A incorporação da topografia social no processo de gestão de políticas públicas locais*

Dirce Koga**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A experiência da Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS) na inovação do processo de gestão de informações; 3. Território e política pública de assistência social; 4. O processo de territorialização das informações em SAS; 5. Conclusão.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. The experience of the Municipal Department of Social Services (MDSS) in innovating the data management process; 3. Territory and social services public policy; 4. The process of territorializing information in MDSS; 5. Conclusion.

PALAVRAS-CHAVE: gestão pública; tecnologia; experiência cotidiana.

KEY WORDS: public administration; technology; daily experience.

Este artigo apresenta a experiência de um processo de gestão de política pública local cujo desafio consistiu em trazer a dinâmica da cidade de São Paulo para o espaço da política de assistência social, tendo em vista a articulação entre o urbano e o social como dinâmica presente no cotidiano de vida dos cidadãos. Destaca-se nessa experiência o processo de incorporação de novas tecnologias pelos servidores técnicos da Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura de São

* Artigo recebido em mar. e aceito em jun. 2005.

** Doutora em serviço social pela PUC-SP, pesquisadora do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP, Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP e do Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais (Cedest), coordenadora do curso de Gerência Social no Espaço do Aprender Social (Espaso) da SAS, professora assistente no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP. Endereço: Rua Alves Guimarães, 1317, apto. 53 — CEP 05410, São Paulo, SP. E-mail: vkoga@uol.com.br.

Paulo, responsáveis pela produção de informações. O desafio da análise centra-se em capturar um processo de construção do conhecimento baseado na relação entre a inovação tecnológica e o controle da gestão da política social, e também na experiência cotidiana dos atores envolvidos.

Incorporating the social topography in local public policy management

This article presents an experience of local public policy management which had the challenge of bringing the dynamics of the city of São Paulo to the social services policy space, so as to articulate the urban and the social aspects as part of the dynamics of the citizens' daily lives. The process of incorporation of new technologies by the technical staff of the Social Services Department of the city of São Paulo, responsible for data generation, should be underlined. The challenge of the analysis lies in capturing a knowledge building process based on the relationship between technological innovation and social policy management control, as well as on the daily experience of the actors involved.

1. Introdução

Entre o final dos anos 1980 e a década de 1990, os modos de gestão das políticas públicas no Brasil sofreram forte direcionamento à focalização, seguindo tendência latino-americana aliada à lógica de redução do Estado. Nesse período intensificou-se também o uso de metodologias de medição da pobreza e da indigência e até medidas de desenvolvimento humano, não raramente sob influência de cálculos praticados por organismos multilaterais, com predomínio do viés econômico sobre o social.

Tais medidas geralmente são baseadas no corte de renda, indicando linhas de base para a definição de pobres e indigentes. A preponderância do indicador renda termina por restringir o próprio fenômeno da pobreza, relacionando as condições de vida de uma população ao seu acesso ao mercado.

Além do aspecto da composição metodológica, o uso dessas medidas como referência das políticas sociais pode conduzir a escolhas restritivas, pois seu olhar é dirigido para a capacidade individual e não societária, onde se processa o fenômeno da pobreza ou da exclusão social.

Pela dimensão territorial do país, suas grandes desigualdades regionais e escassez de recursos direcionados às políticas sociais, os critérios pelos "bolsões de pobreza" até poderiam ser justificados. Porém, há uma grande contradição nesse tipo de critério de elegibilidade territorial, justamente pelo fato de os territórios (no caso, municípios) serem considerados por índices médios e desconsiderados na sua diversidade populacional. Logo, um município de 5 mil habitantes é considerado em seu índice médio como São Paulo com seus 10,4 milhões de habitantes. Em realidades de

altas desigualdades sociais, as médias pouco podem expressar sobre essa heterogeneidade vivida pelas populações nesses territórios.

A questão não está na opção pelos índices (IDH, linha de pobreza, indigência, exclusão social), mas na metodologia pela qual são aplicados, desconsiderando a dinâmica social, demográfica, territorial, enfim, que perpassam as realidades das cidades brasileiras.

No Brasil, as cidades são ainda mais conhecidas pelas suas médias, e caracterizadas de forma genérica, raramente sendo consideradas nas suas desigualdades ou diferenças internas ou nas diversidades entre a qualidade de vida de seus moradores. Trata-se de um modo peculiar de homogeneizar situações, condições de vida, populações e lugares.

Embora os resultados oficiais do censo demográfico divulguem as informações mais globais de cada cidade, vale destacar alguns avanços significativos na divulgação do Censo 2000 do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística): primeiro, pela iniciativa de algumas cidades brasileiras que enviaram ao IBGE suas respectivas divisões territoriais e obtiveram os resultados do censo de forma já desagregada, seja por bairro ou distrito; segundo, a iniciativa do IBGE em divulgar os resultados do censo para os municípios com população superior a 20 mil habitantes de forma digitalizada.

