Sistemas de informação e políticas públicas na política de assistência social do município de São Paulo: um casamento feliz entre inovação política e modernização gerencial*

Fernando Filgueira**
Marcos Lorenzelli***

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A assistência social no Brasil e em São Paulo: uma história peculiar e o impulso transformador; 3. As transformações técnico-informacionais; 4. Conclusões.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Social services in Brazil and in São Paulo: a peculiar history and a transforming impulse; 3. The techno-informational transformations; 4. Conclusions.

* Artigo recebido em mar. e aceito em jun. 2005. Documento apresentado no IX Congresso do Clad sobre a Reforma do Estado e a Administração Pública, Madri, Espanha, 2 a 5 nov. 2004.

** Mestre e doutor em sociologia pela Universidade de Northwestern, EUA. Foi coordenador do Programa de Avaliação da Gestão Educativa da Gerência de Pesquisa da Administração Nacional da Educação Pública do Uruguai e coordenador acadêmico do Instituto de Investigação sobre Integração, Pobreza e Exclusão Social da Universidade Católica do Uruguai. Participou como pesquisador convidado em projetos das universidades de Colúmbia (Ilais), Western Ontario, Notre Dame (Kellog Institute) e North Carolina e como docente em diversos centros de pesquisa e universidades dos EUA e América Latina. Atuou como consultor para o Banco Mundial, BID, Pnud, OIT, Cepal, IDRC e Unicef. Publicou livros e artigos em revistas especializadas sobre políticas sociais, pobreza e modelos de desenvolvimento na América Latina, EUA e Europa. Endereço: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay — Maldonado, 1858 — CEP 11200, Montevideo, Uruguay. E-mail: fefi@chasque.net.

*** Economista graduado na Universidade da República do Uruguai, mestre em economia pela Universidade Católica de Louvain-La-Neuve, Bélgica. Especialista em economia de políticas sociais. Atualmente é consultor docente do Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social (Indes) do BID, docente do curso que o Indes realizou em parceria com a Secretaria de Assistência Social do município de São Paulo. Endereço: Javier Barrios Amorín 870, piso 3 — CEP 11200, Montevideo, Uruguay. E-mail: marcos.lorenzelli@undp.org.

PALAVRAS-CHAVE: assistência social; política pública; sistemas de informação.

KEY WORDS: social service policy; public policies; information systems.

A construção de sistemas de avaliação e de informação é defendida na atualidade como instrumento gerencial fundamental do Estado e de suas políticas públicas. Neste artigo procuramos mostrar que a criação de instrumentos de avaliação e sistemas de informação não é meramente uma operação técnica. Por meio da análise de três transformações no sistema de informação da política de assistência social da cidade de São Paulo mostramos como a criação e o uso desses sistemas podem ser, e de fato é em nosso caso, uma ação eminentemente política que modifica os poderes relativos dos atores do sistema de políticas e que serve de suporte a uma mudança paradigmática ideológica e gerencial da política de assistência social da cidade de São Paulo.

Information systems and public policies in the social service policy of the city of São Paulo: a happy combination of political innovation and managerial modernization

The development of information systems and evaluation procedures is hailed today as a technical must for State management and its public policies. This article argues that the development and use of such systems is far more than a technical issue. Through the analyses of three concrete transformations in the information system of the social service policy of São Paulo the article shows how such transformations are essentially political in nature, transforming the relative powers of actors engaged in the policy system and becoming the backbone of a major ideological, organizational and normative paradigmatic shift in the social service policies of São Paulo.

1. Introdução

Costumamos pensar sobre os sistemas de informação das políticas públicas como um espaço limitado à dimensão técnica das políticas. Suspeitamos que a ênfase nesses problemas traduz a vontade tecnocrática e uma tendência a suprimir as lógicas e as questões substantivas que deveriam guiar a definição das políticas.

A transformação que a política de assistência social da Prefeitura de São Paulo desenvolveu possui como uma de suas peças centrais a transformação, e até se poderia chamar de criação de um sistema de informação orientado a permitir de um ponto de vista técnico a avaliação das necessidades, o seguimento da política e possivelmente a avaliação de impacto dos programas. Não obstante, neste artigo, procuramos mostrar

que o papel da construção de um sistema de informação transcende em muito a lógica meramente técnica por diversas razões.

A construção do sistema de informação na Secretaria de Assistência Social (SAS) orienta-se para transformar a lógica fragmentada das ações de assistência social, articulando-as com uma forma e um *status* de política pública. Quatro iniciativas de corte "eminentemente informativo" são eixos nesta transformação, e três delas serão analisadas neste artigo:

- a criação de um mapa social da cidade de São Paulo, caracterizando suas unidades territoriais;
- a criação de uma ficha única de usuários e base do Sistema de Usuários de Assistência Social comum a todos os programas, serviços e prestadores de serviços de assistência social;
- a criação de um banco de dados das organizações prestadoras de serviços de assistência social;
- finalmente, e embora não seja trabalhado neste artigo, deve-se destacar também a criação de fichas específicas dos programas e serviços que permitem realizar as operações fundamentais: de monitoramento e avaliação do impacto de tais programas e serviços. Essas quatro iniciativas impli-cam mudanças drásticas de índole política e gerencial que transcendem a esfera estritamente técnica.

