernos Capa-citaSuas de 2008, que a gestão da política supõe ações de diagnóstico, planejamento, execução, avaliação e monitoramento como processos e *“movimentos interligados e interdependentes, que se imbricam e inter-relacionam, numa dinâmica estratégica e não linear. Tais dimensões não podem ser mais vistas como*

etapas ou fases que se sucedem, mas sim como uma totalidade dinâmica”(MDS/ IEE, 2008:48).

Ao monitorar e avaliar não estamos apenas medindo, mas construindo um processo sistemático de análise das demandas de proteção social, das ações, características e resultados dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais, para determinar o mérito, a relevância, a qualidade, pertinência e efetividade das ações, gerando recomendações para a sua correção ou melhoria.

É esta intencionalidade que faz da avaliação, do monitoramento e do uso da informação instrumentos de gestão, com importância estratégica no acompanhamento das ações, na escolha de prioridades e no investimento de recursos. E nesse sentido, elas têm estreita relação com a Vigilância Socioassistencial.

Pensar estes campos no ciclo da política significa assumir uma perspectiva, já não mais estruturada em tipos ou em setores estanques, mas como processo que se articula e articula ações, no processo cotidiano da gestão e afina a função da Vigilância Socioassistencial.

Consolidar a capacidade de resposta da Vigilância Socioassistencial, firma as agendas públicas das políticas de assistência social na base do compromisso com a cobertura das provisões assistências e com a garantia de direitos de acesso para serviços, programas e projetos. A Vigilância Socioassistencial assume, aqui, uma função privilegiada de legitimação de demandas que permite pressionar para a expansão e defesa dos direitos e dos serviços socioassistenciais. É esta perspectiva de análise que outorga à função da Vigilância Socioassistencial e, fundamentalmente à Política, o seu caráter proativo e a capacidade preventiva de proteção e de defesa de direitos socioassistenciais.

Não se trata de reforçar a avaliação ou o diagnóstico, como imposição ou exigências burocráticas, mas de superar os entraves para situá-los como estratégicos para o planejamento e organização dos trabalhos das equipes gestores e técnicas. Do contrário, como analisar a cobertura dos serviços e benefícios sem um acompanhamento sistemático sobre a adequação entre demandas

e capacidade de atendimento da rede? Como auxiliar o planejamento e estabelecimento das metas, sem ter uma visão da rede socioassistencial como totalidade e sem conhecer o alcance, os déficits de cobertura e o padrão de atendimento dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais?

Paralelamente, a produção de informação ganha sentido para a política e capilaridade na gestão quando se criam espaços concretos e rotinas de análise periódicas que permitam aos órgãos gestores, às equipes técnicas e à rede socioassistencial como um todo gerar fluxos de informação com caminhos de ida e volta, fortalecer a capacidade de registro e análise das equipes técnicas e gestoras quanto às demandas sociais, a sua própria.

A escuta e a atenção se tornam processos vitais para a produção do conhecimento necessários sobre o acompanhamento das demandas e a avaliação dos processos operados pela Assistência Social. Lembremos com Marilda Iamamoto que:

“O conhecimento não é só um verniz que se sobrepõe superficialmente à prática profissional, podendo ser dispensado, mas é um meio pelo qual é possível decifrar a realidade e clarear a condução do trabalho a ser realizado” (2001, p. 63).

A ação dos profissionais deve auxiliar a compreensão de quem são os usuários da rede de serviços da assistência social, identificando quais são as trajetórias de privação de direitos e de desproteção social presentes no seu cotidiano e no cotidiano dos territórios; quais são as principais demandas e necessidades (as que se fazem presente no início do atendimento e àquelas que emergem a partir do trabalho sistemático e continuado dos serviços e programas) e que ações garantem a proteção e resgatam as potencialidades e fortalezas da população e dos territórios. Nesse sentido, o Prontuário SUAS³ pode ser explo-

3 Este instrumental refere-se à Resolução CIT nº 4, de 24 de maio de 2011, que instituiu parâmetros nacionais para o registro das informações relativas aos serviços ofertados nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social - CRE-AS, e definiu o conjunto de informações que devem ser coletadas, organizadas e armazenadas pelas referidas unidades, em todo o território nacional.

rado para tal fim, pois permite o registro da caracterização das famílias, a evolução do processo de acompanhamento e dos encaminhamentos realizados, preservando todo o histórico de relacionamento da família com os serviços. Entretanto, o registro organizado das informações não pode nunca inibir o próprio ato da atenção e o processo de escuta que caracteriza o trabalho.

Por isso, consolidar a função de Vigilância Socioassistencial no cotidiano da operação exige construir relações de equilíbrio entre a coleta de informações e o atendimento, e criar condições para que as equipes possam sistematizar, consultar e analisar informações. Significa, enfim, sanar o descompasso ainda existente entre a importância que a Vigilância Socioassistencial assume na política e as condições reais e operacionais para sua efetivação.

Para isto, é necessário o investimento em recursos humanos em quantidade e perfis adequados aos novos desafios, rompendo com a lógica voluntarista e do senso comum que tem alocado recursos humanos nos serviços socioassistenciais. Mas, isto também representa uma demanda para a formação profissional que precisa incorporar e preparar os profissionais para a gestão, para a leitura da realidade que envolve também o uso da estatística, o manuseio e apropriação dos procedimentos inerentes ao processo de quantificação. Não se trata apenas de ler dados, mas compreender como estes se constituem, as suas possibilidades e limites.

Trata-se de saber ler as estatísticas contidas em diversos bancos de dados infinitos, fazer o cruzamento das informações e contextualizar a informação à luz da análise das dinâmicas, tensões e entraves dos territórios e dos pressupostos teóricos que fundamentam o trabalho social. A produção de conhecimentos para a gestão das políticas públicas não começa e termina na simples coleta de dados. A análise contínua é o que insere o diferencial da ação, recombina vários instrumentos, fases, referenciais, sistematizações e reflexões críticas sobre os dados levantados.

Isto pressupõe um novo perfil para os profissionais que atuam no campo da assistência social, pois devem ser apoiados na formação continuada para desenvolver competência e habilidades que lhes permitam:

- Saber onde buscar informações relevantes e se apropriar das formas de consulta das informações;
- Ler e compreender os dados produzidos por essas fontes;
- Relacionar essas informações, com aquelas produzidas pelas equipes que trabalham diretamente com a população;
- Construir indicadores de análise de demanda, de acompanhamento e de avaliação da rede socioassistencial.

O uso da informação e da tecnologia qualifica a gestão social quando rompe com a leitura mecânica ou apenas técnica da realidade, mas também quando possibilita relacionar, problematizar e questionar os dados frente às demandas sociais e às potencialidades da população. Com isso, abrem-se novas possibilidades para que a política de assistência social crie condições para o estabelecimento de mecanismos efetivos de proteção social e de defesa de direitos.

Mas para isto é necessário construir uma lógica na organização da gestão e das equipes que permita interligar os diversos bancos de dados (de cadastros de famílias atendidas nos programas, serviços e benefícios, de cadastro da rede socioassistencial configurando a capacidade de oferta e a oferta efetiva dos serviços socioassistenciais, de acompanhamento da sua cobertura e qualidade, de registros de processos, técnicos, administrativos e de gestão, etc.); para criar respostas que façam sentido para o planejamento, a operação da política e o controle social.

O desafio na área social é que a incompletude do dado estatístico precisa ser sanada, com aquilo que aparece somente quando estamos em contato direto com a população, tornando visível o que ainda está invisível para os dados e para a agenda pública. Pois como afirma Koga (2009:34): “O fato é que nem sempre os territórios dos sistemas de informação coincidem com os territórios de gestão e de vivência da população. O território conceitual parece longe do território real. Por seu turno, o território real pode não se revelar nos sistemas informacionais gerados”. O importante é relacionar informações e conteúdos, ou seja, estabelecer relações entre aquilo que aparece nas

informações estatísticas e o que se apreende na intervenção social. Uma coisa é interpretar um índice de vulnerabilidade social que auxilia na compreensão e identificação de famílias em situação de vulnerabilidade social, mas outra é responder a questões como:

- O que representa e tensiona a vivência de desproteções, privações e violações de direitos na vivência das famílias e dos territórios?
- Como devem ser os desenhos dos programas e as metodologias de trabalho com famílias para dar conta do que as famílias expressam e das suas tramas cotidianas?
- O que a intervenção social tem revelado como mais assertivo para famílias e territórios que expressam situações diferenciadas em termos de privação e desproteções?

Desta forma o uso da informação faz sentido e dá sentido à prática; as equipes precisam de informações e precisam analisar a sua intervenção, mas o resultado da sua análise, por sua vez, também, deve informar e qualificar a rede como um todo.

A consolidação da Vigilância Socioassistencial exige gerar produtos, resultados e efeitos para que os operadores da política possam exercer a função da Vigilância Socioassistencial.

A capilaridade da ação da Vigilância Socioassistencial é estratégica nos CRAS, não apenas porque são portas de entrada da política, mas porque são fontes estratégicas de sinalização, defesa de direitos e vigilância das privações e desproteções existentes nos territórios brasileiros. Segundo a PNAS: *“A equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios”* (PNAS, 2004:35).

Isto traz de um lado, a necessidade de avançar na delimitação das áreas de abrangência territorial dos serviços, e de outro, de prover às equipes dos CRAS e CREAS de produtos que processem analiticamente o conjunto de informações diariamente coletadas e que sejam capazes de gerar resultados para que possam efetivar ações de divulgação e articulação, consolidando assim uma das diretrizes apontadas pela LOAS e pela Política Nacional: a da ampla divulgação para o exercício dos direitos de cidadania.

Mais do que isso, tanto os Centros de Referência como a extensa rede de serviços e programas da rede pública e conveniada devem ocupar lugar estratégico na produção e análise de informações vitais para a divulgação das estratégias diferenciadas de proteção social e defesa dos direitos socioassistenciais.

De fato, todo o processo de operação da política nas suas diversas unidades de serviços, programas e equipamentos públicos, requer informações e análises qualificadas e adequadas que assegurem a essas unidades condições de interferirem no processo de ação e favoreçam a inter-relação necessária entre os diversos serviços no interior da rede e da rede com as outras políticas sociais.

Esta visão de totalidade dos territórios de gestão permite entender em que contexto o conjunto de serviços daquele território está inserido e que dinâmicas em termos de acessos e impedimentos de acessos de proteção social acontecem entre os diferentes territórios do município.

Isto é vital, porque o trajeto das famílias acontece em diversos pontos da cidade. O território de abrangência é ponto de partida tanto para a proteção e defesa, como para a compreensão das condições concretas e as relações que se estabelecem nos territórios de vivência. Mas como veremos o território é, essencialmente, dinâmico.

Não podemos cair na armadilha de achar que as pessoas estão fixadas apenas na sua referência de moradia, elas circulam na cidade e, por vezes em outros municípios, na busca de proteção, nas suas estratégias de sobrevivência e na

procura de qualidade no atendimento. Nessa procura e ao circular, criam e recriam constantemente novas territorialidades.

E, isto é um desafio a ser considerado na lógica de organização da rede socioassistencial. Do contrário, estaremos criando não só ilhas artificiais de vulnerabilidades sociais, mas também de proteção, correndo o risco, inclusive de fragmentar as dimensões coletiva e social das manifestações da questão social que a política deve enfrentar e do direito social que ela busca garantir.

A visão de totalidade aliada a perspectiva de rede, como aponta o Caderno 2, permite recuperar a unidade entre as funções de proteção, defesa de direitos e vigilância socioassistencial, reconhecendo a dinâmica que se dá entre os territórios, fortalecendo a articulação entre a proteção social básica e especial, entre serviços e benefícios, entre a rede socioassistencial (composta pelas atenções da rede pública e da conveniada) e, entre a rede e as outras políticas setoriais. Isto permitiria reafirmar a perspectiva integral e intersetorial tão cara à política de assistência social.

Nesta perspectiva, o Sistema de Vigilância Socioassistencial não pode ser consolidado apenas por um grupo específico de técnicos que atuam na área ou setor, mas deve envolver os diferentes agentes vinculados à política, gestores, técnicos da rede pública, representantes e técnicos das entidades, lideranças locais, conselheiros e usuários, considerados todos como fundamentais e igualmente legítimos para discutir serviços, padrões de qualidade, problemas locais e construir conjuntamente alternativas de enfrentamento.

E isto pressupõe avançar nas estratégias, mecanismos e espaços de participação cidadã, e que eles se façam presentes nos territórios de gestão, nos municípios e nos estados e que, especialmente, possibilitem a participação de todos, em especial dos usuários no processo de avaliação da política de assistência social. Como afirma Perret (2008) potencializar a avaliação na sua dimensão democrática, portanto pluralista e partici-

pativa, significa reconhecer o papel ativo dos diferentes agentes face aos objetivos da ação pública.

Recuperar a dimensão da finalidade da política, do ponto da função da Vigilância Socioassistencial, permitiria firmar a avaliação como exigência democrática, contribuindo para a produção de um amplo debate na sociedade orientado a partir da constante interrogação acerca do sentido, da pertinência e dos impactos sociais da política de assistência social no país.

Sob esta perspectiva mais abrangente, o desafio é transcender o campo da avaliação e a função de Vigilância Socioassistencial, como sinônimos de controle nominal e numérico do atendimento ou sobre a noção estritamente dos resultados, para assumir a responsabilidade do acompanhamento e da análise da relevância, pertinência e qualidade dos serviços, programas e benefícios ofertados pela rede socioassistencial.

O que significa indagar, em última instância, em que medida as ações contribuem para a superação de situações de privação e violação dos direitos socioassistenciais, a partir do acesso a programas, projetos, benefícios e serviços, a oportunidades de inclusão social e de prática cidadã. Em que medida a proteção social está conseguindo formular mecanismos efetivos de construção de condições de cidadania, de oferta de serviços socioassistenciais equânimes e com um padrão comum de qualidade e de autonomização no cotidiano de vida das famílias, em contextos sociopolíticos e culturais diversos.

C. SISTEMA DE INFORMAÇÃO E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Em quase dez anos da PNAS, não são poucos os avanços construídos para a constituição das bases que auxiliarão a consolidar a função de vigilância socioassistencial, se for considerado o estágio incipiente de oferta e organização da informação, que caracterizou a Assistência Social na etapa anterior à sua configuração como política pública (TAPAJOS, 2003).

A criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) no MDS constituiu um salto qualitativo na esfera federal, na medida em que institucionalizou a avaliação no marco da gestão da política numa secretaria com o mesmo status organizacional que as outras secretarias do Ministério. Isto vem permitindo avanços sistemáticos na produção de informação de qualidade, integrando os esforços de monitoramento e potencializando uma visão de totalidade da política.

Assim mesmo, a mudança na lógica orçamentária da política que desloca o repasse de recursos por programas para o estabelecimento de pisos de proteção, tem forte influência nas lógicas pelas quais se constroem os processos de planejamento e avaliação. Estruturar o orçamento por pisos de proteção pressupõe ter clareza dos níveis de demanda, bem como os de cobertura e déficits da oferta, assim como a expansão da oferta exige estreita vinculação com a capacidade de previsão do orçamento da Assistência Social no processo de planejamento.

Nesse sentido, a partir do SUAS, o planejamento nas três esferas de governo ganhou maior importância, considerando a autonomia e competência de cada ente federado e as relações de cooperação e complementaridade entre eles, para a consolidação do Sistema. A elaboração dos Planos de Assistência Social, a partir dos novos parâmetros, exigiu um esforço para superar a ausência de informação e de dados que orientasse a organização do sistema, o processo de planejamento e a tomada de decisão.

A instituição da informação como ferramenta imprescindível para a gestão, instaurada na PNAS, criou as bases para a instituição do Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social, Rede SUAS.

A implantação da **Rede SUAS** consolidou um novo instrumento de gestão para gestores, técnicos, entidades, sociedade civil e usuários que passou a organizar a produção, o armazenamento, o processamento e a disseminação dos dados, criando um suporte para a operação, financiamento e controle social.

Dessa forma, foram instaurados na sistemática da gestão da política de assistência social a utilização de aplicativos, de corte gerencial, que permitem o registro e a divulgação de dados sobre recursos repassados, acompanhamento e, gerenciamento de convênios, suporte à gestão orçamentária e aplicativos (MDS, 2012)⁴, conforme pode ser visto no quadro abaixo.

SUAS	Ferramenta de gerenciamento da transferência regular e automática de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos estaduais, municipais e do distrito federal. Compreende informações sobre contas-correntes, saldos, repasses e cadastros. Traz, ainda, os Planos de Ação e os Demonstrativos Sintéticos de Execução Físico-Financeira.
SISTEMA DE GESTÃO FINANCEIRA	Sistema de gerenciamento dos procedimentos de repasses de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos municipais e estaduais. O Siaoarc faz o acompanhamento específico da gestão orçamentária do recurso gerido pelo FNAS. O Sistema de Gestão de Convênio (Siscon) é responsável pelo gerenciamento de convênios.
SISCON	Sistema que gerencia a tramitação e análise dos processos, assim como a comunicação imediata com os Estados, Distrito Federal e os Municípios de modo a agilizar os trâmites necessários ao co-financiamento dos programas e projetos de assistência social.

FONTE: MDS/RedeSUAS, 2012.

Integra também outro conjunto de sistemas com ênfase em informações de cadastro, de acompanhamento dos Programas (tais como o BPC na Escola, o Projovem e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), bem como o Sistema de Registro Mensal de Atendimento dos CRAS e CREAS/Pron-

⁴ <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/redesuas>. Consultado em 05/11/2012

tuário SUAS e o Módulo de demonstração de implantação dos serviços executados por equipes volantes 2012, tornando-se insumos importantes para o monitoramento de alguns aspectos de cobertura e adequação da rede socioassistencial.

CADSUAS	Sistema de cadastro que comporta todas as informações cadastrais de prefeituras, órgãos gestores, fundos e conselhos municipais e entidades que prestam serviços socioassistenciais.
BPC NA ESCOLA	Sistema de acompanhamento e monitoramento ao acesso e à permanência de pessoas com deficiência nas escolas, vinculado ao Programa BPC na escola.
SISPETI	Sistema de acompanhamento e gestão do Programa de Erradicação do trabalho Infantil.
SISJOVEM	Sistema de acompanhamento e gestão do Programa Projovem Adolescente

FONTE: MDS/RedeSUAS, 2012.

A NOB/SUAS-12, no artigo 93, parágrafo único, acrescenta como ferramentas de gestão, além dos aplicativos da RedeSUAS, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, os sistemas e bases de dados relacionados à operacionalização dos benefícios de transferência de renda (Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC)), sistemas de monitoramento e o Censo SUAS, e outras que vierem a ser instituídos.