A acessibilidade às informações sobre as cidades tem-se tornado uma ferramenta cada vez mais necessária e essencial para o processo de gestão das políticas públicas. Sem informações da realidade não se elaboram diagnósticos efetivos, não se criam parâmetros avaliativos, não se constroem indicadores, não se traz à tona a complexidade das condições de vida dos moradores. No caso brasileiro, conhecer a cidade significa confrontar-se com a concretude da lógica excludente com que tem convivido a sociedade brasileira ao longo de sua história.

É fato que as cidades brasileiras expressam de forma muito nítida o perverso modelo de desigualdade social no país. O *Relatório de desenvolvimento humano 2004* dos países da ONU/Pnud revela, mais uma vez, a persistência desse modelo. O Brasil piorou sua posição no *ranking* dos 177 países, ocupando o 72º lugar; segundo nova metodologia adotada no IDH (índice de desenvolvimento humano) 2002, se mantém como um dos países campeões em concentração de renda.

Esse modelo altamente concentrador faz com que parcelas privilegiadas da população alcancem um padrão de IDH da Noruega ou da Suécia (mais alto IDH) e a grande maioria se classifique entre o IDH do Brasil ou de Serra Leoa (médio e mais baixo IDH, respectivamente). Ou seja, a média do IDH representada pelo Brasil não se sustenta quando se verificam as diferentes condições de desenvolvimento humano observadas nos territórios do país.

Por isso, ao tratar de políticas públicas, a consideração pelas diferenças internas existentes em cada localidade torna-se fundamental, especialmente em contex-

tos de altas desigualdades sociais. Não basta escolher como foco a pior das piores situações, pois a relação é dinâmica e diferenciada entre as condições de vida de cada lugar.

Na cidade de São Paulo, por exemplo, sua prefeitura, desde 2001, tem utilizado a ferramenta do mapa da exclusão/inclusão social[1] para definir territórios prioritários para desenvolvimento de programas, projetos e serviços de inclusão social, de políticas sociais. Assim, os distritos com maior grau de exclusão social foram escolhidos como prioritários para programas de transferência de renda, como o Renda Mínima, Bolsa-Escola, Renda-Cidadã (com aporte de trabalho socioeducativo). A metodologia também serviu de base para o estabelecimento dos 21 centros de educação unificados (CEUs).

Portanto, o instrumento por si só ou a opção por determinados índices de pobreza, indigência, exclusão ou vulnerabilidade para a definição de prioridades da gestão pública expressam pouco do caráter residual ou mais totalizante da ação pública. Deve-se verificar o alcance de tais instrumentos e seus impactos no cotidiano da vida das populações envolvidas no processo e consideradas "vulneráveis", "excluídas", "pobres", "indigentes".

Os territórios de pobreza, exclusão e vulnerabilidade social são desiguais entre si e as relações comunitárias e institucionais variam de tal forma a ponto de exigir em uma área restrita, bairro ou favela, ações igualmente diferenciadas, que levem em consideração as desigualdades internas.

Embora o tema do combate à pobreza tenha ganhado centralidade nos últimos anos no Brasil, a opção pela focalização como forma de gestão das políticas sociais em nível nacional produziu resultados pouco efetivos no combate às desigualdades sociais. Os territórios eleitos como prioritários na execução de programas sociais foram considerados a partir de um conjunto de necessidades individuais a serem satisfeitas com um corte de renda individualizado na forma de meio salário mínimo *per capita.*

As experiências de estratégias de gestão de cunho focalizador vêm demonstrar que é necessário superar o caráter residual da política pública na direção de uma perspectiva cidadã da universalização dos direitos, e que o significado dessa supera-

[1] Trata-se de uma metodologia de pesquisa desenvolvida pelo Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP, sob coordenação da professora Aldaíza Sposati, em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e Instituto Pólis, onde são identificadas as discrepâncias e as condições de exclusão e inclusão social dos territórios da cidade, a partir de um padrão básico de inclusão social definido coletivamente. Com o apoio da Fapesp, hoje essa pesquisa é desenvolvida no âmbito do Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais (Cedest) sob a mesma coordenação e parcerias.

ção vai além de fazer uso de novos instrumentos ou de simplesmente somar o que se encontra pulverizado.

Já as experiências locais baseadas em uma contratualidade social mais alargada de garantia de direitos vêm demonstrar que a factualidade dessa inversão tem relação direta com o processo pelo qual se estabelece essa contratualidade. Os próprios instrumentos de gestão supõem a perspectiva de parceria e participação da população e o envolvimento do corpo técnico das organizações parceiras, para concretizar a direção política planejada. Ou seja, trata-se do desencadeamento de um processo não somente administrativo, mas também pedagógico e participativo da gestão pública, envolvendo os diferentes atores dos setores governamentais e das organizações parceiras não-governamentais.

Em se tratando de gerência pública, assiste-se também entre os anos 1980 e 1990 na América Latina um cenário marcado pela introdução da modernidade administrativa na esfera estatal, onde um dos ingredientes trata justamente da inovação como um dos fatores gerenciais importantes na busca por eficiência e eficácia nos processos de gestão pública. Ainda que sob a influência da iniciativa privada e sob a égide do neoliberalismo, tal processo torna evidente a necessidade de respostas mais ágeis e coerentes do Estado em face das demandas das sociedades. Segundo Sanches (2003:158),

> se pode pensar que a modernização do setor público na América Latina requer práticas construídas a partir dos contextos sociopolíticos e culturais próprios de cada uma das nações, e que esta construção implica a consciência das prioridades que as condições particulares do desenvolvimento impõem à região.