A criação de um mapa social supõe um novo sistema de dados que se operará na tomada de decisão na alocação dos recursos não só nas políticas de assistência social, mas das políticas sociais em geral. A segunda e a terceira iniciativas forçam um sistema essencialmente descentralizado e de redes (quase 90% das ações da secretaria são executados por ONGs) a homogeneizar seus sistemas de registros e permitem que o nível central conte com um sistema de informação para gerenciar uma rede descentralizada de prestadores. Finalmente, as operações iniciais para montar um sistema do monitoramento e de avaliação já estão fazendo os prestadores e os programas centrais definir de forma muito mais precisa seus indicadores de maneira a poder mensurar mudanças nos insumos, processos e impactos das políticas. A criação desses sistemas de informação implica e afeta realmente poder, legitimidade, cultura e distribuição dos recursos de uma política pública, de seus atores centrais e de sua relação com o entorno.

De qualquer modo, a importância do sistema de informação, tanto quanto o instrumento e o produto da lógica política, não se reduz a essas dimensões, já que a seleção dos indicadores para criar esse sistema deve ser compreendida essencialmente como um processo político. A Secretaria de Assistência Social está conduzindo um processo de transformação paradigmática de conteúdo e propósitos da política

de assistência social. Isso implica mudar lógicas focalizadas em princípios universais de satisfação de necessidades e orientações tutelares e estigmatizantes para o reconhecimento da cidadania e busca da autonomia de seus beneficiários.

A construção de indicadores transforma-se em um instrumento e denota um espaço privilegiado da mudança paradigmática. O mapa social da cidade de São Paulo não é um mapa da pobreza ou da renda, tampouco é um mapa da demanda de serviços. É um mapa da vulnerabilidade e da exclusão construído a partir da combinação de indicadores educativos, da idade, da renda e de outras variáveis sociais levantadas pelo Censo Demográfico de 2000. Realmente um mapa universal que permite aproximar-se da intensidade das necessidades sociais do território.

A ficha única do usuário não se restringe a definir se os critérios administrativos de elegibilidade (sem deixar de considerá-los) foram cumpridos, mas a sua ênfase está na determinação da necessidade e na tipificação da ação definida pela política. A avaliação da política não é reduzida para estabelecer a capacidade de atenção, mas para detectar o impacto que ela tem sobre o indivíduo em termos de garantia da satisfação das necessidades básicas e o acesso aos instrumentos de cidadania.

Em suma, as dimensões subjacentes aos indicadores e aos princípios de equivalência que foram selecionados ilustram com clareza o fato de que a construção dos sistemas de informação das políticas é um espaço privilegiado da política com letra maiúscula, onde as suas orientações normativas se plasmam em instrumentos concretos de classificação dos usuários, ações, prestadores e impactos.

A seguir apresentaremos, em primeiro lugar, uma breve contextualização da história da assistência social em São Paulo e uma caracterização deste último impulso transformador. Em segundo lugar, as quatro grandes inovações em matéria de sistemas de informação, diagnóstico e avaliação, avaliando sua natureza tripla: impacto técnico, impacto político e a dinâmica de sua construção, considerando a construção como espaço e veículo dos novos conteúdos paradigmáticos e normativos que se procura imprimir na política.

2. A assistência social no Brasil e em São Paulo: uma história peculiar e o impulso transformador

Está-se assistindo no Brasil, e em São Paulo em particular, desde há alguns anos, a uma redefinição do papel da assistência social dentro do campo das políticas sociais. Este debate tem a ver com a compreensão da assistência social como política de cidadania, geradora de direitos e não com beneficência social.

A concepção histórica de assistência social está marcada pelo assistencialismo que, entre outras características, baseia-se no princípio da caridade, com um tipo de administração filantrópica e que tem um efeito discriminatório. O referente histórico deste modelo são as leis dos pobres (*poor laws*) da Inglaterra. Este conjunto de ações

essencialmente filantrópicas não tem, a rigor, o *status* de uma política pública. De fato, elas se caracterizam na América Latina em geral e no Brasil, particularmente em São Paulo, por ser um conjunto desconectado de ações e atores. À medida que o Estado passou a cumprir o papel preponderante de financiador dessas ações, elas se localizaram geralmente dentro de um espaço baixamente institucionalizado: o das primeiras-damas, refletindo e mantendo assim suas marcas de origem. Mesmo que o espaço das ações da assistência social se institucionalize em uma secretaria específica, no exemplo da cidade de São Paulo, ele assumirá predominantemente o papel de troféu discricionário do Executivo municipal, utilizado essencialmente sob uma modalidade clientelista e patrimonial.

A assistência social era então uma ação estatal não-sistemática, descontínua, particularista, freqüentemente estigmatizante do beneficiário e carente de mecanismos de continuidade e avaliação. Tais ferramentas não eram necessárias, já que as ações assistenciais não vieram de uma noção de direito e nem de responsabilidade estatal específica. Difusamente, o único tipo de *accountability* a que poderia sujeitar-se o Estado era o caráter simbólico: respondiam as ações de assistência social a ajudar aos carentes, miseráveis e marginalizados. Uma avaliação técnica não era necessária, era bastante o discurso político que defendia e dava sentido à ação.

De qualquer modo o novo conceito de assistência social como política de cidadania se moldaria em um modelo de seguridade que se caracteriza, entre outras coisas, pelo princípio de justiça, com uma administração baseada na necessidade e cujo efeito é redistributivo. O referente histórico neste caso seria o Plano Beveridge (Inglaterra, 1942) e o tipo de cidadania que produz é universal, já que "os benefícios sociais são assegurados, como direitos, de forma universalizada a todos aqueles os que necessitam". A cidadania então não estaria somente no âmbito do político, mas também no campo do civil e social. Para ela é necessária a construção de um novo pacto social que reconheça a cidadania a todos, que a universalize.