O Sistema de Notificação das Violações de Direitos permite acompanhar a incidência e atendimento das situações de risco pessoal e social pertinentes à assistência social. Nessa direção é referência, a implementação do sistema de notificação compulsória nas três esferas do governo, que contempla o regis-

tro 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.

Por intermédio do INFOSUAS, a REDESUAS faz interfase com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento e Combate a Fome, que permite a consulta a sistemas de informação que agregam dados socioeconômicos e da oferta de serviços de Programas de Transferência de Renda, Segurança Alimentar e Nutricional e de Inclusão, bem como programas, serviços e benefícios da Política de Assistência Social.

A SAGI agrega um conjunto de aplicativos que permitem a consulta de dados socioeconômicos e de oferta de serviços nas três esferas de governo com emissão de gráficos, tabelas e relatórios, conforme pode ser visto no quadro abaixo:

DATASOCIAL	Composto de cinco sub-portais: Data SED (dados sociais, econômicos e demográficos), Data CAD (perfil de inscritos no CadÚnico, beneficiários do PBF e indicadores sobre condicionalidades de educação e saúde), Data SUAS (dados sobre equipamentos, recursos humanos e institucionalidades da Assistência Social), Data INC (dados sobre inclusão produtiva) e Data SAN (dados e indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional).
Relatórios de Informações Sociais - RI	Emissão de Relatórios e Boletins de informações sobre cobertura e atendimento de programas, ações e serviços relativos às Políticas de Desenvolvimento Social, transferência de Renda, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e Inclusão Produtiva nos municípios, estados e Distrito Federal.
Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos	Portal que reúne e organiza informações acerca de oportunidades de inclusão produtiva e disponibilidade de serviços, equipamentos e programas públicos identificados em municípios, microrregiões e estados no país.

PAA Data	Ferramenta informacional que dá suporte ao monitoramento, à gestão e ao planejamento do Programa de Aquisição de Alimentos.
Atlas Social	Construção de mapas para visualizar a distribuição espacial de um programa social sobre determinadas áreas ou em todo o país.
Localize Unidades e Equipamentos	Localização das unidades e características dos equipamentos públicos das Políticas de Desenvolvimento Social nos municípios.
Portal Brasil sem Miséria no seu Município	Portal de acesso de forma integrada ao conjunto de ferramentas, relatórios e informações sobre as ações e programas do Plano Brasil sem Miséria no município.

Fonte: Catálogo de Ferramentas Informacionais. MDS/SAGI, 2013.

Igualmente apresenta um conjunto de ferramentas na perspectiva do acompanhamento e monitoramento das condições de vida da população e de planos, programas sociais, e/ou ações e programas específicos, conforme pode ser visto no quadro abaixo:

MONIB - Painele de Monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria	Construção e consulta de painéis de indicadores para acompanhamento de ações do Plano e Programas do MDS, referidos aos contextos municipal, estadual e nacional. Os painéis podem ser organizados segundo diferentes perspectivas de apresentação dos indicadores tais como: área temática, nível estratégico-tático-operacional da ação, lógica processual insumo-processo-resultados-impactos.
---	---

Painel de Acompanhamento da Conjuntura e Programas Sociais	Apresentação articulada de indicadores, referidos a diferentes períodos e domínios territoriais, acerca da conjuntura social e econômica, condições de vida da população e Políticas e Programas nas áreas de Transferência de Renda, Assistência Social e Segurança Alimentar, como características dos públicos-alvos atendidos, recursos alocados, atividades realizadas, produtos, serviços e benefícios entregues, resultados alcançados.
MI Social (Internet)	Sistema de monitoramento que agrega os seguintes módulos: Tabelas Sociais: programas/ações/serviços do MDS nas três esferas de governo. MDS em Mapas: Ferramenta que mostra os mapas já existentes sobre as temáticas sociais O VISICON: visualizador de convênios MI Vetor: Ferramenta de visualização de ação/programa com evolução no tempo. Relatório de Informações Sociais O Atlas Social: construção mapas para visualizar a distribuição espacial de um programa social sobre determinadas áreas ou em todo o país. Painel de Monitoramento sobre Programa BPC

Fonte: Catálogo de Ferramentas Informacionais. MDS/SAGI, 2013.

Não é o intuito deste Caderno fazer um manual do conjunto variado das ferramentas existentes ou de explorar exaustivamente as possibilidades ou limites, no uso das informações. Para isto, recomenda-se consultar o Catálogo de Ferramentas Informacionais⁵ e/ou participar das Oficinas de Capacitação das ferramentas desenvolvido pela SAGI.

Interessa aqui, sobretudo, destacar o conjunto de ferramentas que ao possibilitar a consulta de informações desagregadas, tornam-se estratégicas para a produção de estudos territorializados de demandas e oferta de serviços e benefícios socioassistenciais.

⁵ http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/simulacao/catalogo/catalogo_dgi.php?p_grupo=57. Consultar também o link Pesquisas, estudos e Avaliação na página da SAGI que permite a busca, consulta de fichas técnicas, sumários executivos e microdados de pesquisas de avaliação e outros estudos realizados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

Assim, destacam-se no portal da SAGI:

CECAD Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico	Possibilita a consulta da realidade socioeconômica das famílias cadastradas no CadÚnico, contendo informações do núcleo familiar e os seus integrantes, das características do domicílio e das formas de acesso a serviços públicos essenciais e também dados de cada um dos componentes da família. Permite a consulta Há várias formas por meio de tabulação cruzada de variáveis, frequência simples ou busca por nome ou NIS.
Mapas temáticos de vulnerabilidade Social	Construção de mapas temáticos de indicadores relacionados à condição de vulnerabilidade social em nível intramunicipal para todos os municípios brasileiros. É possível construir mapas da extrema pobreza por setor censitário assim como mapas do analfabetismo, concentração de crianças e idosos.
IDV - Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade	Construção de diagnósticos para programas sociais, apresentando indicadores em tabelas ou mapas ao nível de estados, municípios e domínios submunicipais (área de ponderação e setores censitários). Com isso é possível dimensionar e localizar as áreas com maior concentração de famílias em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade.
Tab Social - Tabulador de Microdados	O Tab Social reúne um conjunto de aplicativos que permitem produzir tabulações simples e cruzadas a partir das principais bases de microdados do MDS, como o Censo SUAS e o Cadastro Único de Programas Sociais.
CIFAM - Consulta a Informações Integradas sobre Famílias e Indivíduo	Consulta a informações de indivíduos e famílias inscritas no CadÚnico acerca do acesso a programas, serviços e benefícios das Políticas de Desenvolvimento Social e de ações e atividades relacionadas ao Plano Brasil sem Miséria, armazenadas em um repositório alimentado regularmente por sistemas informatizados, registros e cadastros de vários Ministérios.

De fato, como veremos no Capítulo 2, fora o Censo Demográfico que apresenta informações por setor censitário, e que a partir da edição de 2010 possibilita a consulta pública desses dados e a construção de mapas no próprio site do IBGE, não há outro banco de cadastro social com abrangência similar ao CadÚnico. Em maio de 2013, segundo o Relatório de Informações Sociais da SAGI, havia no Brasil mais de 25 milhões de famílias de baixa renda cadastradas, o que representa um 1/3 da população brasileira, em todos os municípios (SAGI/MDS,2013).

Nessa perspectiva, o Cadastro Único torna-se referência para a análise das desproteções e demandas em seu conjunto, com destaque do seu conteúdo de forma territorial, ao possibilitar o cruzamento das seguintes informações:

Informações da família e do domicílio	Informações dos componentes da família
• composição familiar; • povos e comunidades tradicionais; • endereço e características de seu domicílio; • renda familiar per capita (possível de ser estimada); • acesso a serviços públicos de água, saneamento e energia elétrica, • despesas mensais; e • vinculação a Programas Sociais (serviços de internação e/ou abrigo, acesso a serviços de saúde, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS/CREAS), Programas da Secretaria Nacional de segurança Alimentar e Nutricional; Benefício de Seguro de desemprego espacial por trabalho análogo ao escravo, Programas de ministério de Minas e Energia (tarifa social, e outros) • identificação de situação de trabalho infantil no núcleo familiar	• documentação civil; • qualificação escolar e acesso a serviços de educação) • situação no mercado de trabalho (identificação do trabalho infantil); • rendimentos, entre outros • presença de deficiência permanente que limite atividades e acesso a rede de cuidados • Pessoa em situação de rua (motivos, tempo, vínculos, acesso a serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial)

Se potencializados os cruzamento de informações territorializadas dos municípios e das do CAdÚnico, toram-se instrumentos de identificação sistemática das famílias que apresentam características de potenciais demandantes dos distintos serviços socioassistenciais, permitindo o planejamento e organização das ações concretas de promoção e proteção social, bem como a necessidade de articulação com as políticas setoriais.

Na última década, é inegável o processo de produção e incorporação sistemática de indicadores sociais no ciclo das políticas públicas, e na assistência social. De fato, como é possível perceber, existem inúmeros repositórios e arquivos de informação sejam estes ferramentas de gestão e/ou de execução financeira de programas e benefícios, inúmeros cadastros de famílias, além de registros sobre atendimentos, processos e controles administrativos, bem como um amplo leque de estatísticas nacionais que brindam informações sobre as condições socioeconômicas dos municípios brasileiros e das políticas setoriais.

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.

Para que a Vigilância exerça sua função na perspectiva territorial, a PNAS/2004 estabelece a necessidade de implantação de políticas articuladas de informação que promovam novos patamares de desenvolvimento da política, das ações realizadas e da utilização dos recursos, favorecendo a participação, o controle social e a gestão. Para tanto, aponta a construção de um sistema de informações com vistas à ampla divulgação dos benefícios, serviços, programas e projetos da área, contribuindo para o exercício dos direitos da cidadania.

O sistema de informação seria não só a base estruturante e produto do SUAS, mas teria como função *“a integração das bases de dados de interesse do campo assistencial, com a definição de indicadores específicos da política”* (PNAS, 2004:56), sendo que o sistema de informação *“não se resume à informatização ou instalação de aplicativos e ferramentas, mas afirma-se também como uma cultura a ser disseminada na gestão e no controle social”* (artigo 92, inciso II, NOB/SUAS 2012).

A base de legitimação das informações é a garantia da sua fidelidade, da qualidade e da possibilidade de comparação de maneira a permitir criar padrões isonômicos e de qualidade nas diversas escalas territoriais. Por isso, é responsabilidade das três esferas de governo criar condições para coordenar, orientar e acompanhar os procedimentos de registro das informações do CadÚnico, dos atendimentos realizados pelas unidades da rede socioassistencial e dos sistemas de informação de programas, bem como do CensoSUAS.

Na época de estruturação da RedeSUAS, a Secretaria Nacional de Assistência Social realizou a 1ª Oficina Nacional sobre Gestão da Informação em Assistência Social, com a participação de Estados, municípios e distrito federal, bem como Universidades e Centros de Pesquisa, para discutir o estado da arte no uso da informação na política, as bases necessárias e diretrizes para a constituição de um sistema nacional de informações (TAPAJÓS, 2009).

Esta ação se demonstrou importante porque possibilitou a constituição do mapeamento inicial num processo participativo que envolveu os diversos olhares de gestores, técnicos, conselheiros, universidades e centro de pesquisa na análise e debate, fortalecendo uma perspectiva de construção coletiva e aprofundando a importância da avaliação e do uso da informação como processos estratégicos da gestão. Assim como na estruturação da RedeSUAS, as experiências municipais demonstram a importância do momento inicial de mapeamento que permita às secretarias visualizar as condições, potencialidades e acúmulos das prefeituras, bem como das diversas instituições que podem integrar e colaborar no processo de organização e articulação das informações necessárias para operar e avaliar a política de assistência social nas três esferas de governo.

O Mapeamento permite levantar a infraestrutura existente do ponto de vista dos recursos humanos, informacionais e tecnológicos das secretarias e da rede socioassistencial. Mas, não é somente isso, é o momento para detectar as possibilidades, expertises e recursos tecnológicos existentes, do ponto de vista institucional, que podem ser agregados para potencializar o uso da informação na área de assistência social. É possível agregar os recursos tecnológicos existentes dos próprios órgãos gestores e dos seus âmbitos de governo (pensando aqui a utilidade de outras áreas técnicas, especialmente a de planejamento), articular os diversos bancos de dados e estabelecer um diálogo com outras políticas, favorecendo assim a ação intersetorial.

A questão tecnológica se apresenta como um desafio se considerarmos que temos no país 4.958 municípios de pequeno porte com até 50.000 habitantes com receitas orçamentárias e acesso tecnológico limitados. Daí a importância de construir caminhos de articulação, e tal vez de constituição de polos regionais, que potencializem as condições reais e concretas das realidades em que se assentam. A organização da informação deve ser viável considerando os aspectos técnicos, tecnológicos, políticos, econômicos e culturais das realidades às quais eles pertencem. Isto permite construir uma lógica na organização, evita a proliferação de dados e nos permite fugir de alguns mitos ou “erros” que geralmente cometemos quando precisamos construir indicadores e delimitar sistemas de informação, conforme elencados abaixo.

Mitos sobre Indicadores

Tudo deve ser medido: quem quer medir tudo acaba não medindo nada, deve-se medir o que é relevante, significativo;

A medição deve ser absoluta: dificilmente uma medida da conta da complexidade dos fenômenos sociais; uma boa prática é trabalhar com aproximações a partir de dados existentes;

Medir por medir: as medidas devem ser operacionalização não por imposição ou obrigação, mas porque são úteis. Medir e depois decidir o que fazer com as medidas não faz sentido;

Dependência tecnológica: primeiro deve ser construída a lógica e posteriormente o sistema de informações. Um bom sistema não é aquele que possui a última tecnologia, mas aquele que agrega valor a análise (Brasil, 2010:19).

Guia Metodológico sobre Indicadores. Ministério de Planejamento

Note-se, então, que um bom sistema é aquele que agrega valor à análise (Brasil, 2010:19). Como afirma Paulo Januzzi (2011) um bom sistema não é necessariamente composto de grande quantidade de informação, mas sim, um sistema em que a informação foi selecionada de diferentes fontes e está organizada de forma sintetizada e adequada ao uso analítico pelos diferentes gestores. O sistema de informação deve permitir

Um indicador é um “sinalizador de algum aspecto, característica ou qualidade da realidade a ser observado, medido e analisado. Nesse sentido, é um recurso metodológico para aferir a realidade social, de forma simplificada, mas objetiva e padronizada” (Valarelli, 2008: p37). Como tais, orientam o processo de monitoramento e organização das informações.

*“buscar informações, integrá-las em unidades de referências comuns, sintetizá-las em **indicadores** e conferir-lhes significado analítico” (Januzzi, 2011: p47).* Para isto, o autor observa a necessidade de implantar no cotidiano do trabalho dos gestores e das equipes técnicas rotinas de monitoramento analítico, entendidas como exercício sistemático de acompanhamento analítico de um conjunto determinado de indicadores, capazes de representar os processos operados pelas políticas sociais e os resultados alcançados.

A organização desta rotina, pensada a partir dos serviços e das proteções (básica e especial), conforme os parâmetros estabelecidos na PNAS/2004 e as NOB/2005 e 2012, possibilitará identificar quais são os resultados e produtos necessários para orientar a operação; quais são referência para a análise socioterritorial tanto do ponto de vista da gestão quanto da operação e quais

são vitais para a dimensão de acompanhamento e gerenciamento da política, entre as quais é possível destacar:

- Mapeamento do perfil de famílias de referencia territorial aos serviços para caracterização de necessidades e demandas de serviços proteção social básica e especial;
- Caracterização da infraestrutura existente nos territórios e parâmetros de adequação da oferta de serviços socioassistenciais face à caracterização das necessidades e demandas mapeadas;
- Identificação do acesso efetivo a serviços proteção social básica e especial e de demandas não cobertas nos territórios;
- Apontamentos de vazios socioassistenciais nos territórios e de necessidades de ações de prevenção;
- Identificação de padrões de isonomia e qualidade na oferta de seguranças de convívio, acolhida e renda.
- Acompanhamento de indicadores de processo e de resultados das Proteções Sociais Básica e Especial.

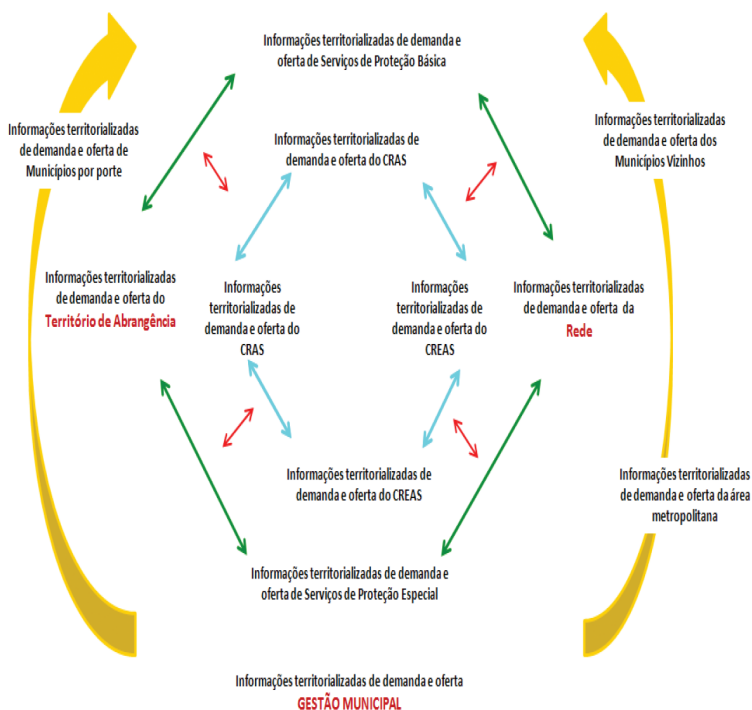
Nesta perspectiva, a organização das informações requer a **construção de fluxos de** que permitam criar trajetórias no uso e análises dos dados. No Encontro Nacional de Monitoramento do SUAS de 2011, Koga apontava que apesar da perspectiva territorial ser um eixo estruturante da política, não contamos ainda com uma lógica de produção de informações territorializadas e que entre os setores vinculados à produção de informação e as equipes que estão na operação se percebe ainda uma tendência de “mão única” nos trajetos da informação.

Predomina ainda como tendência a coleta de informações do atendimento ou do território, porém, quase sem retorno para as equipes que atuam nos serviços, programas e projetos. De outro lado, os profissionais coletam e enviam registros para os setores responsáveis pela informação, porém, quando essas informações retornam para as equipes constata-se lacunas quanto a sua dimensão territorial.