A assistência social, como já citamos, tem uma raiz histórica filantrópica, assistencialista, individualista. O desafio foi transformá-la "em uma política pública de proteção social pautada em garantias sociais... ampliar as responsabilidades sociais e públicas com as necessidades de segmentos sociais nunca considerados como cidadãos ou portadores de direitos sociais" (Sposati, 2003). A assistência social como política pública deve realizar esse salto: da assistência individual e privada à responsabilidade pública e social. Para que possa fazer isso é necessário responder, segundo Sposati, as seguintes perguntas: "Qual(is) é(são) a(s) necessidade(s) que a assistência social deve prover? Quando alguém for a um serviço de assistência social, qual é a aquisição que está procurando, qual é a resposta que obtém e que afiança o direito socioassistencial?"

Assim, a assistência social deveria converter-se em uma política pública que velasse pela inclusão daqueles segmentos sociais que ainda permanecem fora do al-

cance dos direitos sociais, incorporando-os à estrutura de oportunidades dessa sociedade de que formam parte porém que os ignora, estigmatiza e/ou "marginaliza".

3. As transformações técnico-informacionais

Se a política de assistência social for compreendida como uma política de conquista de direitos sociais por meio de sua capacidade de oferecer redes de segurança e aquisições materiais e simbólicas não se pode tratar os seus beneficiários ou destinatários conjunturalmente, de forma isolada, limitando-se a dirigir a atenção concreta às demandas específicas que lhes ocorre. Requer-se, ao contrário, uma política estável orientada por objetivos estratégicos. Eles têm necessariamente, e de acordo com a nova visão de assistência social, a pretensão de construir cidadania. Ela de algum modo se traduz em: garantir algumas capacidades básicas que permitem o exercício do potencial cidadão; reconectar os indivíduos e as famílias às estruturas de oportunidades do Estado, do mercado e da família; avançar em uma prática de assistência social que aposta em uma ideologia de inclusão à cidadania.

A fim de alcançar esta visão estratégica é necessário transformar não somente as práticas de assistência social em campo, mas a forma em que registra, processa e usa a informação. Como primeira etapa, se volta prioritariamente à necessidade de unificar a informação dos programas e dos beneficiários dessa política, orientando esta ação não somente por critérios administrativos, mas também procurando maximizar a sua utilidade para analisar, diagnosticar e dirigir uma nova política de assistência social.

Assim, no Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo 2002/03 (PLASsp) no capítulo referente à reorganização institucional da gestão se inclui, entre outros objetivos estratégicos, a necessidade de: implantação de um sistema de informação/informatização, e implantação de um sistema de vigilância das exclusões e riscos sociais e defesa de mínimos sociais.

Na primeira das seções mencionadas se considera que é necessário "identificar os registros múltiplos da secretaria e vinculá-los à produção de indicadores e índices de resultados da ação". Aponta-se também a necessidade de padronização (estandardização) das nomenclaturas utilizadas pelos diferentes serviços.

Dentro das metas propostas, parece importante ressaltar as citadas a seguir (SAS, 2004b:53).

> Meta 40: criar cadastro único geoprocessado dos usuários de serviços, benefícios e programas de assistência social.
>
> Meta 41: reorganizar os dados de atendimento por: distrito, região e gerais da cidade e por segmento etário e seguranças sociais.

Meta 44: dar unidade aos bancos de dados da SAS.

Na seção relativa ao sistema de vigilância das exclusões e riscos sociais se assinala, aprofundando a anterior, que a consolidação de um sistema descentralizado e participativo de assistência social "exigirá" a construção de consensos em torno da terminologia comum, padrões mínimos de resultados esperados, valores de referência, formas de avaliação, "parcerias", ações complementares e contrapartidas em nível municipal, estadual e federal.

As ações que são empreendidas terão que enquadrar-se dentro do paradigma da seguridade social dos cidadãos, tratando de "enfatizar a pergunta quanto aos resultados e impactos das ações na qualidade de vida dos usuários".

O sistema proposto tem "duas dimensões que são complementares: os resultados para os usuários dos serviços instalados e a necessidade de extensão da cobertura para os possíveis demandantes, sobre o princípio da universalização, no que diz respeito à demanda por proteção social".

Também é pertinente dizer claramente que a construção de um sistema de informação, monitoramento e avaliação não constitui um fim em si, mas tem que ser pensado para ajudar a melhorar o desenvolvimento das tarefas que a assistência social já realiza. Assim, é importante que a sua construção acompanhe as ações que já se vêm realizando e que não as obstrua.

Este processo, tomando outras experiências dentro do campo das políticas sociais, não é fácil nem simples, freqüentemente as complicações que este acompanhamento envolve podem levar a desistir da tentativa.

Isto significa que é fundamental que a prática da assistência social não perca o substantivo da atenção de cada caso em particular, mas tampouco se pense que a continuidade e a avaliação das práticas individuais objetivam unicamente a alimentação de "estatísticas", mas que estas últimas pretendem melhorar aquelas, observá-las de uma perspectiva ampla que permita um planeja-mento mais ajustado.