Quando técnicos dos CRAS apontam que as listagens de famílias que recebem dos programas de transferência de renda não coincidem com as listagens de famílias atendidas no CRAS ou no PAIF, ou inclusive quando são surpreendidos pela suspensão de um benefício sem ter um aviso que anteceda a suspensão; quando os técnicos e gestores dos CREAS afirmam que nem sempre possuem mapas das suas áreas de abrangência ou que a notificação de violação de direitos está locada no Conselho Tutelar e nem sempre chega no CREAS; estão apontando a necessidade de pensar e desenhar relações de articulação do ponto de vista da gestão e da informação. Nesse sentido, conforme Gambardella, o desafio é avançar na “objetivação de resultados e dos elementos que compõem a ação técnica dos agentes institucionais. Não é possível atingir prerrogativas de um sistema único, sem que entendimentos sejam comuns, entre os entes, entre os gestores, entre os trabalhadores e os usuários: sistema pressupõe fluxo e padrão” (2011,p209).

A Vigilância Socioassistencial deve incorporar a circularidade da gestão (destacada no Caderno 1) no desenho dos fluxos das informações, permitindo assim a troca entre as equipes das diversas unidades que prestam serviços socioassistenciais (sejam da rede pública ou conveniada), entre serviços e benefícios, entre as equipes de proteção social básica e especial, bem como entre a Assistência Social e as outras políticas setoriais. Desta forma o fluxo das informações torna-se estratégico para o cotidiano da operação, conforme ilustra imagem abaixo.

Figura 3: Circularidade da gestão e da informação



FONTE: Sposati, A. Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial do Suas.SNAS/MDS,2012

Assim, a produção e circulação da informação nas diferentes escalas territoriais e institucionais permite assegurar a unidade da gestão e a especificidade das informações necessárias a cada nível/escala de intervenção.

Mas, a definição dos fluxos da informação se refere, também, à **clareza da periodicidade em que as informações serão coletadas, processadas, disponibilizadas e analisadas.**

A coleta e disponibilidade de informações é uma questão crucial para exercício da função de vigilância e da avaliação da política. Entretanto, há que se desenham os tempos e momentos de cada um, para evitar o excesso e multiplicação do registro e coleta e a proliferação incessante de informações disponibilizadas.

Do ponto de vista da coleta, a implantação enfrenta o desafio da padronização e integração das informações entre as três esferas do governo. Ao se considerar o ponto de partida no fluxo da informação dos sistemas informação é possível constatar que diversos programas realizam cadastros do seu público-alvo de referência para a definição das suas agendas e conhecimento da população que demanda seus serviços. Isto gera não só uma multiplicidade de cadastros, como também uma irracionalidade, pois, um mesmo grupo familiar é cadastrado sucessivas vezes pela Assistência Social.

Se o instrumento tem como potencialidade a racionalização da informação no processo da gestão, a sua implementação e os fatores técnicos e políticos presentes no processo, resultam na irracionalidade do sistema, além de sobrecarregar os técnicos em atividades meio, em detrimento das atividades fim.

A implementação do CadÚnico representa a unificação de um cadastro social, que traz como potencialidade a possibilidade de construir uma base de informações comum a todas as políticas, e à política de assistência social nas três esferas de governo. Mas, como veremos no capítulo 3 há desafios políticos e operacionais que precisam ser enfrentados, para potencializar o seu uso, garantir o trabalho social na operação da política e assegurar dignidade e direitos isonômicos aos usuários da assistência social, que por vezes ficam reféns à adesão dos órgãos gestores dos diferentes entes da federação aos procedimentos e instrumentos de coleta de dados.

Por fim, no outro extremo da cadeia da informação, no momento de disponibilizar a informação, é preciso que se tenha clareza sobre como essas informações serão utilizadas. Daí a importância de que os produtos da Vigilância Socioassistencial estejam vinculados a processos analíticos e decisórios da gestão, do cotidiano da operação e do controle social da política.

Como aponta Vaz (2009) um dos requisitos básicos para a eficácia do uso da informação é a capacidade de produzir medidas de correção no desempenho da política. A Vigilância Socioassistencial deve produzir resultados capazes de apontar consequências e correção de rotas para a política, do contrário cairá em descrédito e levará junto o planejamento.

De outro lado, tem que ser capaz de apontar e analisar a própria lógica de produção de informações e resultados, indicando irracionalidades, que por vezes podem ficar ocultas por uma racionalidade aparente. Irracionalidades acontecem quando acompanhamos o que é menos importante esquecendo o que é relevante, quando se produz indicadores em excesso sem estabelecer as mediações necessárias para a produção das análises, quando a ênfase quantitativa desconsidera a dimensão qualitativa dos problemas enfrentados ou quando multiplicamos excessivamente a coleta de dados.

Assim, avançar no processo de harmonização das informações produzidas pelos diversos agentes, pressupõe um exercício de racionalização e cooperação que envolve também uma necessária padronização dos conceitos de referência dos diversos indicadores utilizados, seja no interior do ciclo da política como no diálogo entre as políticas públicas. A definição e uso de indicadores e informações comuns a todas as políticas e aos diversos níveis de governo propicia uma compreensão integral das questões a serem enfrentadas, exercita a perspectiva da intersetorialidade e cooperação entre as diversas políticas e permite consolidar o processo de estruturação da gestão da informação. Nesta perspectiva, a construção de fluxos de informação, a harmonização conceitual e a ênfase na temporalidade dos indicadores permitem o necessário exercício de comparação, vital para a avaliação (VAN BELLEN, 2006).

II. INFORMAÇÕES DOS TERRITÓRIOS DE VIVÊNCIA

Este espaço buscará dialogar com os elementos que trazem à tona os chãos onde a política de assistência social acontece. Sabemos que a realidade vivida por cada lugar (seja um município, um bairro, um estado) é distinta e, ao mesmo tempo, tem semelhanças com outros lugares, pois temos em comum um chão chamado Brasil.

Trazer à tona ou tornar conhecido cada chão nas suas particularidades se constitui como um dos primeiros passos para construção da Vigilância Socioassistencial. Como o próprio nome diz, o chão é a base da construção dessa função na política de assistência social.

Afinal, que chão é esse?

Para o geógrafo Milton Santos, ao tentar responder à pergunta sobre o que seria “território”, faz uso da palavra “chão”, dizendo que “o território usado é o chão mais a identidade”:

“O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida” (Santos, 2002: p.14).

Para Milton Santos, o território em si não é um conceito, mas sim o território usado. E complementa no mesmo texto: “assim é o território que ajuda a fabricar a nação, para que a nação depois o afeiçoe”. Esta noção de território usado é muito valiosa para a política de assistência social, pois vai remeter ao território vivido ou ao território de vivência, do exercício da vida.

Dessa forma, o território de vivência ultrapassa em muito a noção de território como espaço administrativo, circunscrito a um limite artificialmente

definido em um mapa chamado de político-administrativo. Embora seja uma ferramenta necessária para determinadas funções de gestão, não se pode tomá-la como a única ou principal referência no processo de territorialização de uma política pública.

Para o entendimento da função da Vigilância Socioassistencial, articuladas às funções de proteção social e defesa de direitos, o território de vivência se coloca como uma referência essencial, pois é nesse território que a dinâmica da vida acontece. A preocupação da Vigilância Socioassistencial se evidencia no desafio da operacionalização das informações dos territórios de vivência, de forma que não se tornem reféns dos territórios administrativos.

Como o território aparece no SUAS (Lei nº12.345, de 2011) ?

- A vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e a ocorrência de vulnerabilidades ... (Art. 2º - II)
- Definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais (Cap 3. Art. 6º - IV)
- As ações ofertadas no âmbito do SUAS têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território. (Art. 6º - § 1º)
- 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. (Art.6º A- § único)
- O CRAS é unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. (Art. 6ºC - § 1º)

Com base no próprio texto da LOAS – SUAS percebe-se que a Vigilância Socioassistencial guarda uma relação muito próxima à perspectiva territorial, utilizando-se dessa vertente para: analisar a capacidade protetiva das famílias,

definir níveis de gestão, organizar o sistema, identificar e prevenir situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos, ser a base do CRAS e da articulação dos serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção básica às famílias.

Dessa forma, as informações sobre os territórios se colocam como fundamentais na constituição da função da Vigilância Socioassistencial, e a partir delas se pode configurar instrumentos que sirvam para as articulações dessas informações territorializadas definidas no âmbito do SUAS. Trata-se de instrumentos comuns ao ciclo da gestão das políticas públicas, tais como: diagnóstico, monitoramento e avaliação.

Os processos de construção, uso e geração de resultados desses instrumentos em consonância às diretrizes da política de assistência social, e em aderência às respectivas realidades nas quais se encontram inseridos é que definirá seus significados e particularidades.

Nesse sentido, o presente capítulo se ocupará de tentar desvendar como as informações dos territórios de vivência encontram seu espaço na gestão da política pública de assistência social, bem como a multiplicidade de evidências das famílias, dos territórios e da própria gestão podem vir à tona na perspectiva de compor uma Vigilância Socioassistencial de “sangue quente”, por onde correm vivências, convivências, conflitos ao lado de proteções e desproteções produzidas e reproduzidas nos territórios.

Esse quadro será composto por três campos de referência:

- Diagnóstico Socioterritorial;
- Topografias dos territórios de vida e vivência e
- Trajetórias de vida e vivência.

Espera-se que contribua para iluminar, inspirar e fortalecer as buscas dos trabalhadores da assistência social pelos caminhos ora traçados, ora a serem desbravados pelos territórios de vida e de vivência por esse país afora.

A. DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL

Tradicionalmente no campo das políticas sociais brasileiras se tem pensado e trabalhado as demandas sociais a partir da ótica de públicos alvos específicos, e menos a partir do quadro de vida em que estão inseridas. Ocorre uma tendência à segmentação da população, o que provoca, não raras vezes, a homogeneização de tais segmentos a partir de suas características e necessidades comuns: idosos, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, mulheres vítimas de violência.

Esta perspectiva segmentadora e homogeneizadora de demandas e respostas marca também o modo de construir o conhecimento sobre a realidade social estudada ou onde se pretende intervir. Nessa direção, os grandes números e as estatísticas genéricas ou pelas médias terminam prevalecendo e determinando os fatos sociais. Esse modo de operar um diagnóstico retira de sua pauta a dinâmica da vida e do território em questão; trata-se de uma listagem de informações que conformam uma série de características sobre a realidade estudada, delimitando quantidades de perfis demográficos, socioeconômicos insuficientes para uma leitura sobre os processos, as particularidades e as dinâmicas que fazem dessa realidade um lugar parecido e, ao mesmo tempo, único.

A autora Rosa Maria Torres (2001) fez um interessante comparativo entre perspectivas de leitura da realidade no campo da educação, utilizando-se de duas figuras afetas ao universo dos aparelhos de observação: o telescópio e o microscópio. Para Torres, o telescópio normalmente é utilizado pelos ocupados pela administração/gestão, e podem perder de vista: as pessoas de carne e osso que aparecem como estatísticas e metas, os processos que estão atrás dos resultados, a multiplicidade de agentes, de práticas e de redes. Já, segundo ela, o microscópio seria mais utilizado por aqueles que localmente estão envolvidos na ação, e estes podem não conseguir ver: para além de sua classe, de sua escola, de seu bairro, de sua cidade, de seu país, desconhecem a dimensão nacional, regional e global que têm seus problemas e suas buscas.

Ou seja, a construção do conhecimento da realidade ou o Diagnóstico Socioterritorial aqui proposto pode ser realizado de múltiplas formas e a partir de

variadas lentes de leitura. Significa dizer que a construção de um diagnóstico depende não somente das informações disponíveis, mas também de quem estará envolvido no processo de levantamento, organização, sistematização e análise dos dados e suas respectivas perspectivas de leitura da realidade.

Há que se considerar uma diferenciação que costuma ocorrer quanto ao acesso às informações. Normalmente, os atores essencialmente ligados à área de informação conseguem chegar nas fontes estatísticas mais rapidamente e exclusivamente do que outros técnicos envolvidos em outras áreas da gestão. Ao mesmo tempo, a gestão conta com os técnicos “de ponta”, mediadores que conseguem, por sua vez, chegar nos territórios onde a política de assistência social acontece. Essa última chegada é fundamental para se estabelecer a escuta do que os atores conviventes no território têm para dizer a respeito desse cotidiano, especialmente a escuta daqueles atores que são os homens comuns.

No dizer de José de Souza Martins se buscaria construir esse Diagnóstico Socioterritorial, *“a partir das condições adversas e novas para o fazer História, para que o homem comum se torne agente ativo de seu destino, neste tempo de modernidade, numa sociedade frágil como a nossa sociedade brasileira”* (Martins, 2008: p09).

O diagnóstico se pode tornar, então, uma ferramenta com potencial para tornar visível o “homem comum”, bem como para escutar essas vozes do cotidiano. O “homem comum” precisa ser visto e escutado pela política de assistência social, não podendo ser diluído em meio às contagens e estatísticas genéricas em forma de público-alvo, beneficiário ou usuário apenas.

Dessa forma, o Diagnóstico Socioterritorial se configura como um processo de movimento/mobilização, que envolve diferentes informações e, ao mesmo tempo, diferentes atores da informação. Tanto as informações quanto os atores necessitam manter um diálogo, constituírem uma linguagem de entendimento para que o diagnóstico não corra o risco de se tornar mais uma peça técnica, fechada e limitada a uns poucos iluminados da gestão. A

“divulgação ampla”⁶ faz parte dos princípios que regem a política de assistência social.

Nessa perspectiva, o Diagnóstico Socioterritorial não pode ficar restrito a um setor ou a um grupo de técnicos da gestão da política pública. Trata-se de um instrumento que pode e deve ser tornado público a todos os técnicos, agentes e cidadãos que queiram conhecer melhor a presença da política nos seus respectivos territórios de atuação.

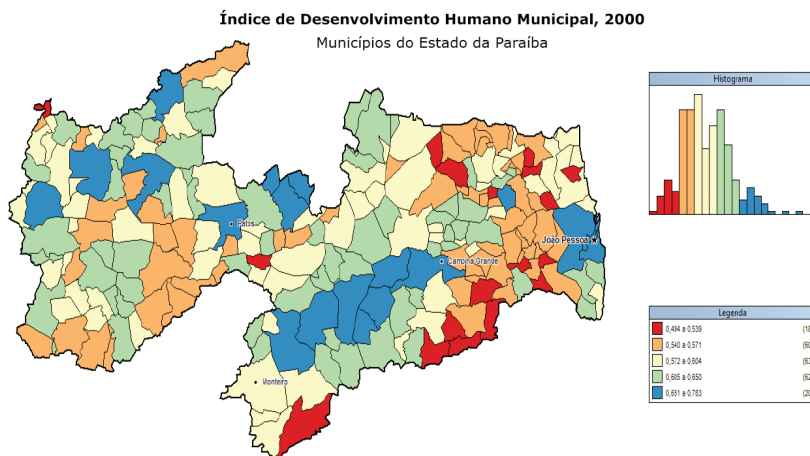
A nomenclatura aqui adotada de “Diagnóstico Socioterritorial” tem se mostrado mais próxima da ideia de trazer à tona o território de vivência e não somente um conjunto de dados sobre estes territórios na forma de indicadores genéricos sobre uma cidade, por exemplo, sem vinculá-los aos diferentes territórios que compõem suas tramas cotidianas: a vida de quem mora no centro ou em um bairro mais periférico, ou ainda na zona rural podem apresentar condições de vida bem diferentes e só a média do município não é capaz de capturar essas desigualdades internas da cidade.

Veja-se na figura a seguir, como o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano do estado da Paraíba⁷ destaca a cidade de João Pessoa com alto IDH, identificando-a na cor azul.

6 Artigo 4º da LOAS, inciso V: “divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.”

7 Este Mapa do IDH do estado da Paraíba tem como base ainda o Censo 2000, mas é significativo para ilustrar o propósito da reflexão em torno de medidas urbanas genérica e medidas intraurbanas. Segundo nota divulgada no sítio do PNUD - Brasil, o Atlas do Desenvolvimento Humano dos Municípios Brasileiros referente ao Censo de 2010 deverá ser lançado em 2013. (www.pnud.org.br)

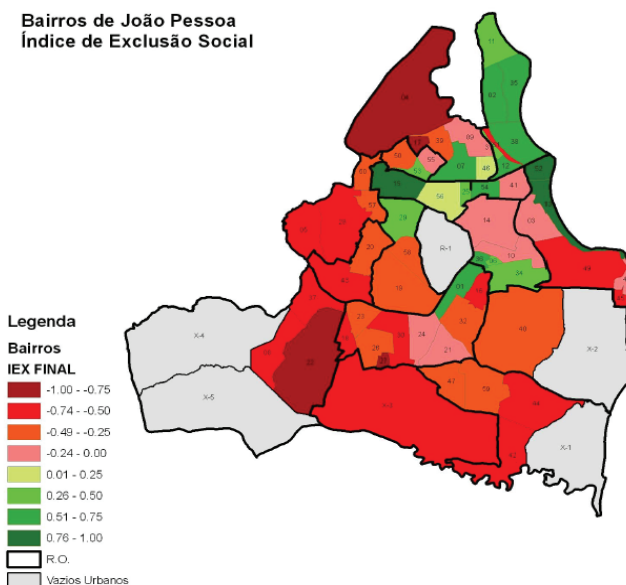
Mapa 2 - Mapa do IDH do estado da Paraíba - 2000



Fonte: Pnud/Ibge, 2003.

Em contraponto, a figura 2 representa uma cartografia da exclusão/inclusão social da cidade de João Pessoa, onde são identificados seus 59 bairros, cujo cálculo final demonstra as desigualdades intraurbanas existentes na capital da Paraíba, e que coloca em cheque o índice médio do mapa anterior que indicava um alto grau de desenvolvimento humano. Os bairros mais incluídos são identificados com a cor verde e os bairros mais excluídos são reconhecidos pela cor vermelha, e aparece como mais preponderante.

Mapa 3 - Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de João Pessoa - PB, 2009



Fonte: Topografia Social da cidade de João Pessoa, 2010. PUCSP/CEDEPE/CEDEST/UFPB

A dimensão socioterritorial do diagnóstico objetiva justamente dar chão/base para os números, até para ser possível comparar um lugar e outro de uma mesma cidade. Pois, é possível que um lugar seja considerado pior que outro não somente porque seus moradores são pobres, mas porque além da pobreza se percebe que faltam serviços urbanos (esgoto, água, luz, estrada, transporte), de saúde, de educação, de assistência social. Não basta dizer “quem são as pessoas”, se faz necessário também responder “onde elas estão”.

O Diagnóstico Socioterritorial busca identificar as situações de vida diferenciadas e desiguais que se encontram em uma única cidade, e que muitas vezes não aparecem quando se conhece essa cidade somente pelos seus números totais ou médios: a média de salário da população é ... a média de escolaridade das crianças é ... E assim se vai construindo um rosário de números que dificilmente possibilita saber se os números querem dizer se a situação é boa ou ruim, se precisa melhorar.

Então, os números precisam ter chão e precisam fazer sentido tanto para quem constrói como para quem vai usá-los. Por outro lado, se sabe que nem tudo que acontece no cotidiano de vida das populações e dos seus lugares de vivência são possíveis de serem “enumerados” ou medidos, transformados em números, em quantidade.

Por exemplo, a história de um bairro ou o perfil cultural de determinadas famílias, suas linguagens e modos de se relacionarem uns com os outros, ou ainda as estratégias informais e “ilegais” para acessar renda e serviços.

Assim, o Diagnóstico Socioterritorial pode ser construído por informações na forma de números e estatísticas, como também por informações que se traduzem em histórias de vida dos lugares, de suas famílias e instituições, atores sociais os mais diversos. Para isso, se faz necessário definir também quem participa desse processo de construção do conhecimento, em que são igualmente valorizados os dados estatísticos, bem como os dados considerados mais qualitativos. Trata-se de duas formas de ler a realidade que são complementares.

Lembrando uma vez mais de Milton Santos, que em um dos seus últimos escritos revelava o seguinte:

O território mostra diferenças de densidades quanto às coisas, aos objetos, aos homens, ao movimento das coisas, dos homens, das informações, do dinheiro e também quanto às ações. Tais densidades, vistas como números, não são mais do que indicadores. Elas revelam e escondem, ao mesmo tempo, uma situação e uma história (...) As densidades que se dão fisicamente aos nossos olhos encobrem processos evolutivos que as explicam melhor do que as cifras com as quais são representadas. (SANTOS e SILVEIRA, 2001, p.260)

Ou seja, Milton Santos nos convida para prosseguirmos além das cifras, dos números e indicadores, que encobrem as densidades dos territórios vividos.

Diagnósticos socioterritoriais podem (e devem) conter indicadores e estatísticas sobre os territórios, porém, há que se ter clareza de suas insuficiências e incompletudes para capturar ou representar as dinâmicas relacionais, as tramas que se dão na escala do cotidiano, nos lugares.

Necessariamente, um Diagnóstico Socioterritorial demandará diferentes informações e informantes presentes nos territórios a serem (re)conhecidos. Os graus de envolvimento e participação indicarão a dimensão e a consistência das informações produzidas, conhecidas e analisadas. Pois, a participação dos atores no diagnóstico não se resume à posição de “informante” ou “fonte de dados”, mas também de coautoria do diagnóstico, no sentido de que à medida do seu envolvimento no processo de construção do conhecimento socioterritorial proposto se torna também um dos autores.

A informação transmitida ou escutada é permeada de significados próprios do universo do informante, portanto, é informação cheia de vida e contribui para a perspectiva de vivência dos territórios em pauta no diagnóstico. Nesse sentido, se evidencia outra potencialidade do Diagnóstico Socioterritorial que diz respeito à sua condição coletiva de troca de conhecimentos, em que ocorre a mutualidade de saberes, que envolve tanto as informações mais técnicas dos indicadores e estatísticas oficiais, como também dados das experiências e vivências cotidianas do “homem comum”, além das diferentes produções e sistematizações de cada serviço, programa ou benefício executado no cotidiano da gestão.

Experiências metodológicas de diagnósticos participativos também se colocam como referências importantes que caminham na direção do processo coletivo de construção do conhecimento. Há versões que recebem a designação de “Mapas Mentais”, outros de “Mapas Afetivos” ou ainda de “Cartografias sociais participativas”.

Segundo apresentação do livro “Cartografias Sociais”, organizado por Henri Acselrad, *“o Brasil apresenta-se como um caso exemplar de transformação de demandas sociais em políticas públicas por meio da utilização de diferentes processos de “mapeamento participativo”, notadamente os que implicam no re-*

conhecimento de novas territorialidades (terras indígenas, quilombos, reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável, projetos de assentamento extrativista, projeto de desenvolvimento sustentável, assentamento florestal) e ordenamento territorial (como os Planos Diretores). Isto denota, por um lado, a vitalidade dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil, e por outro, a produção acadêmica de pesquisadores que, de algum modo, tem colaborado com essas organizações” (Acselrad, 2008: p.7).

Dessa forma, o Diagnóstico Socioterritorial pode se constituir não somente em uma ferramenta, mas também em um processo de construção coletiva, em que o Brasil tem acumulado experiências metodológicas importantes e marcantes, até mesmo do ponto de vista do Orçamento Participativo. O trabalho anteriormente citado que é organizado por Acselrad, bem como de outros pesquisadores como Leonardo Avritzer e Marcos Brose, por exemplo, demonstram esse acúmulo.⁸ Mantém-se, como é comum nos processos de gestão, o desafio de encontrar os caminhos de viabilizar a metodologia em prática, no caso do Diagnóstico, em prática participativa.

Um aspecto importante que o ingrediente participativo pode fornecer ao Diagnóstico é sua atenção constante para o movimento da realidade, o que lhe confere uma demanda sempre presente de atualização ou de acompanhamento dessa dinâmica. A participação dos atores do território contribui para uma espécie de expansão do tempo presente, fazendo do Diagnóstico Socioterritorial mais do que uma fotografia instantânea do lugar.

Nesse sentido, trata-se de uma ferramenta que pode ser construída e utilizada para determinados fins e prazos estabelecidos na gestão, como também pode ser constantemente acionada para atualizações, à medida que surgem novos fatos e eventos, novas demandas para a gestão.

⁸ Vide livro organizado por Leonardo Avritzer intitulado “Experiências nacionais de participação social” publicado em parceria pela UFMG e editora Cortez (2009). Também, livro organizado por Markus Brose intitulado “Metodologia Participativa”, publicado pela Tomo Editora de Porto Alegre (2010).

O Diagnóstico Socioterritorial nessa perspectiva da temporalidade se constitui em uma continuidade, mais do que um ponto de partida. Sua principal característica passa a ser a incompletude por excelência, pois necessita o todo momento estar atento à dinâmica da realidade, dos territórios de vivência a que se propõe compreender e não somente descrever.

Para tanto, há que se considerar elementos os mais variados, que estejam disponíveis e acessíveis, bem como passíveis de serem compreendidos e utilizáveis pela gestão, bem como junto aos diferentes atores que compõem o campo de vivência da política de assistência social. Convém reafirmar que o Diagnóstico Socioterritorial encontra-se na perspectiva da função da Vigilância Socioassistencial de forma articulada às outras duas funções ou dois objetivos preconizados pela política de assistência social: defesa de direitos e proteção social.

Salienta-se também uma série de esforços empreendidos pelo MDS juntamente com a Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, no sentido de incentivar / subsidiar a gestão municipal na produção de informações e uso de indicadores sociais voltados para a gestão. Por exemplo, em 2009, foi realizado um estudo que objetivava a “Elaboração de Metodologia para Diagnóstico e Monitoramento de Riscos e Vulnerabilidades em nível municipal” (MDS, 2009)

Esse produto resultou em uma proposta que continha um conjunto de indicadores de vulnerabilidade e de risco social. Para o componente da vulnerabilidade foram escolhidos descritores como: Características do domicílio; Composição e vínculos familiares; Escolaridade; Trabalho; Renda; Cobertura da rede de serviços. Para cada uma dessas dimensões foram identificadas e construídas variáveis, considerando-se a forma como indivíduos, núcleo familiar e base territorial seriam afetados.

Os descritores do componente do risco social foram identificados e definidos a partir do nível de complexidades e agravos das situações de vulnerabilidade, onde os direitos do indivíduo e da família foram violados. Para tanto foram

definidos os mesmos descritores previstos para o componente da vulnerabilidade, acrescentando as temáticas de Exploração do trabalho infanto-juvenil, Situação de violência e Situação de rua.

A utilização de metodologias como esta permite a constituição de um cenário descritivo das situações identificadas como de vulnerabilidade e risco social.

Porém, um Diagnóstico Socioterritorial pode também ser construído na perspectiva de conter não somente elementos que permitam uma consistente descrição da realidade, mas também conectores que permitam ler, interpretar, analisar a realidade diagnosticada.

Em 2011, se apresentou um novo trabalho de assessoria ao MDS envolvendo pesquisa amostral junto a famílias beneficiárias de programas de transferência de renda na cidade de São Paulo⁹, e que propôs a constituição de um painel de 7 descritores que poderiam servir de base para construção de um Diagnóstico Socioterritorial. Ou seja, não se tratou aqui apenas de um rol de indicadores, mas essencialmente de um modo de construir informações que permitissem análises relacionais entre condições de vida de famílias e seus territórios de vivência e respostas de proteção social, envolvendo inclusive a escuta de profissionais que atuavam junto a serviços e programas de proteção social básica na cidade.

Para tanto, o relatório afirma que *“a capacidade protetiva da família é o resultado de um conjunto de elementos que permitam avaliar as condições e as possibilidades da família, como sujeito e como participante de um coletivo, em alcançar respostas qualificadas para enfrentar as dificuldades da vida, desde seu cotidiano e a partir do território onde vive”* (MDS, 2011:p.49).

9 Tratou-se de pesquisa realizada no âmbito de convenio estabelecido entre MDS/PNUD, envolvendo a aplicação de questionário junto a 510 famílias beneficiárias de programas de transferência de renda na cidade de São Paulo, e residentes em 12 territórios diferentes, com graus variados de concentração de beneficiários e de vulnerabilidade social. O painel de descritores fez parte do produto 2 intitulado: “Relatório Final e Sumário Executivo do Estudo, contendo dados e resultados da pesquisa, além de indicadores e índices para análise da capacidade protetiva das famílias, objeto deste estudo”.

Com base nesse entendimento é que o estudo elaborado para o MDS permitiu a proposição de uma matriz analítica composta por 7 elementos, cuja ênfase recai sobre a relação proteção / desproteção / provisão:

- a relação provedor - dependente;
- a relação quanti-qualitativa entre a condição de provisão face à intensidade das desproteções da família ;
- a segurança do trabalho face a renda familiar;
- o alcance do desenvolvimento da escolaridade;
- a segurança de habitação e a qualidade de habitabilidade;
- a segurança ambiental e integração urbana;
- a qualidade de vida e cidadania da família e do conjunto das famílias de um território.

Trata-se de uma matriz analítica que pode servir como uma das referências para se constituir um Diagnóstico Socioterritorial, cujo ponto de partida não seja a simples descrição de indicadores, mas as possibilidades de relacionar as reais condições, situações, respostas de proteção / desproteção / provisão presentes nos territórios.

Além do MDS/SNAS, outros organismos governamentais, bem como universidades e institutos de pesquisa apresentam metodologias de construção de diagnósticos que podem subsidiar a constituição de um Diagnóstico Socioterritorial. Para além dos elementos metodológicos, se põe em questão os sentidos do seu uso na gestão da política de assistência social no cotidiano dos territórios.

Os sentidos do uso dessa ferramenta remetem à necessidade de se olhar para a própria dinâmica que se pretende compreender nesse processo de (re) conhecimento do território. Nesta direção é que se buscará tratar das topografias dos territórios de vida e de vivência e, em seguida, das trajetórias de vida e de vivências de famílias e territórios.

B. TOPOGRAFIAS DOS TERRITÓRIOS DE VIDA E DE VIVÊNCIA

Ao longo desse caderno tem se enfatizado que a Vigilância Socioassistencial se configura não simplesmente como uma ferramenta, mas como uma função da política de assistência social capaz de gerar processos e resultados na gestão. E que objetiva “analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e a ocorrência de vulnerabilidades.”

As buscas para essa realização de “analisar territorialmente” vão se dando a partir dos recursos que cada órgão gestor tem conseguido acumular ao longo do tempo: dados do IBGE e de outros institutos de pesquisa de âmbito local ou regional; dados de pesquisas já realizadas pelo MDS ou por universidades, dados da própria prefeitura ou governo estadual e de outros ministérios ou outras secretarias municipais / estaduais, ou ainda dados criados a partir do setor onde se atua.

O que tem se colocado como um dos primeiros desafios é encontrar o ponto de partida do que se coloca como “analisar territorialmente”. Algumas experiências partem para a construção de um “mapa” dividindo o município por distritos, bairros ou unidades de planejamento. Outras experiências se voltam para organizar seus cadastros por endereços dos cadastrados. Ou ainda se passa a ter o mapa da cidade exposto na parede da secretaria ou do CRAS repleto de alfinetes coloridos indicando a localização de organizações, serviços, programas socioassistenciais.

Admite-se que para analisar territorialmente, se faz necessário ter uma visão do território onde se atua. Sem dúvida, os mapas exercem aqui um papel importante: a possibilidade de visualizar cartograficamente a cidade e suas partes. Impresso sobre um papel branco se desenham as ruas, os rios, as estradas de ferro, as rodovias, as estradas de chão batido que cortam um município.

Esse primeiro plano básico de reconhecimento de um território e seus diversos territórios possibilita perceber um conjunto de elementos da natureza

e de intervenções técnicas sobre determinadas porções dessas localizações. Se o mapa plano se transformasse em uma maquete seria possível perceber, inclusive, as diferentes topografias: planaltos, planícies, várzeas, morros, depressões. Assim, a topografia permite uma visualização em três dimensões, onde os territórios se apresentam em continuidades e descontinuidades, altos e baixos, presenças e ausências.

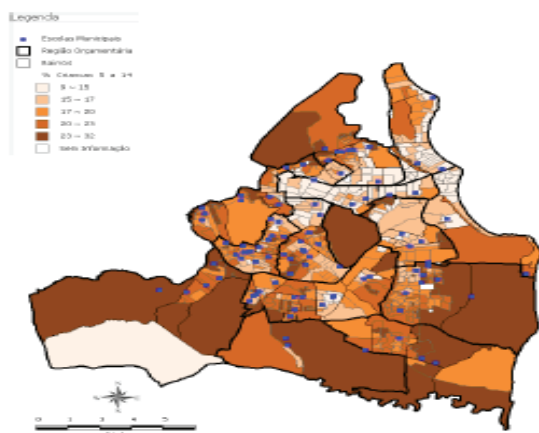
A partir dessas considerações, se coloca a importância de uma visão não apenas plana ou “chapada” do território, mas também de suas diferentes conformações físicas naturais ou técnicas, que possibilita outra dimensionalidade. Assim, também do ponto de vista socioeconômico, político e cultural podemos observar que os territórios de uma cidade não são planos e homogêneos.

As cidades e os seus diversos territórios constituem também “topografias sociais”. Segundo Aldaíza Sposati, *“a topografia social expressa a heterogeneidade do território sem cair na excessiva fragmentação; ela significa a expressão territorial da rugosidade das desigualdades sociais das cidades. Assim, para construção da topografia social o território, uma categoria eminentemente política, é tomado em sua dimensão relacional definida a partir dos usos dos elementos espaciais efetivados pelos agentes sociais, pelas relações políticas, pelos jogos de forças e pelo exercício de poder que conformam espaços apropriados pelos mais diversos sujeitos coletivos.”* (Sposati, 2010:p.55).

As topografias sociais, na perspectiva aqui colocada, buscam expressar diferenças e desigualdades socioterritoriais, que combinam elementos físico-ambientais, demográficos, socioeconômicos, agenciamentos públicos e privados, que podem inclusive ser representados na forma de indicadores com base territorial: distrito, bairro, setor censitário, pontos de localização.

A seguir, um exemplo de uma topografia social, combinando uma base de faixa etária de 6 a 14 anos com outra de localização de escolas de ensino fundamental em João Pessoa - Paraíba (aproveitando a mesma referencia citada anteriormente). Os territórios com maior concentração da população de 6 a 14 anos estão coloridos de cor mais forte, e os pontos indicam a presença de escolas de ensino fundamental.

Mapa 4 - Mapa de localização das escolas municipais de João Pessoa - PB



Fonte: Topografia Social da cidade de João Pessoa, 2010.

O mapa cruza duas informações, e permite analisar se os territórios com maior demanda populacional de 06 a 14 anos se encontram ou não bem servidos de escolas de ensino fundamental. À medida que se percebe as discrepâncias entre demanda e resposta nos territórios é que se abre a possibilidade de delinear a topografia das desigualdades sociais intraurbanas.

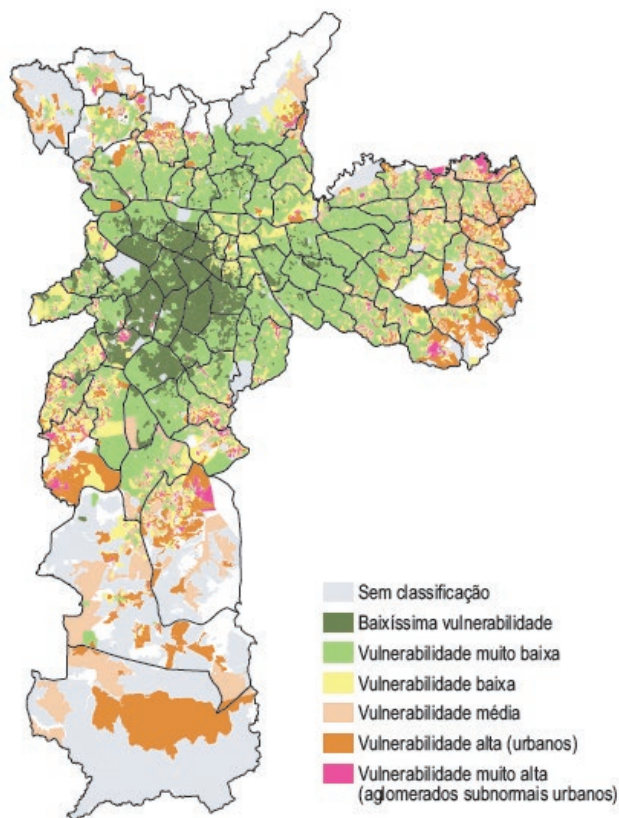
Utiliza-se também a alternativa de construção de índices sintéticos para expressar determinadas situações como: pobreza, exclusão social, vulnerabilidade social. Trata-se de um esforço analítico em combinar um conjunto de indicadores sociais que possam no cálculo de agregação construir uma medida próxima ao conceito estabelecido. O índice sintético territorializado se concretiza em um mapa que possibilita visualizar a topografia social do território analisado.