Assim, a Secretaria de Assistência Social se envolveu nos últimos dois anos na criação de quatro sistemas de informação que permitem avançar na construção da assistência social como política pública, procurando solucionar um conjunto de déficits presentes no passado:

- a criação de um sistema de indicadores que possa servir de guia para a alocação de recursos da política de assistência social, partindo do princípio da necessidade e não meramente da demanda;
- a criação de um sistema padronizado de registro dos usuários da assistência social. Sem deixar de reconhecer a heterogeneidade de serviços e de prestações da as-

sistência social, deveria avançar até um sistema de registro que possua alguns mínimos denominadores comuns para todos os seus beneficiários;

- a criação de um sistema de informação padronizada dos prestadores "parceiros". Em torno de 90% das ações da assistência social em São Paulo são realizadas de forma terceirizada. Era necessário, até bem pouco tempo, um sistema de informação que permitisse caracterizar essas organizações "parceiras". Para avançar até a definição de parâmetros de qualidade e padronização de serviços era indispensável contar com um banco de dados das organizações prestadoras de serviços;

- a construção de linhas de base que permitam avaliar ações e programas em termos de impacto. Não basta que a ação seja percebida como simbolicamente de caridade, deve ser agora constatada como cidadã. Isso implica definir dimensões concretas que devem traduzir-se em aquisições materiais e simbólicas no transcurso da política e de seus programas (por exemplo, documentação, acesso aos serviços sociais e à rede de proteção, aumento da participação comunitária e política, reinserção familiar, no mercado de trabalho ou na comunidade etc.).

Os três primeiros desafios foram abordados pela Secretaria de Assistência Social com a criação de três instrumentos concretos: o mapa da vulnerabilidade social; a ficha única de usuários e o censo de usuários; e o banco de dados das organizações prestadoras de serviços ou, como foi batizado, Banorgas. O quarto desafio tem, atualmente, uma primeira experiência em andamento: a construção da linha de base do Programa de Assistência Social às Famílias (Proasf).

O mapa da vulnerabilidade social

As políticas de assistência social na municipalidade de São Paulo eram, e de algum modo são, devedoras da tradição dos programas assistenciais em que o Estado define a oferta por uma capacidade instalada e cobre demandas a partir da mesma. As decisões realizadas nas etapas do desenho e gestão das políticas não necessariamente coincidem com as necessidades da população, nem com uma visão estratégica de como organizar os diferentes serviços articulados em uma determinada estratégia.

A participação de organizações não-governamentais (ONGs) na política de assistência social contribuiu para reforçar o panorama exposto no parágrafo precedente. As relações entre a municipalidade de São Paulo e as ONGs estabeleciam-se pela oferta por estas em seus espaços de atuação, e pelas demandas que levantavam para a Secretaria de Assistência Social na busca dos recursos para financiar projetos definidos privativamente.

Essa forma de fazer política, como foi dito, constituía uma maneira discricionária, clientelista e patrimonialista da alocação de recursos para dar resposta às necessidades sociais. Os resultados dessas práticas produziram uma sobreoferta dos serviços em regiões onde a vulnerabilidade social pode classificar-se como média e oferta insuficiente em zonas onde a vulnerabilidade é considerada alta. Tudo dependia da oferta instalada, tanto municipal quanto de ONGs, e da demanda que grupos da sociedade lograram articular com capacidade de organização e voz.

A partir de determinadas mudanças nas definições de como fazer políticas de assistência social o mapa da vulnerabilidade social transforma-se em um instrumento que possibilita a territorialização da política e o planejamento das ações que o município levará adiante. É, portanto, a necessidade de estabelecer alguns instrumentos que permitam na ação cotidiana aplicar as definições de assistência social como direito cidadão a partir de estabelecer a ordem de quanto a alocação de recursos e respostas atendem, preferentemente, aos grupos afetados pelos índices muito elevados de vulnerabilidade.

Dessa maneira se pretende fazer o trânsito das políticas de caráter residual, geridas a partir da focalização como instrumento privilegiado, até uma visão de políticas públicas com uma perspectiva de cidadania e universalização de direitos. Conseqüentemente, explicitamente se está na presença de algo mais que um novo instrumento de gerência ou da aplicação de tecnologia moderna para a tomada de decisão.

Com efeito, o mapa como ferramenta de projeto e tomada de decisão vem sendo utilizado, desde o ano 2001, para definir territórios prioritários para o desenvolvimento de programas, projetos e serviços de inclusão social. Dessa forma os territórios com maiores índices de exclusão foram priorizados para programas de transferência de renda e também para definir a instalação dos Centros de Educação Unificados (Koga, 2004).

O objetivo explícito considerado é que o mapa da vulnerabilidade social dá conta, da forma mais detalhada possível, das situações de vulnerabilidade social presentes no município de São Paulo, em particular as que afetam crianças e adolescentes (SAS, 2004a:9). Toma como princípio que as políticas públicas devem ter caráter territorial como forma de dar conta da grande diversidade de situações sociais de distintas regiões do município.

Este princípio de territorialidade foi estabelecido no Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo (PLASsp 2002/03), no qual se estabelece a incorporação do território como dimensão fundamental na gestão das políticas de assistência social sob duas perspectivas: desenvolver a missão institucional de instalar um sistema de monitoramento de exclusão social, de riscos sociais e pessoais e defesa dos mínimos sociais; e construir uma unidade de gestão a partir das regiões operadas pelas subprefeituras distritais e o comando único da assistência social.

A definição de vulnerabilidade considerada é a somatória de situações de precariedade, além das precárias condições socioeconômicas (SAS, 2004a:12), e se concentra em caracterizar regiões da cidade e não a vulnerabilidade dos indivíduos.

Portanto, a vulnerabilidade social é entendida não só do ponto de vista socioeconômico, mas também demográfico e dos distintos ciclos pelo qual atravessa a história familiar. Reconhece os fenômenos associados às novas formas de pobreza, onde os conceitos de segregação residencial e bloqueios às oportunidades de mobilidade social são importantes. Portanto, a ênfase se move da visão de ingresso e da inserção no mercado de trabalho para uma perspectiva de ativos e estrutura de oportunidades.

O conjunto de variáveis compreendidas no instrumento combina características educacionais, renda familiar, estrutura familiar, condições de habitação e gênero.

Harmonizam-se indicadores de ativos das famílias, basicamente as variáveis educacionais e tamanho da habitação, com variáveis de renda. O quadro expõe as variáveis definidas para a elaboração do mapa da vulnerabilidade social.

A partir das variáveis definidas se realizaram agrupamentos fatoriais que definiram oito grupos diferentes dentro da cidade de São Paulo com a finalidade de priorizar áreas que apresentam relativamente maior concentração de vulnerabilidades, o que é substancialmente diferente quando se priorizam grupos de indivíduos ou famílias submetidas a determinadas situações de carência.

Variáveis definidas para a elaboração do mapa da vulnerabilidade social da cidade de São Paulo

Educação

- % de chefes de família alfabetizados
- % de chefes de família com ensino fundamental completo
- Média de anos de estudo dos chefes de família

Renda

- Rendimento nominal médio dos chefes de família
- % de chefes de família de até três salários mínimos

Idade e estrutura familiar

- % de chefes de família compreendidos na faixa de idade de 10 a 29 anos
- Idade média dos chefes de família
- % de crianças na faixa de idade de 0 a 4 anos residentes no setor censitário
- % de jovens na faixa de idade de 15 a 19 anos residentes no setor censitário

- % de jovens na faixa de idade de 20 a 24 anos residentes no setor censitário

Condições de habitação

- Tamanho médio do domicílio no setor censitário

Gênero

- % de chefes de família do sexo feminino com no máximo o ensino fundamental

Fonte: SAS, (2004a:16).

De fato, a definição adotada de estabelecer a vulnerabilidade associada a um espaço urbano resulta fundamental e, como se verá adiante, tem sido fonte de críticas dos técnicos que trabalham diretamente com os usuários. Ao vincular a condição de vulnerabilidade à área local procura-se tornar evidente a relação entre os ativos (características de famílias ou lugares) e a estrutura de oportunidade de realizá-los (características que são dadas pela ação do Estado, a comunidade ou o mercado no espaço territorial definido).

Dessa forma uma família com uma alta taxa de dependência, que constitui um "passivo" familiar, que habita uma zona caracterizada por uma grande concentração de carências socioeconômicas, terá menos oportunidades de, por exemplo, acessar informação ou interatuar com pessoas em outra condição, que uma família com a mesma taxa de dependência mas habitante de uma zona com melhores indicadores de serviços públicos, oportunidades etc.

As administrações territoriais da Secretaria de Assistência Social não se organizavam de acordo com um modelo de gestão local-territorial que tivesse em conta as dimensões de uma cidade da magnitude de São Paulo e das altas desigualdades entre regiões urbanas (Koga, 2004).

Assim, era fundamental repassar o trabalho territorial às 31 subprefeituras em que a cidade de São Paulo está dividida. Esse processo começou institucionalmente a partir de 2003, não isento de conflitos organizacionais, e readequou o trabalho da política de assistência social. As principais críticas e resistências a essa mudança organizacional foram os brancos do mapa da vulnerabilidade social e em particular a definição das variáveis nele compreendidas.

Os técnicos municipais criticavam que o mapeamento resultante não dava conta de todos os casos da realidade em que deveriam intervir. Por sua parte o pessoal das ONGs também entendia que as variáveis selecionadas nem sempre especificavam no mapa da cidade os espaços percebidos por eles como de maior carência. É lógico que esse desencontro entre o saber técnico e o saber prático apareça no processo de geração de uma nova ferramenta que não só muda rotinas de trabalho, mas também alocação de recursos e, ainda mais, um paradigma de intervenção.

Esse desencontro pode ser explicado pela não-percepção por parte dos técnicos de campo de que o mapa da vulnerabilidade não levanta situações familiares e nem se concentra somente na carência dos lugares, mas na situação das famílias associadas a um determinado espaço urbano com suas correspondentes dotações de acondicionamento urbano, bens públicos e integração social e residencial.

Outras das limitantes que as equipes regionais perceberam à medida que se foi socializando o instrumento é que em alguns setores os limites de demarcação não correspondiam à realidade, incluindo setores inteiros que não apareciam nos mapas por uma dificuldade da fonte de informação original que é o censo do ano 2000.

Essa crítica supõe um desafio para o instrumento que deverá ser checado permanentemente com a realidade. A mudança substancial na gestão da política de assistência social será dada por uma valorização da sua informação no desenho e na gestão por parte dos técnicos. Para que isso se reproduza é importante fortalecer a institucionalização da ferramenta para que se constitua de vez em um instrumento para os gestores e em um meio que facilite o processo de transparência e gestão participativa das políticas públicas.

A ficha única e o censo de usuários da assistência social[1]

Até recentemente a Secretaria de Assistência Social utilizava uma ficha diferente de registro de beneficiário para cada serviço. Isso tem sido historicamente assim porque cada programa tem suas especificidades e a ficha contempla, e deve fazê-lo, necessidades diferentes, realidades diversas. Porém, isso de todas as maneiras não invalida que possam estabelecer-se parâmetros gerais sobre os dados a serem revelados em todos os programas da secretaria.

A necessidade de criação de uma ficha básica única do usuário da assistência social e a realização de um primeiro censo de usuários eram consideradas justamente como operação que busca em primeiro lugar um denominador comum de identificação de todos os usuários da Secretaria de Assistência Social e em segundo permitir comparabilidade entre serviços, regiões e ONGs a partir dos perfis de usuários que predominam em cada unidade agregada. Adicionalmente, o censo de usuários, que se desenvolve em um período de tempo determinado (duas semanas de levantamento) permite ir além de uma lógica administrativa que proporciona tão-somente identificar

[1] Esta seção baseia-se no trabalho elaborado pela Sociedade Alejandra Erramuspe dentro do Curso de Formadores em Gerência Social desenvolvido pelo Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social (Indes) e a Secretaría de Assistência Social do município de São Paulo em março de 2004.

o número de vagas mensais que a Secretaria de Assistência Social outorga às organizações prestadoras de serviços.