É o que se pode verificar na metodologia do IPVS - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social construído pela Fundação Seade para todo o estado de

São Paulo, a partir dos resultados do Censo 2010 do IBGE, utilizando-se da base de setores censitários. Como exemplo, segue o mapa da cidade de São Paulo topografado pelo IPVS - 2013.

Mapa 5 - IPVS da cidade de São Paulo - SP - 2010

Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) Município de São Paulo – 2010



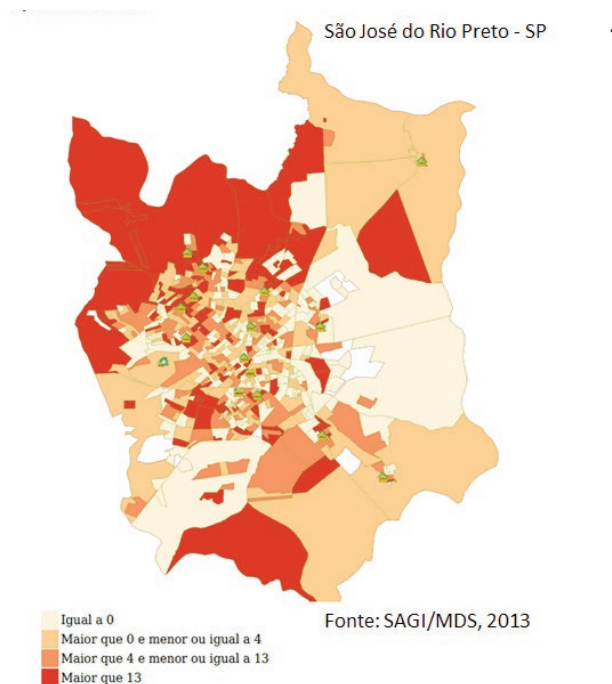
Fonte: Fundação Seade, 2013.

As cores quentes (laranja e rosa) revelam os territórios de maior concentração

de famílias com perfil de vulnerabilidade social. Forma-se, nesse caso, uma topografia social que delinea situações mais críticas nas bordas da cidade, enquanto as situações de mais baixa vulnerabilidade se concentram em algumas centralidades do território.

Como vimos, a SAGI/MDS tem disponibilizado alguns aplicativos que permitem a visualização de mapas temáticos de alguns indicadores socioeconômicos por setores censitários para todos os municípios brasileiros, sobre os quais se sobrepõem a localização dos CRAS, por exemplo. É o que mostra o mapa 6, a seguir, tomando como referência o município de São José do Rio Preto – estado de São Paulo, tendo como base a distribuição da população residente em domicílios particulares permanentes, com rendimento nominal mensal per capita até 70 reais.

Mapa 6 - População residente em domicílios particulares, com rendimento nominal mensal percapita até R\$ 70,00.



Essas topografias sociais baseadas em dados censitários, obtidas de fontes confiáveis, como o IBGE, podem ser construídas a partir do perfil demográfico ou socioeconômico dos domicílios, das populações residentes e ou das condições instaladas nos territórios de análise. Estas últimas apresentam-se mais complexas para sua obtenção, pois depende de fontes que trabalhem com as características físico-ambientais dos territórios, como áreas de risco, várzea, declividade acentuada, contaminação, proteção ambiental. Ou ainda as condições de urbanidade e acessibilidade, que se referem à pavimentação, vias de acesso, serviço de transporte.

Dessa forma, topografias sociais são construídas revelando mais os perfis desiguais de populações e domicílios presentes nos territórios e menos os perfis dos próprios territórios. Essa articulação entre dados censitários, cadastrais e ambientais com bases cartográficas digitais ainda se encontra distante da realidade da maioria das cidades brasileiras.

Também ocorrem questões de ordem política-administrativa, que redundam na ausência de uma cartografia comum do município entre as várias instâncias de gestão, gerando uma variada divisão da cidade, cada uma delas de acordo com os interesses e objetivos setoriais. A polissemia de cartografias dificulta a comparação e agregação de informações das diferentes áreas de gestão, o que por sua vez não permite uma visão de totalidade do município.

Do ponto de vista da cidadania, essa polissemia de mapas da cidade dificulta a democratização das informações, pois o cidadão não consegue contrapor um dado de orçamento com outro de saúde, educação ou assistência social, por exemplo.

Também há dificuldades de infraestrutura nos municípios, que se referem a precariedade de equipamentos, instalações físicas e de rede elétrica, além de comunicação via internet. Sabe-se que não basta a existência de energia elétrica ou de serviço de internet. A energia elétrica precisa estar disponível para a cidade 24 horas e não somente em determinados períodos em função de sobrecargas do sistema.

Além dessas dificuldades, não se pode esquecer que a maior parte dos municípios brasileiros se caracteriza como de pequeno porte, com alta dependência de recursos federais e estaduais para garantia de sua gestão. Associa-se a este fato a herança de um modo de governar presente em vários municípios, a qual está baseada em frágeis sistemas de gestão pública, que vão desde a ausência de concursos, preponderância de contratos precários de trabalho, o que impacta na presença de profissionais e trabalhadores também frágeis do ponto de vista da formação condizente para com o desempenho de suas funções na gestão das políticas públicas locais.

Assim, para a realidade de boa parte dos municípios brasileiros ainda é desafiador encontrar as condições básicas para se construir e ou utilizar ferramentas informacionais como as topografias sociais dos territórios.

Porém, além de elementos mais visíveis, que se transformam em indicadores objetivos, as topografias sociais podem também conter outros elementos submersos e invisíveis.

Esses elementos invisíveis compõem uma interface fundamental da topografia social. Sabe-se da existência, mas são mais difíceis de serem mensurados e decifrados, pois nossos olhares estão mais acostumados a perceber o que é mais evidente e visível. As representações dos elementos submersos e invisíveis ainda se colocam como um segundo desafio na construção da análise socioterritorial: são as **topografias sociais dos territórios de vivência**.

O reconhecimento das topografias sociais dos territórios de vivência implica em adentrar para além dos grandes números, e vai exigir outras estratégias para sua apreensão e medição. É outra lógica de tempo, de ocupação do espaço, de estabelecimento de relações com o lugar e a cidade.

Os tempos dos territórios nem sempre combinam com os tempos institucionais das políticas públicas, da política de assistência social. Já diz um ditado que “o que anoitece não é o que amanhece”. Os territórios apresentam vida também após às 18h00, também de sábado, domingo e feriado.

Notícias recentes têm revelado uma onda de crimes na grande São Paulo, a mesma da topografia do IPVS: *“Embora o governo de São Paulo negue que exista uma onda de ataques no Estado, a Grande São Paulo registrou por três noites seguidas dezenas de mortes e baleados em ações criminosas com perfil semelhante: homens armados, em carros ou motos, chegam a pontos da periferia, disparam contra as pessoas que estão no local e fogem. Em três dias consecutivos, foram registradas 38 mortes.”* (<http://www.tribunahoje.com/noticia/44366/brasil/2012/10/27/grande-sao-paulo-registra-40-mortes-em-tres-dias-de-ataques.html>).

Atrás dos números divulgados ou não divulgados pela mídia sobre a violência nos territórios, imperam o silêncio, o medo, o sofrimento vivenciados por mães e pais, irmãos, amigos, e que se constituem em estratégias literais de sobrevivência. Morador, bandido ou policial se mostram como identidades confusas e misturadas no cenário da violência urbana. Os agenciamentos aqui passam pelo mundo da ilegalidade, como tem estudado Vera Telles (2006, 2010, 2011) em suas pesquisas sobre as tramas da cidade.¹⁰ Essa topografia social cotidiana encontra-se submersa, mas é vivenciada por diferentes famílias, que talvez possam aparecer apenas como beneficiárias de algum programa de transferência de renda e que, para além das condicionais exigidas pelo programa necessitam prestar contas junto à polícia, à liderança do tráfico ou da “comunidade”.

Outra topografia social construída sob a lógica da invisibilidade pode ser aquela vivenciada pelos nômades das cidades, que pela própria mobilidade inerente às suas condições de vida não conseguem ser contabilizados ou (re) conhecidos pelas estatísticas baseadas nos endereços fixos particulares: migrantes, andarilhos, pessoas em situação de rua, abrigados ou não, sem teto, sem terra, morador de área de fronteira (de país, de cidade), meninos e meninas internados ou abrigados.

10 Destaque para três recentes trabalhos: “Nas tramas da cidade” (organizado juntamente com Robert Cabanes, publicado pela Humanitas, 2006), “As cidades nas fronteiras do legal e ilegal” (publicado pela Argvmentvm, 2010) e, “Saídas de Emergência” (organizado juntamente com Robert Cabanes, Isabel Georges e Cibele Rizek, publicado pela Boitempo, 2011).

Trata-se de uma topografia social móvel, que circula pelos territórios e os conformam diferentemente à medida dos usos que fazem dos mesmos, de acordo com suas necessidades e buscas de sobrevivência, vivência e convivência.

Também se poderia elencar a topografia social construída pelos atalhos da informalidade: que passa pelos “bicos” de trabalho, pelo comércio ambulante, pelos gatos da água, da luz e da internet. Conformam-se a topografia social da “viração”, dos mecanismos para acessar bens e serviços, sem passar pela formalidade, que muitas vezes inviabiliza o acesso.

Enfim, as topografias sociais dos territórios podem apresentar-se mais ou menos visíveis, à medida da aproximação que se faz junto aos próprios territórios. Essa proximidade em relação aos territórios se coloca como elemento importante para a realização da função da Vigilância Socioassistencial, no sentido de possibilitar o acompanhamento da dinâmica desses territórios.

C. TRAJETÓRIAS DE VIDA E DE VIVÊNCIA DE TERRITÓRIOS E DE FAMÍLIAS

Tomando como referência as topografias sociais dos territórios de vida e de vivência, que revelam/escondem perfis de famílias e territórios, se sabe que esses universos trazem consigo histórias de vida, experiências travadas ao longo do tempo, particularidades. Trajetórias de famílias que entrecruzam com trajetórias dos lugares.

Entendendo a Vigilância Socioassistencial associada à proteção social e à defesa de direitos, a dimensão dessas trajetórias cruzadas pode contribuir na compreensão das particularidades que permeiam as condições de vida, e que terminam definindo ou explicando processos referenciais à política de assistência social, como vulnerabilidade e riscos sociais.

Significa a possibilidade de compreender o “estado aparente” das condições socioeconômicas como resultado provisório de um processo que acumula

eventos ao longo do tempo e deixam marcas e marcos nas vidas. Nessa perspectiva se põe em evidência não somente os indicadores objetivos e mensuráveis, mas também indicativos que marcam as trajetórias de pessoas, famílias e lugares e expressam a condição dinâmica da vida.

Trazer para a Vigilância Socioassistencial a perspectiva de trajetória de vida não se restringe a adoção de uma nova estratégia de coleta de informações. Pode até apresentar-se como tal no trabalho social com famílias, por exemplo. Porém, se possibilita nesta perspectiva imprimir novos olhares sobre os processos em curso nos territórios de atuação, junto às populações atendidas, às organizações parceiras, aos diferentes atores sociais presentes na gestão da assistência social.

No universo acadêmico o uso dessa modalidade de pesquisa qualitativa vem sendo revisitado pelas diferentes áreas, tendo na Antropologia a grande referência, nos chamados estudos etnográficos. Destaca-se o trabalho de pesquisa realizado pelo sociólogo Gabriel Feltran¹¹ junto à região de Sapopemba, na porção leste da cidade de São Paulo, quando utilizou a etnografia para compreender as tramas relacionais estabelecidas entre famílias e agenciamentos diversos nesse território.

Segundo Feltran, a etnografia permitiu-lhe “*analisar mundos íntimos, privados, sociais e chegar aos espaços públicos, ou seja, transitar no próprio feixe de relações pelo qual se encadeia a disputa política. Parece válida, portanto, nessa perspectiva específica, a aposta nessa modalidade da etnografia como possibilidade de vislumbrar, desde mediações teóricas apropriadas, análises de dinâmicas sociais e políticas ampliadas*” (Feltran, 2011: p.54).

Como qualquer modalidade técnica de trabalho de coleta de informações demanda cuidados e atenção às suas potencialidades e limitações, que se re-

11 Trata-se de pesquisa realizada junto a famílias de Sapopemba e também junto a lideranças ligadas ao CEDECA local, durante 10 anos de idas e vindas do pesquisador nesse território e com as mesmas famílias entrevistadas. O trabalho de pesquisa gerou sua tese de doutorado e a publicação, em seguida, na forma do livro “Fronteiras de Tensão”, pela Editora Unesp e CEM/Cebrap, 2011.

ferem não somente a aspectos metodológicos de aplicação, mas também as análises das informações coletadas.

Em texto publicado por Frederico Ramos e Dirce Koga sobre as trajetórias de vida como uma ferramenta possível na gestão de políticas públicas, também se coloca essa questão: *“Seja sob a perspectiva mais ou menos objetiva ou subjetiva, a Análise de Trajetória se configura como técnica privilegiada para a compreensão de processos sociais que provavelmente não seriam alcançados por outra técnica analítica. A capacidade de revelar as estruturas mais profundas de um determinado contexto social a partir da própria autodeclaração dos indivíduos que o compõe é a fortaleza deste método, que como qualquer outro, também apresenta limitações e exige postura crítica do pesquisador em sua aplicação”* (Ramos e Koga, 2011: p.350).

A aproximação com os territórios de vivência permite observar caminhos entrecruzados de famílias cujo nexos comum residiu um dia no mundo do trabalho, e cujas vidas tomam rumos diferenciados a partir das conexões estabelecidas e experimentadas com outros universos e agenciamentos, que podem ser desde a rede do tráfico de drogas, a rede do emprego informal, os grupos ligados às igrejas, as organizações socioassistenciais, os centros de defesa de direitos da criança e do adolescente.

Famílias identificadas anteriormente como famílias trabalhadoras, cujas trajetórias se transmutam em outras configurações, num contexto em que ocorre um deslocamento cada vez mais frequente em relação ao mercado formal de trabalho. O mundo privado familiar se modifica ao longo do tempo e dos territórios por onde habitam. Esses trajetos carregam experiências que marcam vidas inteiras, e sinalizam novas demandas de proteção social.

Novas demandas que podem ser absorvidas pelas redes informais e ilegais presentes nos subterrâneos dos territórios, pois lá se encontram de forma mais cotidiana e próxima. O recrutamento para o mundo do tráfico de drogas se faz cada vez mais precocemente em relação às populações de crianças e adolescentes, embora a população jovem ainda predomine como alvo nesse universo.

A rede bancária também se faz presente nesse cotidiano, instalando postos e agências em territórios considerados ainda precários e irregulares, porém, com uma população consumidora altamente potencial para os cartões crédito. E, dessa forma, a marca do endividamento também passa a fazer parte da trajetória de famílias, antes talvez mais acostumadas aos carnês de crediários e agiotas de plantão.

É o que Vera Telles vai analisar como pontos de ancoramento de um capitalismo que *“mobiliza os ‘pobres’ como clientes, como consumidores e operadores ou passadores que garantem a circulação e distribuição de mercadorias que, sem esses circuitos nas fronteiras porosas do legal e ilegal, ,quando não ilícito, não chegariam aos recantos mais pobres das várias regiões do planeta. Disso temos as evidências na expansão mais do que considerável dos mercados de consumo popular, que apresentam uma densidade notável no centro da cidade, mas que se expandem igualmente nos bairros periféricos em mercados locais que se apoiam em uma trama variada tecida nas fronteiras incertas do informal, do ilegal e do ilícito”* (Telles, 2010:p.23).

Ou seja, a dinâmica socioeconômica e política se processa na concreta dinâmica da vida cotidiana das famílias, inclusive daquelas consideradas “informais”, “beneficiárias” de programas de transferência de renda.

Tais dimensões que perpassam o cotidiano dessas famílias só podem ser apreendidas em seu movimento, na compreensão das suas trajetórias que conduziram a determinadas condições facilmente identificadas como de pobreza, vulnerabilidade ou risco social.

Lideranças populares que mantêm uma trajetória de luta nos seus locais de vivência já há algum tempo têm testemunhado sobre esse processo de apreensão que se dá na proximidade do cotidiano do território. Em trabalho recente de dissertação de Mestrado do assistente social Rodrigo Diniz (PUCSP, 2012), o depoimento de uma liderança esclarece sua maneira de trabalhar sempre próxima ao território de Perus - extremo noroeste da cidade de São Paulo: *“Trabalho em Perus por que? Porque tenho um carinho enorme por Pe-*

rus, porque eu conheço cada família, você vê em cada lugar e conhece, você sabe, então você conhece. Ver é uma coisa, conhecer é outra, você viver a vida de cada pessoa é outra coisa, ver de perto como a pessoa tá vivendo ali dentro é diferente, é sentir junto sabe. E isso porque eu vivo aqui, eu trabalho aqui, então cada pessoa conhece o seu território, não adianta eu ir a Santana e falar, eu não conheço nada por lá, eu nunca morei lá” (Diniz, 2012: p.198).

Ao mesmo tempo, ao tomar a referencia das trajetórias de vida, se pode deparar com inúmeras histórias de lutas e resistências frente ao cotidiano permeado de dificuldades e interdições individuais e coletivas. As trajetórias individuais de luta se conjugam às trajetórias coletivas do lugar, na busca por melhores condições de vida pela saúde, habitação, transporte, educação, segurança, assistência social. A trajetória de luta reanima e revigora os direitos sociais, o direito a ter direito, o direito à cidade.

Nesse sentido, a compreensão das trajetórias de lutas protagonizadas por determinados atores moradores de determinados territórios se confundem com as trajetórias de lutas dos territórios, desde sua formação e conformação. Os marcos de luta dos territórios deixam marcas em indivíduos, famílias e nos próprios territórios.

Há diferentes processos de formação ou ocupação dos territórios que passam a delinear suas histórias e trajetórias. Por exemplo, se pode considerar um território formado a partir da construção de conjuntos habitacionais, financiados pelo Estado, que podem desde o início de sua trajetória abrigar famílias oriundas de diferentes lugares, reassentados ou realocados em função da precariedade da moradia anterior.

Tal como famílias inteiras passam por processos variados ao longo de suas vidas, os territórios também percorrem diferentes experiências que os modificam de tempos em tempos. Essa confluência de trajetórias carrega significativas informações que podem contribuir para análise dos processos em curso vivenciados pelas populações.

Há que se observar que no próprio processo de formação de um território ocorrem alterações quanto à presenças de moradores, que mudam para outros territórios e, ao mesmo tempo, as vindas de novos moradores. Esse movimento pode gerar novas formas de organização e sociabilidades estabelecidas no território que expressam os tempos de chegada, partida e novas chegadas.