O número de vagas não é necessariamente equivalente ao número de pessoas que em um mês fazem uso de um serviço determinado, já que em alguns serviços existem altas taxas de rotação de beneficiários. Também permite identificar e diferenciar o número de serviços realizados do número de pessoas atendidas. Com efeito, alguns serviços prestam um serviço a uma pessoa pelo período de um mês (por exemplo, núcleos socioeducativos para depois do horário escolar). Nesses casos o dado administrativo de número de vagas é suficiente. Em outros casos a vaga mensal é utilizada por seis pessoas diferentes em um mês, e cada pessoa recebe os serviços ou prestações diferentes (por exemplo, teto e documentação).

Existem atualmente as seguintes fichas de usuários:

- ficha do usuário — Centro de Referência da Assistência Social;
- ficha do usuário — Abrigo, Casa de Referência e outros projetos;
- ficha do usuário — atendimento ao idoso (terceira idade);
- ficha do usuário — Centros de Convivência;
- população de rua — ficha de cadastro do usuário.

Ao realizar a análise comparativa das fichas, foram detectadas várias situações "problemáticas" que corroboram o expressado por alguns integrantes da secretaria consultados.

- Em primeiro lugar, por que as fichas não têm as mesmas variáveis identificadoras básicas da pessoa?
- Por que as fichas não utilizam a mesma nomenclatura?
- Por que os mesmos dados se agrupam de maneira diferente? Um dado que em uma ficha está dentro de caracterização socioeconômica, em outra está dentro de identificação administrativa, por exemplo.

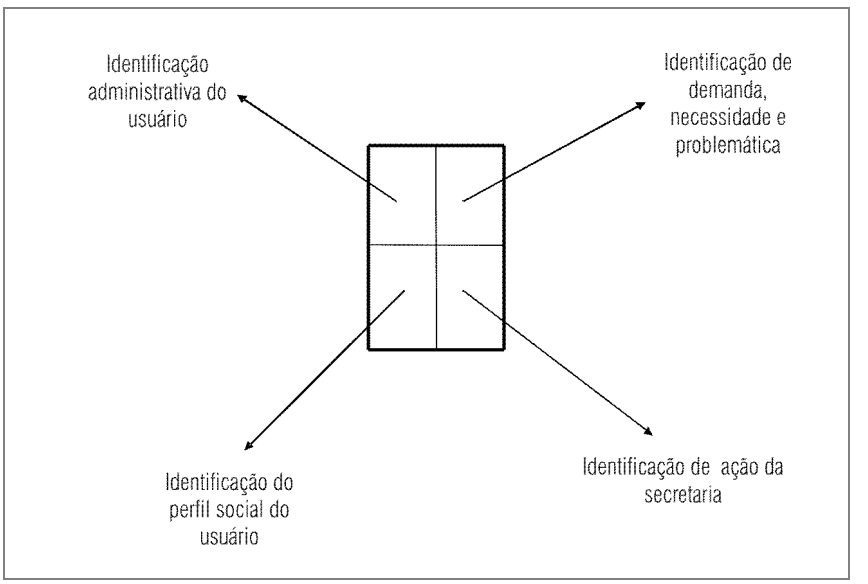
Antes de qualquer possível modificação e/ou sistematização sobre as fichas surgiram perguntas.

- Para que serão utilizados os dados levantados? Quais são as diferentes necessidades de informação? (informação administrativa, informação para análise estatística, continuidade, avaliação).

- Por quem serão utilizados? Quais são os diferentes níveis de decisão? (administração, nível político, administrativo local, central, técnico etc.).

Essas perguntas e os elementos de diagnóstico dos sistemas anteriores levaram os técnicos e gerentes da Secretaria de Assistência Social a concluir sobre a necessidade de desenvolver uma ficha única de usuário que tivesse, ao menos, os elementos ilustrados na figura.

Ficha única de usuário



Idealmente uma ficha deveria permitir, ao menos, a realização de análises de acordo com as seguintes dimensões: identificação administrativa, identificação social ou perfis sociais dos usuários, detecção específica de situações de risco ou de vulnerabilidades específicas, e a identificação das ações desenvolvidas pela SAS ou seus "parceiros".

Uma vez que as fichas fossem padronizadas poderiam ser processadas e analisadas tanto no nível de cada SAS regional quanto no nível central. A seguir, são detalhados certos tipos de *processamentos e análises* que poderiam realizar-se a partir das fichas.

- A partir do censo dos usuários, diferenciar entre três unidades de cobertura: vagas disponíveis e pagamentos pela assistência social, número dos beneficiários da assistência social em um período determinado.
- Estabelecer os perfis dos beneficiários por programas: para conhecer especificamente a população com que se está trabalhando (ajustes com os perfis esperados da população a ser recebida).
- Para comparar os perfis dos beneficiários de um mesmo programa em diferente SAS ou subprefeitura.
- Avaliar mudanças e diferenças nos perfis dos beneficiários entre programas e entre regionais.
- Relacionar os beneficiários de cada programa ou de cada SAS regional à demanda potencial que existe na área onde os programas se desenvolvem.
- Conhecer a trajetória dos beneficiários na assistência social (quais são as rotas mais comuns e relacionar isto com a estrutura e a implementação dos programas).
- Relacionar as trajetórias dos beneficiários entre programas e regiões.
- Descobrir "falhas ou duplicidades" no serviço prestado que estão afetando a eficiência e a eficácia das ações.
- Obter algumas medidas do "sucesso ou fracasso" dos programas e possíveis explicações.
- Redefinição dos programas tomando como insumo para a análise as avaliações que os próprios beneficiários fazem dos serviços.
- Planejamento de políticas combinadas com as políticas sociais das demais áreas e em particular com as da seguridade social a partir da análise dos beneficiários.

Entende-se a assistência social como política de cidadania, já não meramente assistencial ou filantrópica, tampouco como subsidiária de outras políticas sociais, nem como compensatória das desigualdades do mercado. A assistência social se percebe hoje como uma política de construção e garantia de direitos universais, de inclusão social. Entende-se por direitos dos cidadãos aqueles que garantem sua autonomia efetiva, de modo tal que possam viver sua vida em forma digna, a partir de uma ética universalista que trate a todos os indivíduos com o mesmo "parâmetro de dignidade".

Para que isso se torne realidade, unicamente a mudança de paradigma ao nível discursivo não resolve, faz-se evidente a necessidade de mudança nas formas de

operar esse discurso. Necessita-se um acordo entre atores para que a mudança proposta na política de assistência social efetive-se, isto é, passar do acordo discursivo ao acordo e à colaboração prática não somente no que fazer, mas nas maneiras de fazê-lo.

A Secretaria de Assistência Social de São Paulo tem entendido e aceitado que o desafio da reconceituação, redesenho e reposicionamento das políticas de assistência social demandam, entre outras coisas, uma reestruturação das formas em que a informação é disseminada, sistematizada e analisada. Por isso definiu como fundamental a construção de um novo sistema de informação integrado.

O sistema de informação a ser construído relaciona-se diretamente com os objetivos estratégicos que a política, nesse caso de assistência social, se propõe. Esse sistema de informação terá que dar conta dela e portanto não pode ser construído *a priori*, mas conjuntamente com ela.

O sistema de informação é uma ferramenta técnico-política valiosa tanto para o processo de planejamento e implementação das políticas quanto para a sua negociação. Já que um dos objetivos básicos e fundamentais de um sistema de informação é certamente este: alimentar, nutrir e acompanhar todo o processo de tomada de decisão de uma política.

Tais objetivos e potencialidade dos sistemas de informação implicam que sua construção constitui também um desafio político e disciplinar. Os desafios que logo no início se tornaram evidentes no processo de construção da ficha única do usuário e do censo dos usuários referem-se a: colaboração e aceitação por parte das ONGs deste novo sistema; demonstrar aos técnicos da assistência social a necessidade de compartilhar analiticamente e de forma estandardizada o registro do perfil social, necessidades e aquisições dos beneficiários da assistência social e, finalmente, a construção de consensos sobre as variáveis identificatórias mínimas comuns a serem incorporadas na ficha do usuário.

O banco de prestadores: Banorgas[2]

A fragmentação institucional da assistência social historicamente considerada como prática e não como política, não exigia a unidade de informação governamental sobre as associações sem fins lucrativos do campo da assistência social. O fato de 90% das ações da Secretaria de Assistência Social serem executadas por essas organiza-

[2] Os autores agradecem os documentos facilitados por Roberto Natal, da Supervisão de Vigilância da Secretaria de Assistência Social de Cidade de São Paulo. Esta seção transcreve e analisa os documentos-base da criação do Banorgas.

ções da sociedade civil colocava um sério empecilho à construção de um novo paradigma de assistência social, que era orientado para a produção de defesa dos direitos homogêneos sob um comando central. Era necessário um sistema de informação estandardizado e centralizado sobre a rede dos prestadores de serviços da assistência social. Sem tal instrumento resultava extremamente complexo pensar sequer na construção de uma política de assistência social por diversas razões.

Em primeiro lugar, os registros tradicionais das ONGs baseavam-se em uma série de camadas geológicas de modalidades diferentes de vínculo acumuladas ao largo das diversas práticas e formas de relacionamento entre o Estado e as organizações da sociedade civil: subvenção, isenção de impostos, auxílio, doações e convênios.

Em segundo lugar, e como resultado da primeira deficiência, não existia um sistema unificado de uso gerencial e de acesso público para a análise das quantidades, qualidades, localizações e especificações das organizações sociais e dos servidos prestados.

Em terceiro, não existiam categorias universais e padronizadas para agrupar os diferentes serviços como, por exemplo, o que diferenciava um albergue de um abrigo?

Finalmente, tampouco era possível construir a definição de padrões de qualidade dos serviços que permitissem estabelecer a elegibilidade para participar na competição pelos fundos financeiros da SAS nem para definir políticas de investimento e capacitação que dessem resposta às demandas das próprias ONGs, dos padrões técnicos da SAS e possivelmente dos próprios beneficiários.

O Banorgas começa com a Pesquisa das Redes das Organizações Socioassistenciais da Cidade de São Paulo, onde a secretaria tem como objetivo dimensionar o número de organizações existentes, sistematizando um conjunto de informações sobre elas, a fim de compreender melhor o tipo de ONG, sua origem e sua missão.

Assim, inicia-se o processo da construção do Banorgas com os seguintes objetivos imediatos:

- produzir um registro unificado e publicar um catálogo das organizações de assistência social da cidade de São Paulo, com acesso informatizado, territorializado em distritos e agrupado por serviços;
- definir indicadores de padrões de qualidade dos serviços prestados pelas organizações de assistência social da cidade de São Paulo;
- criar vínculos com os grupos de estudo, articulação e suporte entre as organizações de assistência social da cidade de São Paulo, procurando alcançar por parte dos atores a construção do conhecimento unificado na rede de assistência social;

- propor um sistema classificatório e uma nomenclatura para os serviços que compõem a rede socioassistencial à comunidade acadêmica e aos órgãos públicos e privados que operam no campo socioassistencial.