Nesse processo é possível que ocorram movimentos segregadores internos ao território, separando os grupos de moradores “pioneiros”, daqueles que chegam depois, os quais podem ser identificados como “invasores”. A trajetória do território pode conter estas marcas de diferenciação e discriminação, expressando a reprodução do que costuma ocorrer na relação centro/periferia das cidades.

As disputas pelo e no território fazem parte de sua dinâmica, e configuram o jogo de forças e de poder que marcam sua trajetória. A ideia de “ilha de tranquilidade” passa longe desse palco de disputas, cujos cenários e atores se configuram à medida de cada realidade vivenciada, seja ela rural, metropolitana, ribeirinha.

O cenário do morro de uma favela no Rio de Janeiro abriga as disputas e os atores que se apresentam com roteiros e tramas peculiares e diferentes de um outro palco, que pode se dar em área de exploração de minério nas terras do sudeste paraense, por exemplo. Se em um a mercadoria é a droga ou o armamento, no outro o que se disputa é a própria terra em seu subsolo e na sua superfície. As disputas se dão localmente, mas podem estar articuladas a interesses que extrapolam os limites da localidade onde ocorrem.

Entre palcos diversos, cenários e atores distintos, as trajetórias de famílias e territórios se fazem também necessários à Vigilância Socioassistencial, à medida que fornecem elementos que conectam as demandas de proteção social, à medida que trazem à tona as dinâmicas socioterritoriais que compõem o cotidiano de vivência dos territórios de gestão da política de assistência social.

III. INFORMAÇÕES DOS TERRITÓRIOS DE GESTÃO

Até aqui o presente caderno tem se preocupado em discutir sobre o lugar da Vigilância Socioassistencial na gestão da política de assistência social. Nesse percurso, se põe também como questão o papel das informações, o que revelam/ escondem sobre os territórios de vida e de vivência onde se encontram os diferentes agentes que compõem essa política pública.

Este capítulo buscará trazer para o debate a gestão da política de assistência social também como um território, por onde também percorrem estes mesmos agentes. A gestão da política de assistência social, enquanto um território específico tem buscado definir sua área de abrangência, sua área de atuação.

Para tanto, ainda precisa enfrentar algumas heranças que tem suas raízes fincadas fortemente na marca patrimonialista da sociedade brasileira, e que redundam em um modo privatista de realizar a assistência social, no caso a caso, família a família, território a território.

Assim, esse modo privatista de fazer acontecer a gestão da política termina afetando também o modo de lidar com as informações, de forma desconectada entre setores internos à política, junto a outras políticas públicas, em relação aos processos societários em curso, bem como em relação aos usuários / beneficiários e cidadãos em geral.

Ao colocar centralidade no território como referência de gestão, o SUAS dispõe de alguns desafios importantes para os trabalhadores da assistência social, que passam a responsabilizar-se pela produção e gestão das informações da política. De acordo com o artigo 6º da LOAS que trata da gestão do SUAS, em seu parágrafo primeiro diz o seguinte: *“as ações ofertadas no âmbito do SUAS têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território.”* (BRASIL, 2011).

Ter o território como base de organização das ações ofertadas no âmbito do SUAS, portanto, coloca em pauta algumas questões objetivas que dizem respeito ao (re) conhecimento sobre esse território-base, bem como sobre as ações ofertadas.

Segundo Ramos,

“Pode-se dizer que as características socioeconômicas de um determinado território se revelam a partir da composição dos dados populacionais censitários e dos dados territoriais cadastrais. O fato é que quando se estabelecem estas duas categorias como eixos necessários a uma abordagem socioterritorial surge a necessidade de um novo eixo, perpendicular a estes, contendo a informação sobre a mobilidade tanto espacial como social das populações em seus territórios (Figura 1). As pessoas circulam criando redes de relacionamento em diferentes esferas da vida individual em diferentes escalas territoriais e temporais. Este novo eixo poderia representar uma alternativa para capturar a dimensão relacional revelando a espessura subjetiva do território não evidente nas cartografias tradicionais” (Ramos, 2005: p.661,662).

EIXOS DA ABORDAGEM SOCIOTERRITORIAL

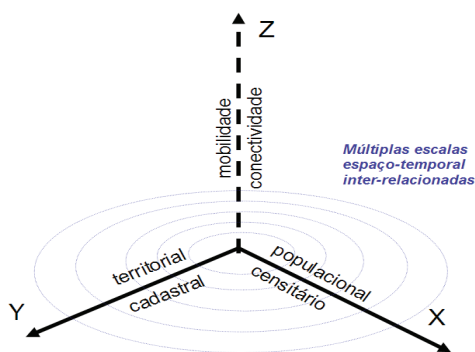


Figura 5. Eixos de uma representação da realidade socioterritorial

Nesta perspectiva apontada por Ramos (2005) haveria que se acrescentar ao binômio dos indicadores populacionais censitários e territoriais cadastrais,

outro vetor, para capturar o movimento ou a dinâmica que se dá no cotidiano dos territórios analisados, denominado pelo autor de “eixo da mobilidade/conectividade”.

Esta vertente se torna fundamental ser pensada em processos de gestão territorial, no sentido de buscar compreender como se dão as relações nos territórios e entre os territórios, o que permitiria analisar de forma mais aprofundada os fenômenos sociais que se dão ora em movimentos de contiguidade entre territórios, ora em movimentos de ruptura entre os mesmos.

Em se tratando de políticas de proteção social, o entendimento dessas relações nos territórios permite (re) pensar processos de gestão de programas ou serviços (re) pensados a partir da acessibilidade da população às políticas públicas, que poderia se relacionar ao “eixo da mobilidade/conectividade” proposto por Ramos.

Para tanto, se buscará nessa parte do caderno trazer para o debate três elementos processuais que, dentre outros, parecem circundar e desafiar a gestão em relação a este tema:

- Territórios de gestão;
- Dados cadastrais;
- Métricas de gestão.

A. TERRITÓRIOS DE GESTÃO

Uma das primeiras preocupações que aparecem quando se pensa a gestão a partir do chão/base onde ela atua recai justamente na forma como esse território passará a ser dividido e reconhecido. Trata-se de um passo fundamental para uma área que tradicionalmente atuou por segmentos sociais e os transplantou para definição de sua gestão: a equipe das crianças, das pessoas com deficiência, dos idosos, dos jovens.

Mais da metade dos CRAS atuantes hoje no país não possuem uma área de abrangência definida, se referindo ao município como um todo. É possível que parte desses CRAS se localizem em municípios de pequeno porte 1, com menos de 20.000 habitantes, onde até seria compreensível a existência de apenas um CRAS (Censo Suas, 2011).

Interessante observar que embora muitos dos CRAS possuam um mapa do seu território de abrangência, em muitos deles a referência de abrangência territorial da própria unidade é o município inteiro. Ou seja, os mapas existentes podem corresponder ao mapa do município sem necessariamente suas divisões por bairros ou distritos.

Diante desse quadro podemos pensar que a noção de “território de abrangência” ou “território de gestão” ainda encontra-se distante na realidade da assistência social brasileira, tendo em vista que prevalece mais comumente nos órgãos gestores a perspectiva de atuação no município como um todo, sem considerar suas diferenças e desigualdades intraurbanas. Sabe-se que não seria de se estranhar a existência de municípios que não possuem uma divisão territorial definida, ou mesmo quando a possui, não ser possível disponibilizá-la em formato digital.

Mais comum é encontrarmos um mapa em papel, às vezes disposto na parede do gabinete da prefeitura ou do órgão gestor da assistência social, com alguns alfinetes indicando a localização de serviços ou programas importantes. Talvez seja possível afirmar que uma visão territorializada do próprio município ainda não se faz presente em boa parte das cidades brasileiras, independente do seu porte populacional. Esse fato pode representar um entrave para a definição de territórios de gestão no âmbito da política de assistência social.

Porém, mesmo que um município não tenha sua base digital oficial, alguns recursos podem ser acessados na internet, no próprio IBGE ou em ferramentas disponibilizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI - MDS, conforme a figura a seguir.

Figura 6 - Ferramentas SAGI

Cidadão	
 Catálogo de ferramentas informacionais	 Localize Unidades e Equipamentos
 Relatórios de Informações Sociais - RI	 Data Social
 Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos	 Pesquisas de Avaliação e Sumários Executivos
 Painel de Acompanhamento da Conjuntura e Programas Sociais	 Publicações, Estudos Técnicos e Acervo Digital
Técnico e Pesquisador	
 MI Social (Internet)	 IDV - Identificação de Localidades e Famílias em Situação de Vulnerabilidade
 Oficinas SAGI	 Tab Social - Tabulador de Micro dados
 Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS	

Fonte: www.mds.gov.br/sagi

O IDV - Identificação de Localidades e Famílias em Situação de Vulnerabilidade, da SAGI/MDS, por exemplo, disponibiliza a malha digital de todos os setores censitários do IBGE (Censo 2010) para todos os municípios brasileiros em seus limites cartográficos, e também fornece algumas informações demográficas e domiciliares desagregadas pelos mesmos setores censitários. Isto é, mesmo um município que não tenha uma base digitalizada pode “se ver” a partir do IDV com uma divisão por setor censitário.

Importa lembrar que cada setor censitário do IBGE corresponde a uma agregação média de 300 domicílios. Embora os municípios de população reduzida apresentem também um número reduzido de setores censitários, ainda assim essa divisão territorial não deixa de ser preciosa, considerando o fato de que estamos em um país de alta desigualdade social, onde as médias não deixam aparecer as discrepâncias internas de cada uma das nossas cidades.

Os dados censitários nos permitem chegar até os agregados de 300 famílias. Estes dados nos dão uma clara visão dos pequenos agregados de cerca de 1.200 habitantes. A partir das características desses setores se poderia afirmar que cinco deles já constituiriam na demanda de trabalho para uma equi-

pe de um CRAS. A análise das informações por setores censitários ganham densidade quando adentramos pelos territórios e percebemos seus sentidos e conexões com a cidade e com os moradores do lugar, suas trajetórias de formação, suas marcas, seus marcos históricos e seus agenciamentos cotidianos constituídos por lutas, famílias, lideranças, organizações sociais, tráfico de drogas, comércio ilegal, igrejas, associações.

Essa leitura das desigualdades entre os territórios de um município se torna uma chave importante para pensar os territórios de gestão da política de assistência social. Significa considerar o fato de que nem todos os lugares apresentam as mesmas demandas e, portanto, as respostas da política pública podem não ser as mesmas, embora o município seja o mesmo.

Nessa lógica, se põe em evidência que as políticas públicas também podem ser frágeis na sua capacidade de respostas à cidade; é possível que em algum momento investiu-se mais em determinadas porções da cidade, em detrimento de outras, e ao produzir respostas, se reproduziu desigualdades. Por isso, se coloca a importância de organizar a política de assistência social considerando os territórios de gestão, na medida em que possibilita pensar a política olhando para a cidade e suas desigualdades, diferenças e particularidades.

A lógica dos territórios de gestão caminha para um deslocamento em relação às heranças de operar a política de assistência social sob a lógica da homogeneidade, da segmentação e da individualização. Trata-se apenas de uma das medidas que podem ser tomadas, e que certamente não é em si suficiente para se pensar em uma política territorial, tendo como base de organização o território.

Porém, essa lógica territorial de gestão é essencial para se estabelecer uma Vigilância que se propõe Socioterritorial. Sem essa referência de organização do SUAS pactuada pelos três entes federativos não se pode avançar na constituição da Vigilância Socioassistencial como uma das três funções da política de assistência social.

Nessa direção, não apenas o município necessita investir e aprimorar na constituição dos seus territórios de gestão, como também os demais entes federativos necessitam reconhecê-los como tais, pois implicará em uma Vigilância atenta não apenas às adequações locais às diretrizes nacionais estabelecidas pelo SUAS, mas também o movimento inverso de (re)adequações nacionais e estaduais às dinâmicas locais vivenciadas pelos municípios. Afinal, trata-se de uma Vigilância Socioterritorial de todos e para todos coparticipantes da política de assistência social.

O IGD SUAS (Índice de Gestão Descentralizada do SUAS) tem significado um aporte fundamental nesse processo de estímulo aos órgãos gestores (tanto municipais como estaduais), ao afirmar que “os recursos devem ser utilizados no aprimoramento da gestão do SUAS, incentivando investimentos na organização, gestão, estruturação e manutenção dos serviços e sua integração com benefícios e transferências de renda, gestão dos programas como o BPC na Escola, BPC Trabalho e o Plano Brasil Sem Miséria”. E ainda, **“IGDSUAS deve auxiliar a estruturação da gestão do trabalho e educação permanente do SUAS, na implantação da vigilância socioassistencial e do monitoramento do SUAS no âmbito da gestão e serviços.”** (www.mds.gov.br)

Esse apoio tem um apelo prático significativo, pois a estruturação de uma gestão com base territorial implica também, como vimos, na disponibilidade de recursos informacionais, associados à disponibilidade de recursos humanos que possam dedicar-se a este trabalho de efetivação dos territórios de gestão, que sabemos tratar-se de uma decisão técnica e política.

Nesse sentido, algumas referências podem iluminar o processo de decisão de definição ou redefinição de áreas de gestão da política de assistência social. Uma primeira se refere à escala de atuação. Segundo Milton Santos, *“a escala é um limite e um conteúdo, que estão sempre mudando, ao sabor das variáveis dinâmicas que incidem sobre o acontecer regional ou local”* (Santos, 2002:p.151)

Conforme apontado no capítulo 2, há que se levar em conta não somente os limites físico-administrativos já existentes, mas também as identidades

vivenciadas pelas populações residentes nas diferentes porções territoriais do município. Ideal seria cada município ter uma única cartografia do ponto de vista político-administrativo, a partir do reconhecimento público dos cidadãos, e que servisse de base para todas as áreas da gestão municipal.

Sabemos que esse processo de definição envolve enfrentar algumas heranças do modo privatista de fazer gestão pública no Brasil. O Caderno 1 já alerta para este fato quando afirma: *“Os agentes institucionais, de certo modo, se acostumaram a não enxergar a totalidade das atenções prestadas, uma vez que predomina o trabalho caso a caso, grupo a grupo, entidade a entidade, sem compromisso de direito com todos os cidadãos em igual situação. Construir a perspectiva de direitos supõe conhecer, identificar a totalidade da demanda, o quanto dela está sendo atendida e em que padrões. Eis aqui um serviço da **função vigilância social** que inclusive deve subsidiar o planejamento da gestão”* (Caderno 1).

Um passo essencial para esse reconhecimento da totalidade das demandas e respostas está no reconhecimento do território onde elas ocorrem. Observa-se que a totalidade das demandas e respostas não significa necessariamente ou tão somente a somatória de situações, de pessoas, de famílias a serem atendidas ou já atendidas pela política de assistência social. Essa visão de totalidade implica também na compreensão e análise das situações que ocorrem nos territórios e suas conexões com a dinâmica do território de ocorrência como também da cidade e do próprio país.

É desse entendimento mais alargado e articulado que se pode evidenciar a responsabilidade específica que cabe à política de assistência social, ao mesmo tempo em que se evidencia a intersectorialidade necessária com as demais políticas públicas. Os territórios de gestão assim reconhecidos ganham em vida, dinâmica e potencialidade tanto para a setorialidade, como para a intersectorialidade.

Uma questão prática a ser operacionalizada nessa direção se refere à necessidade de conferir no interior da própria gestão da assistência social, envol-

vendo as realidades e abrangências específicas de cada ente federativo, uma organização que permita o diálogo interno entre os diferentes setores e seus respectivos instrumentos informacionais.

Tema da próxima sessão, cuja preocupação reside no desafio de reconhecer e articular a totalidade de informações sobre os usuários que acessam a política de assistência social em seus serviços, programas e benefícios.

B. DADOS CADASTRAIS

Sabe-se que um dos modos hoje mais frequentes de se organizar as demandas da política de assistência social é por meio de sistemas de cadastros, cuja ferramenta mais abrangente é o CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda.

Dessa forma, “o *Governo Federal, por meio de um sistema informatizado, consolida os dados coletados no Cadastro Único. A partir daí, o poder público pode formular e implementar políticas específicas, que contribuem para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas. Atualmente, o Cadastro Único conta com mais de 21 milhões de famílias inscritas.*” (<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico/>)

Ou seja, o CadÚnico se constitui hoje em uma das principais ferramentas informacionais do Governo Federal para definição de programas sociais, bem como representa uma das principais tarefas a ser desenvolvida pelos municípios a partir dos órgãos gestores da política de assistência social, que consiste tanto no cadastro propriamente dito, como do processo de recadastramentos das famílias de baixa renda. E, um dos principais programas que tem sua base de dados no CadÚnico é o Programa Bolsa Família do Governo Federal.

Porém, não raramente, os estados e municípios mantêm seus próprios cadastros, bem como seus respectivos programas de transferência de renda, o que multiplica a quantidade de bancos de dados a serem acessados e monitorados.

Dessa forma, os processos que demandam cadastros e recadastros de indivíduos e famílias têm ganhado um espaço cada vez mais importante no cotidiano de gestão da assistência social nos municípios, que passam também a incluir setor específico de manutenção do CadÚnico. Percebe-se uma preocupação generalizada entre os municípios em relação a esse público específico que compõe a lista de famílias descumpridoras das condicionalidades do PBF.

Essa lógica que incide sobre o fato consumado (descumprimento de condicionalidades do programa) e não sobre a possibilidade de acompanhamento das famílias e suas vivências no território, bem como das reais condições disponibilizadas de acesso aos serviços públicos termina gerando um infundável trabalho de verificação burocrática das condicionalidades e não das condições de vida das famílias em seus territórios.

Parece que a visão sobre os usuários da política de assistência social nos territórios de abrangência corresponde majoritariamente aos beneficiários do Programa Bolsa Família. Quando perguntados quanto ao uso das listagens dos diferentes programas ou benefícios, os resultados demonstram que a maioria faz algum uso das listagens. Porém, se faz notar que os CRAS terminam utilizando mais a listagem do PBF do que as demais.

O uso das listagens citadas é realizado em torno das seguintes atividades: atendimento do PAIF, planejamento das ofertas dos serviços do CRAS e busca ativa. Este quadro evidencia que o universo dos sistemas cadastrais corresponde à quantidade de programas e benefícios específicos existentes. Para cada programa ou benefício deve ser acessado um sistema diferente; e as respostas dos CRAS demonstram que os acessos aos sistemas ainda não se realiza em sua plenitude.