Esses objetivos do primeiro levantamento de ONGs da assistência social procuram realmente ser o primeiro passo para a criação do Banorgas, entendido como um banco de dados da rede de organizações socioassistenciais da cidade de São Paulo — Cadastro Único Atualizado.

Entretanto, a criação do Banorgas apoiou-se neste primeiro levantamento para constituir um sistema contínuo de registro e credenciais das ONGs que desenvolvem atividades em conjunto com a Secretaria de Assistência Social e de outras que, sem ter vínculos atualmente com a secretaria, querem estar registradas no banco de dados. As fichas que serão desenvolvidas para este levantamento incluem uma série de dados identificatórios e descritivos: tipo de atividade e de serviços, pessoal técnico e pessoal geral, qualificação do pessoal técnico, orçamentos, número dos beneficiários por serviços, demanda não atendida por serviços, infra-estrutura disponível, participação em atividades comunitárias, definição da missão etc.

Se o Banorgas for além deste primeiro levantamento, suas funções vão ainda mais adiante, estabelecendo três vínculos fundamentais entre este sistema de informação e as outras instituições, e entre outros sistemas de informação: o Sistema de Monitoramento dos Convênios da Assistência Social (Simcoas), as audiências públicas (sistema participativo com representação da comunidade local, SAS e ONGs para definir a continuidade ou implantação dos convênios SAS-ONGs) e o próprio mapa da vulnerabilidade social ao qual se sobrepõe a oferta de serviços da rede socioassistencial da SAS e suas ONGs, permitindo assim uma análise de consistência e o estabelecimento de prioridades de abertura de novos serviços.

O Banorgas constitui um eixo fundamental técnico e político para a gestão da Secretaria de Assistência Social, permitindo um melhor acompanhamento dos convênios e seu cumprimento, uma melhor identificação de quantidade, tipo e qualidade dos serviços no território de São Paulo e um insumo fundamental que informa o debate e as tomadas de decisão que as audiências públicas geram como espaço de novidade na política de convênio da secretaria.

4. Conclusões

Uma das peças fundamentais na mudança de qualquer política pública é a transformação de seus sistemas de informação. É assim porque ela modifica as capacidades gerenciais, os poderes entre os níveis centrais e os de execução, as percepções de legitimidade sobre preferências e interesses, os critérios na alocação dos recursos, e o

conhecimento que em realidade os atores envolvidos consideram necessário e legítimo para operar em um campo de ação determinado.

Esses três instrumentos de informação e monitoramento das políticas públicas que desenvolveram a SAS não são meros aditivos técnicos a uma gestão precedente, mas instrumentos de transformação da política pública. A amplitude desses instrumentos e os impactos esperados de sua criação ilustram, ou melhor, refletem a ambição transformadora. Não eram ajustes nas margens da política, mas transformação paradigmática. A estratégia de concentrar tantos esforços na criação dos sistemas de informação responde também a um intento de evitar ao menos moderar um velho vício das políticas públicas na América Latina. Isso porque cada administração de governo reinventa a roda cada cinco ou quatro anos.

A construção de sistemas de informação estandardizados não suprime, mas diminui em muito este risco. Os sistemas de informação tendem a ser escoras fundamentais nos processos da institucionalização da transformação de uma determinada política pública. Quando as mudanças feitas não são registradas, ainda mais quando as mudanças não implicam nova forma padronizada de registro, elas possuem a fragilidade dependendo da vontade política. Quando, ao contrário, essas mudanças apóiam-se e realizam nova forma de registro dos beneficiários, das necessidades e dos prestadores de serviços, transcendem a seus criadores.

Finalmente, é evidente que se estiver certo que esses sistemas de informação são muito mais que meros dispositivos técnicos, os processos pelos quais foram construídos e legitimados também implicam dinâmicas políticas e organizacionais substantivas. Ao menos três resistências e dinâmicas devem ser consideradas na hora de pensar sobre a construção de sistemas de informação: as derivadas das rotinas administrativas prévias, as derivadas do poder e interesse dos atores que compõem o sistema e, finalmente, as derivadas dos saberes e das convicções disciplinares dos técnicos centrais do sistema. Padronizar informação sob modalidades quantitativas supõe a hierarquização de partes da realidade e esquecer seletivamente de outras. As exigências e as rotinas administrativas dos programas, os interesses dos atores e os saberes e convicções que, por exemplo em nosso caso, os assistentes sociais têm sobre o que lembrar e o que esquecer no registro de pessoas, ações e necessidades serão parte inerente do processo de negociação e definição do novo sistema de informação.

Referências bibliográficas

ERRAMUSPE, A. *El desafío de la construcción de indicadores para el diagnóstico y evaluación de una política de ciudadanía*. São Paulo, 2004. ms.

KOGA, D. *A incorporação da topografia social no processo de gestão de políticas públicas locais.* São Paulo, 2004. ms.

SAS (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL). *Mapa da vulnerabilidade social da população da cidade de São Paulo.* São Paulo, 2004a.

———. *Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo 2002-2003.* São Paulo, 2004b.

SPOSATI, A. *Assistência social.* Avaliação da política municipal. São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, 2002.

———. Política de assistência social: uma estratégia de inclusão social. In: *Assistência social:* como construir e implementar uma gestão inclusiva. São Paulo: Fórum Social do Brasil, 2003. ms.