A multiplicidade de sistemas aparenta dificultar seus respectivos acessos. Dessa forma, parece que os fluxos de informações seguem uma via de mão única a partir dos CRAS, que cadastram potenciais usuários e possuem listagens de beneficiários. Como os sistemas são específicos, não fica claro até que ponto permitem cruzamentos ou compatibilidades de dados para possíveis

análises das informações. O uso pelos CRAS parece recair sobre listagens de beneficiários e famílias cadastradas, porém, também esse uso não permite ter segurança sobre a totalidade destes beneficiários, especialmente quanto à sua localização / concentração nos territórios de abrangência dos CRAS e ou na cidade, em como sua inserção em serviços socioassistenciais ou em outras políticas sociais.

Nesse contexto cadastral não faz diferença os territórios de abrangência dos CRAS, pois parecem prevalecer as listagens de pessoas ou famílias com determinados perfis, que se adequam ou não aos perfis dos programas, serviços e benefícios existentes.

Dessa forma, os cadastros de beneficiários não têm possibilitado uma visão de totalidade de sua inserção no território de abrangência e na cidade, sabe-se apenas que se trata de um beneficiário de um determinado programa ou benefício. Não se tem também uma visão territorializada sobre os usuários dos serviços e suas inserções nos territórios dos CRAS e na cidade.

Permanece uma lógica de entrada de informações, cujas saídas ainda encontram-se nebulosas do ponto de vista do objetivo a que se propõe a presença, por exemplo, dos CRAS nos territórios, que, segundo o disposto no SUAS visa também articular os serviços socioassistenciais no seu território de abrangência.

Porém, se de um lado há dificuldades de ordem técnica e de infraestrutura informacional dos municípios na operacionalização do CadÚnico, sabe-se que as informações sobre as famílias nele contidas representam um potencial ainda pouco explorado pelos municípios, e que pode inclusive subsidiar a Vigilância Socioassistencial no âmbito dos estados e Governo Federal.

Ainda que se reconheça a importância dos sistemas de informação em um país de dimensão continental como é o Brasil, o que se pergunta é até onde os sistemas contribuem na organização da política pública no

seu cotidiano de gestão. No caso da assistência social, se tem perguntado sobre o grau de efetividade dos sistemas enquanto instrumentos de suporte à gestão nos municípios, onde se operam preponderantemente os serviços socioassistenciais. E aqui valeria perguntar também como os estados e Governo Federal têm se organizado em torno de suas responsabilidades frente ao exercício da função da Vigilância Socioassistencial, de acordo com o capítulo VII (Vigilância Socioassistencial) previsto na NOBSUAS 2012.

Mesmo os dados obtidos no Censo SUAS ainda não permitem uma visão sobre a totalidade dos serviços socioassistenciais em curso no país e em cada território e suas especificidades no atendimento. O caderno referente aos serviços deverá tratar mais detalhadamente sobre esta questão. Parece que a cultura de listagem existente no âmbito dos programas e benefícios também percorre o universo dos serviços socioassistenciais.

Diante desse cenário, algumas questões ainda necessitam ser revistas e redirecionadas. Uma delas diz respeito à própria centralidade que os benefícios e programas de transferência de renda terminam tendo sobre o cotidiano da gestão da assistência social nos municípios, deixando em segundo plano o acompanhamento e aprimoramento dos serviços socioassistenciais, que se configuram como sua principal atribuição diante dos demais entes federativos. Os serviços acontecem nos territórios dos municípios.

Outra questão a ser observada diz respeito a uma excessiva carga de trabalho burocrática articulada à valorização de sistemas, listas e cadastros, que termina afastando cada vez mais os trabalhadores da política de assistência social dos próprios territórios. Para uma política que se propõe ter o território como base de sua organização, certamente algumas inversões de lógica de gestão deverão ser (re)vistas.

C. MÉTRICAS DE GESTÃO

A consolidação das informações dos territórios de gestão requer avanços na construção de parâmetros e medidas de análise sobre cobertura, acesso e qualidade da política da Assistência Social.

Como afirmamos até aqui, a Vigilância cumpre uma função estratégica na análise e sinalização da relevância e capacidade de oferta de serviços e defesa de direitos socioassistenciais, a partir da análise de demandas nos territórios, bem como da qualidade dos serviços, benefícios e programas ofertados.

Quanto à relevância e à capacidade de cobertura da oferta socioassistencial, como vimos, o Diagnóstico Socioassistencial possui um papel estratégico para dimensionar, identificar e compreender territorialmente as condições e configurações das demandas por atenções socioassistenciais e analisar o grau de adequação da rede instalada, em função das demandas identificadas. Assim mesmo, organizar a política por pisos de proteção requer conhecimento da capacidade de atendimento da oferta seja a partir das demandas detectadas, seja a partir de metas estabelecidas nos Planos de Assistência Social.

Uma primeira aproximação na análise da cobertura pressupõe, assim, o cruzamento de informações sobre demandas socioassistenciais e capacidade efetiva de cobertura da oferta.

Tomemos como exemplo, a segurança de renda identificando desproteções de:

- pessoas idosas e com deficiência incapacitadas para a automanutenção, e;
- pessoas idosas e com deficiência sem condições de se auto manter pelo próprio trabalho.

A segurança de renda, aqui, tem como parâmetro o Benefício de Prestação Continuada, um benefício não contributivo, previsto na Constituição Federal e regulamentado na LOAS, destinado a reduzir as condições de pobreza entre pessoas com deficiência temporária ou permanente e entre indivíduos

maiores de 65 anos, ambos com renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo. Desta forma, analisar o grau de cobertura do BPC Idoso, por exemplo, supõe estabelecer relações entre o total de pessoas com mais de 65 anos e renda per capita familiar inferior a um quarto de salário mínimo (público potencial do Programa) e total de pessoas que recebem o benefício de prestação continuada, na modalidade BPC/Idoso. O cruzamento destas duas variáveis compõe o indicador de cobertura do BPC, que pode ser obtido com informações censitárias e informações de atendimento do Programa. O “Catálogo de indicadores de monitoramento dos programas do MDS”¹², representa uma importante fonte de consulta para a identificação de indicadores de cobertura, entre outros.

Assim mesmo aplicativos da SAGI e da RedeSUAS são referências importantes para o acompanhamento da oferta de serviços programa e benefícios, permitindo a identificação de indicadores de cobertura.

Especial menção merecem: o **Relatório de Informações Sociais** que contém informações sobre o Bolsa Família, ações e serviços de assistência social, segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva realizadas pelo MDS no Distrito Federal, estados e municípios; o **Data SUAS** com dados sobre equipamentos, recursos humanos e institucionalidades da Assistência Social; o **MI Social** ferramenta que organiza e dissemina informações dos programas, serviços e ações do MDS, com especial destaque para Painel de Monitoramento; o **IDV (Identificação de localidades e famílias em situação de vulnerabilidade)**, que como vimos, agrega indicadores de pobreza, vulnerabilidade e grupos populacionais específicos em nível de estados, municípios e setores censitários; o **Tab Social – Tabulador de Microdados**, com informações do CadÚnico.

Embora seja perceptível o avanço na sistematização e divulgação de informações, ainda prepondera a divulgação de dados sobre quantificação de equipamentos, atendimento nominal, transferência de recursos e gasto orçamen-

12 Disponível para download no site do MDS.

tário. Avanço importante, mas ainda insuficiente para a análise dos graus de cobertura da rede instalada, pois alocar recursos e implementar a rede socioassistencial não garante necessariamente que a oferta seja adequada às demandas e necessidades da população, nem que as ações respondam à complexidade das questões sociais presentes nos diversos municípios e territórios de abrangência dos serviços socioassistenciais. E isto, se torna especialmente relevante para a política de assistência social, pois a sua organização e estruturação deve construir capilaridade e assegurar progressivamente a universalização da oferta socioassistencial, a materialização do conjunto de benefícios e serviços e a sua realização com qualidade, conforme abordado no Caderno 2.

A maior produção de indicadores de cobertura se concentra na segurança de renda, associada à oferta de benefícios socioassistenciais. O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS¹³, torna-se parâmetro na busca de maior articulação e análise da cobertura entre os benefícios monetários e os serviços socioassistenciais, uma vez que ambos atuam distintamente para o alcance da proteção: enquanto os benefícios monetários operam uma garantia no campo da segurança de renda, os serviços socioassistenciais destinam-se a propiciar outras seguranças – de acolhida, do convívio familiar e comunitário e de desenvolvimento da autonomia.

Por outro lado, é sabido que a mera existência de serviços, programas e benefícios não garante o acesso. Note-se que a própria implantação do Programa Brasil Sem Miséria objetiva o atendimento de uma parcela da população ainda invisível do ponto de vista do acesso à proteção social.

“Nos últimos anos, o governo do Brasil se aproximou, como nunca, dos mais pobres. Assim, 28 milhões de brasileiros saíram da pobreza absoluta e 36 milhões entraram na classe média. Mesmo com este esforço, 16 milhões de pessoas ainda permanecem na pobreza extrema. Entre outros motivos, porque há uma pobreza tão pobre

13 Resolução CIT no 7, de 10 de setembro de 2009.

que dificilmente é alcançada pela ação do Estado. Ela se esconde, perdida em grotões longínquos do nosso imenso território ou em zonas segregadas das grandes cidades. São pessoas tão desamparadas que não conseguiram se inscrever, nem mesmo, em programas sociais bastante conhecidos, como o Bolsa Família, muito menos ter acesso a serviços essenciais como água, luz, educação, saúde e moradia” (BRASIL SEM MISÉRIA, 2012)¹⁴.

Ao estudar a dimensão do acesso, Elaine Cristina Silva (2012: 144)¹⁵ afirma que esta somente ganhará um estatuto central e se tornará “*uma categoria-valor multi-dimensional, orientadora da política pública*”, quando seja capaz de “*desvendar e dar visibilidade à falta de acesso, ainda escamoteada, em termos de indicadores sociais*”.

De fato, avançar nesta direção pressupõe desvendar as partes que constituem e possibilitam o acesso da população às políticas públicas. Segundo Amélia Cohn (2002) o conceito de acesso envolve o lado de quem planeja e organiza os serviços, em termos de presença física de equipamentos, serviços e programas e da eficácia ou resistência na capacidade de implantar e organizar a oferta. Mas também, o lado daqueles que dela podem usufruir, reconhecendo a sua capacidade de assinalar os obstáculos que lhes impedem o acesso e a sua capacidade de avaliação dos serviços ofertados.

Nesse sentido é uma categoria que supõe uma relação binária, pois a segmentação entre população que acessa ou não, depende das características econômicas, sociais, de precariedades e riscos de populações e territórios, mas também da interação entre população e as políticas públicas. Isto se torna, especialmente relevante no contexto de afirmação da assistência social como política de estado e não de governo. A dimensão da continuidade e temporalidade passa a ser estratégica para mostrar a instabilidade das políticas e como isto incide nas condições, formas e capacidades de acesso da população. Diz respeito, conforme abordado no Caderno 2, à dimensão de qualidade que orienta à gestão pois:

¹⁴ <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/apresentacao>

¹⁵ Universalização do Acesso ao SUS: contribuições investigativas do Serviço Social a partir do município de Barueri-SP. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. PUC/SP. São Paulo, 2012.

“a realização dos serviços de assistência social de forma gratuita, continuada e planejada remete às responsabilidades a serem operadas pelos entes federados e a sua organização com continuidade, regularidade e permanência implica em meios e condições adequadas para a sua gestão. O desenvolvimento dos seus processos de trabalho exige qualificação e valorização profissional, quadro de pessoal compatível e ambientes adequados. O seu funcionamento requer planejamento, fluxos constituídos e gestão formalizada” (Caderno 2, p17).

Desta forma, é possível afirmar que há um conjunto de padrões da atenção que incidem na relação entre qualidade e acesso a serviços. Como também, torna-se relevante a intermediação dos operadores da política com relação ao seu público de referência. A intermediação é um elemento chave para o acesso, que diz respeito à qualidade da relação que os serviços e operadores da política estabelecem com seus usuários. Diz respeito, ao processo de co-construção da mediação no atendimento e do respeito do direito dos usuários. Esta intermediação é a possibilidade de construção do acesso, do desenvolvimento de um atendimento qualificado de escuta, de respeito e construção de capacidades, identidades, relações e seguranças de acolhida, de convívio social e comunitário.

Além dos subsídios levantados no Caderno 2, e na perspectiva de auxiliar o debate e reflexão sobre a categoria de acesso, acrescentamos aqui uma referência construída pelos pesquisadores Marsiglia e Carneiro (2009) que propõem analisá-la a partir de três dimensões que comportam tanto aspectos objetivos como subjetivos que podem atuar positiva ou negativamente nas condições de ingresso e permanência da população aos serviços públicos: a disponibilidade, o acesso e a aceitabilidade de serviços, benefícios e programas socioassistenciais.

A **disponibilidade** de serviços, programas e benefícios socioassistenciais poderia ser analisada a partir de indicadores como:

- Existência e localização territorializada de serviços, programas e benefícios;
- Garantia de vagas adequadas ao nível de demandas socioassistenciais.

A análise das condições de acesso poderia ser realizada por meio dos seguintes indicadores:

- Grau de adequação da organização e formas de funcionamento dos serviços, benefícios e programas às dinâmicas e condições de vida, específicos dos públicos da proteção social básica e especial (lembremos aqui o início da nossa conversa sobre a caracterização da população boia-fria, a realidade das cidades dormitórios ou da população ribeirinha, etc.);
- Grau de adequação em número e qualificação necessária das equipes técnicas para o desenvolvimento do atendimento segundo os parâmetros normativos dos serviços;
- Grau de adequação das formas de acolhimento dos serviços socioassistenciais aos parâmetros estabelecidos na Tipificação Nacional;
- Tipo e graus de dificuldade de acesso dos públicos atendidos, em função da caracterização das condições de vulnerabilidade e risco das famílias e dos seus contextos territoriais.

Por fim, a dimensão de **aceitabilidade** diz respeito às percepções, interpretação, crenças e intermediação entre beneficiários e suas famílias, junto aos técnicos, funcionários, e nos segmentos da população de referência territorial aos serviços, programas e benefícios socioassistenciais.

Enquanto disponibilidade e acesso tornam-se fatores objetivos que atuam positiva ou negativamente, a aceitabilidade representa a dimensão subjetiva que pode atuar positiva ou negativamente na inserção e permanência dos usuários na oferta socioassistencial. Segundo Marsiglia e Carneiro: *“Pesquisas têm demonstrado que a aceitabilidade de uma política ou programa depende do tempo e do trabalho de persuasão das equipes profissionais que participam dos serviços existentes na área, bem como dos vínculos que profissionais estabelecem com os usuários”* (MARSIGLIA & CARNEIRO, 2009:24).

A partir da perspectiva relacional do acesso é possível afirmar que reconstruir as trajetórias de inserção e permanência constitui muito mais um aprendizado institucional que um caminho individual de quem não tem efetivado o seu direito. Nesse sentido, interpela a capacidade de resposta da política em garantir e efetivar acessos e direitos.

Compreendida a partir desta proposição, a categoria acesso dialoga com a análise de qualidade da oferta das atenções socioassistenciais. Isto, porque conforme apontado no Caderno 2 a avaliação de qualidade é não apenas condição para a aferição da adequação das respostas pelos serviços socioassistenciais como também perspectiva para analisar a efetiva condição de acesso aos direitos.

Para tal, a Política de Assistência Social conta com uma ampla referência ao ter instituído a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Isto porque ao estabelecer um padrão na oferta de serviços socioassistenciais, organizados por nível de complexidade do SUAS e definindo aspectos fundamentais para orientar sua implantação em todo o território nacional, cria condições para a elaboração de indicadores de qualidade no SUAS, possibilitando avaliar características dos serviços ofertados em relação ao padrão mínimo tipificado. De fato, a leitura de cada um dos componentes da matriz proposta pela Tipificação permite apontar lineamentos em termos de avaliação do ciclo da política, conforme pode ser observado no quadro abaixo.

Quadro 3. Dimensões de avaliação a partir da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais

Componentes Da Matriz	Descrição	Referências para a Vigilância e Avaliação
Descrição	Conteúdo da oferta substantiva do serviço.	Ao apresentar a finalidade, princípios norteadores e ênfase da atenção que o serviço deve prestar permite ser parâmetro para a análise da relevância, adequação e qualidade da oferta e atendimento.
Usuários E Condições De Acesso	Relação e detalhamento dos destinatários e condições de acesso	Cria as referências para o estudo e acompanhamento da incidência territorial das demandas e dos graus, evolução da cobertura e condições de acesso.
Abrangência	Referência territorializada da procedência dos usuários e do alcance do serviço.	Torna-se referência para a análise da perspectiva territorializada da demanda e oferta.
Objetivos	Propósitos do serviço e os resultados que dele se esperam	Permite a construção de indicadores de acompanhamento e de resultados, estabelecendo parâmetros de adequação entre serviços, benefícios, na garantia de direitos e do acesso a demais serviços setoriais

Provisões E Período De Funcionamento	Trabalho essencial do serviço e condições necessárias sobre ambiente físico, recursos materiais e recursos humanos e trabalho social essencial ao serviço. Especificação do período de funcionamento	Permite analisar padrões de atendimento, estabelecendo distinção entre os tipos de atendimento esperado no serviço e quanto às condições de estrutura física, capacidade técnica e continuidade do serviço.
Aquisições Dos Usuários	As aquisições específicas de cada serviço estão organizadas segundo as seguranças sociais que devem garantir.	Permite análise da resolutividade e efetividade dos serviços, ressaltando a participação e satisfação dos usuários e as mudanças efetivas e duradouras em sua condição de vida, na perspectiva do fortalecimento de sua autonomia e cidadania.
Articulação Em Rede	Sinaliza a completude da atenção hierarquizada em serviços de vigilância social, defesa de direitos e proteção básica e especial de assistência social e dos serviços de outras políticas públicas e de entidades socioassistenciais.	Permite analisar a articulação entre funções, proteções, entre a rede socioassistencial e com as demais políticas setoriais.
Impacto Social Esperado	Trata dos resultados e dos impactos esperados de cada serviço e do conjunto dos serviços conectados em rede socioassistencial.	Permite análise dos resultados, impactos e mudanças em relação às desproteções e violação de direitos.

Regulamentação	Remissão a leis, decretos, normas técnicas e planos nacionais que regulam os benefícios e serviços socioassistenciais e atenções a segmentos específicos que demandam a proteção social de assistência social.	Base normativa de referência para a análise e construção dos indicadores.
-----------------------	--	---

Igualmente importante é o monitoramento realizado a partir do CENSO SUAS que já criou uma base de indicadores nacionais quanto aos instrumentos e mecanismos de gestão e financiamento do sistema, a infraestrutura física e a oferta de serviços nos equipamentos públicos e entidades conveniadas, o perfil dos recursos humanos envolvidos na prestação dos serviços socioassistenciais e as características de funcionamento dos Conselhos de Assistência Social.

Destacam-se nesta perspectiva os indicadores produzidos a partir das informações do Censo de Monitoramento dos CRAS, que permitem avaliar as atividades realizadas, os recursos humanos, a estrutura e o funcionamento destes centros segundo quatro graus de desenvolvimento: insuficiente, regular, suficiente ou superior. Estes indicadores são a base para a construção do Indicador de Desenvolvimento dos CRAS (IDCRAS) que permite acompanhar e analisar a qualidade e o aperfeiçoamento gradual destes centros em todo o país, a partir das seguintes dimensões e padrões de referência.

aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/censo2012/cras.html

[INÍCIO]

APRESENTAÇÃO
GRÁFICOS

 CRAS

Quadro 1: Grau de desenvolvimento da dimensão de Estrutura Física

DIMENSÃO ESTRUTURA FÍSICA

Graus de Desenvolvimento	Itens existentes no CRAS
Superior (possui os itens)	Local para recepção Sala para entrevista que possibilite o atendimento individual Salão para reunião com grupos de famílias* Banheiro Condições de acessibilidade para pessoas idosas e pessoas com deficiência** Imóvel próprio
Suficiente (possui os itens)	Local para recepção Sala para entrevista que possibilite o atendimento individual Salão para reunião com grupos de famílias* Banheiro Condições de acessibilidade para pessoas idosas e pessoas com deficiência***
Regular (possui os itens)	Local para recepção Sala para entrevista que possibilite o atendimento individual Salão para reunião com grupos de famílias* Banheiro
Insuficiente (não possui algum dos itens)	Local para recepção Sala para entrevista que possibilite o atendimento individual Salão para reunião com grupos de famílias* Banheiro

Fonte: Brasil, 2012.

* Critério 2008 para sala de atendimento - mínimo de duas salas, sendo que pelo menos uma delas com capacidade superior a 15 pessoas

** Critério 2008 possui condições de acessibilidade em conformidade com a Norma da ABNT - NBR 9050

***Critério 2010 possui condições de acessibilidade, mas que não estão em conformidade com a Norma ABNT - NBR 9050 ou imóvel próprio

aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/censo2012/cras.html

[INÍCIO]

APRESENTAÇÃO
GRÁFICOS

 CRAS

Quadro 2: Grau de desenvolvimento da dimensão de Atividade Realizadas

DIMENSÃO DE ATIVIDADES REALIZADAS

Graus de Desenvolvimento	Atividades realizadas no CRAS
Superior (realiza todos os itens)	Visitas domiciliares Acompanhamento de famílias Orientação/acompanhamento para inserção no BPC Encaminhamento para inserção de famílias no CadÚnico Grupo/oficina de convivência e atividades socioeducativas com famílias ou por ciclo de vida ou intergeracional Busca ativa
Suficiente (realiza todos os itens)	Visitas domiciliares Acompanhamento de famílias Orientação/acompanhamento para inserção no BPC Encaminhamento para inserção de famílias no CadÚnico Grupo/oficina de convivência e atividades socioeducativas com famílias ou por ciclo de vida ou intergeracional
Regular (realiza todos os itens)	Visitas domiciliares Acompanhamento de famílias
Insuficiente (não realiza algum dos itens)	Visitas domiciliares Acompanhamento de famílias

Fonte: Brasil, 2012.



Quadro 4: Grau de desenvolvimento segundo a dimensão Recursos Humanos

Recursos humanos no CRAS			
Grau de Desenvolvimento	Médio, Grande e Metrópole Até 5.000 famílias referenciadas	Pequeno Porte II Até 3.500 famílias referenciadas	Pequeno Porte I Até 2.500 famílias referenciadas
Superior	Nove ou mais profissionais, sendo: cinco ou mais profissionais de nível superior quatro ou mais profissionais de nível médio, devendo haver, pelo menos: dois assistentes sociais um psicólogo um coordenador de nível superior e estatutário	Sete ou mais profissionais, sendo: quatro ou mais profissionais de nível superior três ou mais profissionais de nível médio, devendo haver, pelo menos: um assistente social um coordenador de nível superior e estatutário	Cinco ou mais profissionais, sendo: três ou mais profissionais de nível superior dois ou mais profissionais de nível médio, devendo haver, pelo menos: um assistente social um coordenador de nível superior e estatutário
Suficiente	Oito ou mais profissionais, sendo: quatro ou mais profissionais de nível superior quatro ou mais profissionais de nível médio, devendo haver, pelo menos: dois assistentes sociais Um psicólogo	Seis ou mais profissionais, sendo: três ou mais profissionais de nível superior três ou mais profissionais de nível médio, devendo haver, pelo menos: um assistente social	Quatro ou mais profissionais, sendo: dois ou mais profissionais de nível superior dois ou mais profissionais de nível médio, devendo haver, pelo menos: um assistente social
Regular	Seis ou mais profissionais, sendo: quatro ou mais profissionais de nível superior	Cinco ou mais profissionais, sendo: três ou mais profissionais de nível superior	Três ou mais profissionais, sendo: dois ou mais profissionais de nível superior
Insuficiente	Menos de seis profissionais ou menos de quatro profissionais de nível superior	Menos de cinco profissionais ou menos de três profissionais de nível superior	Menos de quatro profissionais ou menos de dois profissionais de nível superior

Fonte: Brasil, 2012.

Graus de Desenvolvimento	Horário de funcionamento do CRAS
Superior	5 dias na semana e mais de 8 horas/dia ou mais de 5 dias na semana com 8 ou mais horas/dia
Suficiente	5 dias na semana e mais de 8 horas/dia
Regular	5 dias na semana ou mais, com 6 ou 7 horas/dia
Insuficiente	inferior a 5 dias na semana ou 6 horas/dia

Fonte: Brasil, 2012.

Fonte: CensoSUAS, 2012.

O IDCRAS estipula assim uma gradação que vai do 1 a 10, sendo 10 o índice de um CRAS cujas 4 dimensões são superiores. A análise deste Indicador no tempo permite acompanhar a evolução de um padrão de qualidade dos Centros de Referência da Proteção Básica.

O processo de acompanhamento dos CRAS por meio dos dados obtidos no Censo SUAS, foi base para o estabelecimento de compromissos pactuados nacionalmente, visando a adequação gradativa dos Centros de Referência da Proteção Básica, aos padrões normativos do SUAS.

Consequentemente, no ano de 2010, por meio de pactuação nacional (Resolução CIT nº 5/2010), instituíram-se as “*Metas de Desenvolvimento dos CRAS por Período Anual*”, criando parâmetros para a melhoria da sua qualidade. Os fluxos, procedimentos e responsabilidades de cada ente, em decorrência dos cenários encontrados após a verificação do alcance ou não das metas anuais, bem como do processo de acompanhamento e apoio técnico (e financeiro quando couber), pelos entes federados, para a gestão e oferta dos serviços do SUAS nos municípios brasileiros (também prevista no Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados), foram definidos na Resolução CIT nº 08/2010¹⁶.

16 O CRAS que temos. O CRAS que queremos. Volume 1. Orientações Técnicas. Metas de Desenvolvi-

O aplicativo Indicadores do SUAS do MDS (no link: Monitoramento SUAS, Censo SUAS, ferramentas, Indicadores SUAS) permite a organização do processo de acompanhamento aos municípios. Com base na experiência do ID-CRAS, a NOB, 2012 propõe a pactuação de prioridades e metas de aprimoramento da gestão, do controle social, dos serviços, e dos programas, projetos e dos benefícios socioassistenciais. O que requer avançar na construção de **parâmetros de qualidade e de grau de adequação territorial da cobertura** tanto para os Centros de Referência da Proteção Especial como para os serviços e programas socioassistenciais ofertados pela rede pública e/ou conveniada.

A respeito da **adequação da oferta de serviços, programas e benefícios** socioassistenciais, estudo realizado por Aldaiza Sposati e Neiri Bruno Chiachio constrói algumas referências que podem servir para ilustrar como os graus de desenvolvimento apontados pelo CensoSUAS podem se desdobrar em novos parâmetros e métricas de gestão, propondo como referências os seguintes indicadores:

- **Grau de adequação territorial dos serviços e programas** (o que pressupõe uma definição de abrangência territorial, a identificação da intensidade da demanda e da capacidade efetiva do atendimento);
- **Grau de adequação institucional dos serviços não estatais no SUAS** (estimado a partir do percentual de instituições socioassistenciais privadas que têm aval do Conselho Municipal para funcionar, tendo sido cadastradas pelo órgão gestor;
- **Grau de regulação institucional por meio de convenio** (estimada a partir da relação entre o total de convênios sujeitos a normatização e o total de convênios vigentes na área de assistência social);

De outro lado, a construção de indicadores de qualidade assume grande complexidade porque implica no estabelecimento de medidas de valoração sobre políticas, programas e serviços de caráter público, distanciando-se,

assim, da tradição empresarial de avaliação de qualidade. Pressupõe não uma perspectiva individual, mas um horizonte coletivo de justiça social, de um padrão digno e necessário para todos os cidadãos, criando referências entre os aspectos quantitativos e qualitativos na provisão de serviços públicos.

Nesse sentido, resgata-se a importância de continuar avançando na construção e combinação entre:

- Indicadores sociais de percepção: úteis para verificar como a população avalia os serviços de utilidade pública e o grau de importância deles para a sociedade. Neste sentido, toma-se como referência a experiência do IPEA e a construção do SIPS (Sistema de Indicadores de Percepção Social)¹⁷.
- Indicadores sociais de satisfação: úteis para captar a percepção daqueles que utilizam determinado serviço ou equipamento.

A qualidade, que também, diz respeito, conforme apontado no Caderno 3: “ao atendimento humano, atencioso, respeitoso, em local adequado e digno, ao recebimento de informações por escrito acerca dos aspectos fundamentais do serviço, à proibição de discriminações nos serviços socioassistenciais e a ser chamado (o usuário) por qualquer termo que designe a sua situação de forma imprópria, desrespeitosa ou preconceituosa, ao direito a entrevistas marcadas, de ter conhecimento formal do nome dos atendentes e de poder avaliar os serviços prestados”.

Isto pressupõe um papel de destaque em termos do controle social e da participação dos usuários como sujeitos legítimos no processo de construção, avaliação e garantia da qualidade dos serviços, benefícios e programas socioassistenciais. A produção de informação qualificada é condição e resultado da atuação do controle social.

¹⁷ O SIPS serve tanto como um indicador essencial para o setor público estruturar melhor suas ações na área social, como também, um instrumento para a sociedade civil entender o que de fato se configura como de interesse comum e quais os fatores mais requisitados ao Estado. Recomenda-se a pesquisa sobre combate e prevenção à violência contra as mulheres, a edição SIPS 2010, Igualdade de gênero (www.ipea.gov.br).

Nesse sentido, a produção de indicadores nos territórios de gestão deve permitir que as dimensões social, política e relacional ganhem novos contornos e significados nos contextos de construção de informações. Refundar a lógica pela qual se quantifica, significa recolocar o quantitativo a serviço da qualidade do debate público e construir os parâmetros da avaliação, a partir das consignas sobre: o que e para que medir? Isto permitiria inclusive, superar a ênfase avaliativa das últimas décadas, que priorizou o estudo da eficácia, da eficiência e dos impactos produzidos, e deixou na sombra o princípio da justiça social, inerente às políticas sociais, desconsiderando assim os critérios da igualdade, da equidade e da redistribuição.

(Re)afirma-se, assim, a avaliação como exigência democrática, que contribui para a intensificação do diálogo público, oferecendo dados consistentes para que cidadãos não apenas tomem conhecimento, mas possam formar seu próprio julgamento sobre as ações públicas.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

ACSELRAD, Henri. Cartografias sociais e território. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2008.

_____. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. Comunicação ao II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, FIBGE, Rio de Janeiro, 24/8/2006.

ALVES PEREIRA, Maria das Graças. “Implementação de programas sociais: conflitos e tensões metodológicas”. In: ARREGUI, Carbajal Carola & BLANES, Denise Neri (orgs.). Metodologias de trabalho Social, São Paulo: Instituto de Estudos Especiais, IEE/PUC-SP, 2008.

ARREGUI, C. Carola ; PAZ, Rosângela D. O. da ; WANDERLEY, B. Mariângela . Gestão de programas sociais - Referenciais teóricos para monitoramento e avaliação. In: WANDERLEY, M. B., OLIVEIRA, I.I.M.C (Org.). Trabalho com famílias. Vol 2. São Paulo: Instituto de Estudos Especiais - IEE/PUC-SP, 2004, v. 2, p. 1-194.

AVRITZER, Leonardo. Experiências brasileiras de participação popular. São Paulo, Cortez/UFMG, 2009.

BRASIL. Relatório Final e Sumário Executivo do Estudo para análise da capacidade protetiva das famílias - Produto 2. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, maio 2011.

BRASIL. Guia Metodológico de Indicadores de Programas. Brasília, Ministério de Planejamento, 2010.

BRASIL. Elaboração de Metodologia para Diagnóstico e Monitoramento de Riscos e Vulnerabilidades em nível municipal - Relatório. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

BRASIL. Lei Orgânica de Assistência – LOAS ANOTADA. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

BRASIL. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

BRASIL. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

BRASIL. CapacitaSUAS, vol 2. Desafios da Gestão do SUAS nos municípios e estados. Brasília, MDS/IEE da PUC-SP, 2008.

BRASIL. Catálogo de indicadores de monitoramento dos programas do MDS. Brasília, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome, 2007.

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

BRASIL. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

BRASIL, Norma Operacional Básica – NOB/SUAS 2012. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, dezembro de 2012.

BROSE, Markus. Metodologia Participativa. Porto Alegre, Tomo Editora, 2010.

COHN, A. (Org.). Saúde da Família e SUS: convergências e dissonâncias. Rio de Janeiro: Beco do Azougue; São Paulo: CEDEC, 2009. p. 93-112.

DINIZ, Rodrigo Aparecido. Território, sociabilidades e territorialidades: o tecer dos fios na realidade dos sujeitos dos distritos de Perus e Anhanguera na cidade de São Paulo. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012.

FELTRAN, Gabriel. Fronteiras de tensão. São Paulo, Unesp/ CEM-Cebrap. 2011.

GAMBARDELLA, Alide Dianezi. Compartilhamento dos sistemas de informação entre os entes federados na construção do SUAS. Tese de Doutorado em Serviço Social. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2011.

GIRELLI, Clarice Machado Imperial. “O Sistema de Informações Socio-assistenciais de Vitória: Tecendo a rede por meio de dados e fluxos”. In: 1ª Revista da Jornada Científica da Assistência Social de Vitória, número 1. Vitória, Prefeitura Municipal de Vitória, Secretaria Municipal de Assistência Social, 2011.

IAMAMOTO, Marilda. O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martino. “Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais”. In: Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Número 1, Brasília, MDS/SAGI, Janeiro-Junho de 2011.

KOGA, Dirce. “Vulnerabilidade e Proteção Social Básica na agenda do CRAS”. In: São Paulo Capacita CRAS, vol. 1, São Paulo Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, 2009.

MARTINS, José de Souza. A sociabilidade do homem simples. 2ª ed. São Paulo, Contexto, 2008.

MARSIGLIA, R. M. G.; CARNEIRO JUNIOR, N. O PSF e os princípios do SUS: disponibilidade, acessibilidade e aceitabilidade do PSF em áreas metropolitanas. In: COHN, A. (Org.). Saúde da Família e SUS: convergências e dissonâncias. Rio de Janeiro: Beco do Azougue; São Paulo: CEDEC, 2009. p. 93-112.

PERRET, Bernard. L'évaluation des politiques publiques. Paris, La Découverte, Collection Repères, número 329, 2008.

RAMOS, Frederico Roman. Cartografias sociais como instrumentos de gestão social: a tecnologia a serviço da inclusão social. RAP — Revista Brasileira de Administração, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 655-69, maio/jun. 2005.

RAMOS, Frederico e KOGA, Dirce. Trajetórias de vida: desafios da pesquisa sociourbanística para a gestão pública. In: Revista Serviço Social & Sociedade de nº 106. São Paulo, Cortez, 2011, p.335 a 364.

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

SPOSATI, Aldaíza (2009). Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, MDS/UNESCO, 2009.

SPOSATI, Aldaíza (coord). Topografia Social da cidade de João Pessoa. Universidade Federal da Paraíba/ Prefeitura Municipal de João Pessoa/ Cedest. João Pessoa, Editora UFPB, 2010.

SILVA, Elaine, C. Universalização do Acesso ao SUS: contribuições investigativas do Serviço Social a partir do município de Barueri-SP. Dissertação de

Mestrado em Serviço Social. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012.

TAPAJÓS, Luziele. A Gestão da Informação na Assistência Social. In: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, MDS/UNESCO, 2009.

_____. Informação e políticas de seguridade social: uma nova arena de realizações. Dissertação de Doutorado em Serviço Social. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2003.

TELLES, Vera. A cidade nas fronteiras do legal e ilegal. Belo Horizonte, Argvmentvm, 2010.

_____. “Igualdade: qual a medida?” In: VERAS, Maura Pardini Bicudo (org.). Hexápolis: desigualdades e rupturas sociais em metrópoles contemporâneas. São Paulo: Educ e Cortez, 2004.

TORRES, Rosa Maria. Itinerários pela educação latino-americana - caderno de viagem. Porto Alegre, Artmed Editora, 2001.

VAN BELLEN, Hans Michael. Indicadores de Sustentabilidade: uma análise comparativa, 2º edição, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006.

VAZ, José Carlos. “O monitoramento do planejamento governamental em ambientes complexos: decisões e requisitos”. In: Cadernos EIAPP, Reflexões para Ibero-América. Planejamento Estratégico. Brasília: ENAP, p37-44, 2009.

VIVERET, Patrick. L'enjeu démocratique dans le débat sur de nouveaux indicateurs. Propos introductifs d'une audition par le Conseil économique, social et environnemental, le 17 mars, 2009. In: <http://www.idies.org/index.php?post/Lenjeu-democratique-dans-le-debat-sur-de-nouveaux-indicateurs>

SPOSATI, A.O., REGULES, L.E. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social Assistência Social - Política de Direitos à Seguridade Social. Caderno Capacita SUAS, N. 1. 2013.

CHIACHIO, N.B., PAZ, R.D.O. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social Proteção de Assistência Social: segurança de acesso a benefícios e serviços de qualidade . Caderno Capacita SUAS, N. 1. 2013.