Da mesma forma que as medidas de pobreza, vulnerabilidade ou exclusão social, a questão não está na inovação administrativa em si, mas na forma de relacionar-se aos contextos específicos de cada realidade nacional/local e de acordo com o direcionamento das políticas públicas em que se insere.

Hoje, diante das altas desigualdades socioterritoriais, faz-se necessário no campo de gestão das políticas sociais ir além do conhecimento já acumulado sobre as cidades, dos seus indicadores demográficos, econômicos e sociais. Há que se ter em conta o enraizamento desses dados nos respectivos territórios; ou seja, não basta responder "como" e "em que proporção" as condições de vida ocorrem, mas onde ocorrem.

As inovadoras experiências tecnológicas desenvolvidas no campo das ciências exatas, como as técnicas de geoprocessamento, permitem análises socioterritoriais em níveis cada vez mais sensíveis do ponto de vista dos territórios das cidades no âmbito urbano-social. A adoção de uma nova tecnologia junto ao processo de inovação na gestão das informações das políticas sociais encontra sentido na perspectiva

de aprimoramento sobre o conhecimento da dinâmica da realidade social, essencial para o desenvolvimento das políticas sociais em curso no contexto das altas desigualdades socioterritoriais.

Trata-se de um grande desafio, tendo em vista as resistências predominantes na área social quanto ao manejo de informações quantitativas, bem como à incorporação de instrumentos tecnológicos nos processos de trabalho. A experiência da Secretaria Municipal de Assistência Social ilustra esse desafio, as dificuldades e aprendizagens que uma trajetória de gestão de política social baseada na pespectiva socioterritorial tem a enfrentar.

2. A experiência da Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS) na inovação do processo de gestão de informações

Busca-se, aqui, capturar o processo de construção do conhecimento envolvendo as equipes técnicas do setor de Vigilância da SAS no período de março de 2002 a março de 2004. Esse percurso implica incursões sobre o próprio significado que a perspectiva territorial vai ganhando na política pública de assistência social da cidade de São Paulo e as estratégias utilizadas para que essa perspectiva se concretize no cotidiano da política.

A atual SAS tem em sua história institucional uma marca de gestão regionalizada na cidade de São Paulo, onde essa condição mais descentralizada/regionalizada expressou-se de forma diferenciada ao longo de seu tempo de atuação. Alguns lances dessa trajetória foram particularmente delineados por Aldaíza Sposati no livro *Vida urbana e gestão da pobreza*, de 1988.

A SAS tem suas origens em abril de 1955, quando a Lei nº 4.647 criava a Divisão de Serviço Social (DSS), uma divisão ligada diretamente ao prefeito, mas que se efetivou como órgão técnico-burocrático somente em 1º de janeiro de 1960 com a posse da assistente social Helena Iracy Junqueira. Em 1966, o então prefeito Faria Lima criou a Secretaria do Bem-Estar Social (Sebes), mas não chegou a modificar as ações da DSS. Nesse período instalou-se, nas administrações regionais, uma subdivisão de equipamento social — onde foram lotados 12 assistentes sociais — chamada Serviço Social das Administrações Regionais. Essa orientação descentralizada não era reconhecida pela Sebes, que mantinha sua divisão por programas.

O núcleo de 12 assistentes sociais que, a partir do estudo dos mil casos, abriu frentes de trabalho em favelas, adestramento de mão-de-obra, assistência à infância, educação de base e desenvolvimento comunitário, contava agora, com pessoal às dúzias para ampliar e qualificar as práticas. Agora não é só a setorialização dos mais pobres na ação municipal. Setorializa-se, também, o cotidiano da população em moradia, creche, alfabetização etc. Cada um com seu projeto, cada coisa no seu espaço, a vida

fragmentada em setores, a realidade retalhada, cada um "no seu lugar" (Sposati, 1988:300).

Assim, na década de 1970, quando a Sebes se reorganizava definindo seu lócus da pobreza, ela opta pela setorialização, apesar da estrutura municipal descentralizada das administrações regionais (ARs). A partir de 1973, o Serviço Social das ARs passou a ser denominado Unidade de Desenvolvimento Comunitário (UDC), distanciando-se cada vez mais do órgão central da Sebes, gerando estereótipos entre o grupo das ARs e o da Sebes: o primeiro era tido como imediatista, tarefista e o segundo como planejador, teórico.

Em 1977, Olavo Setúbal, em nome de uma reforma administrativa que eliminasse essa sobreposição de papéis, transformou a Secretaria em Coordenadoria do Bem-Estar Social (Cobes), ligada à Secretaria das Administrações Regionais. Nesse momento, as UDCs foram incorporadas às Supervisões Regionais de Serviço Social (SURs) em número de 17 (de acordo com o número de Administrações Regionais), que permaneceram até o início de 2004.

Sem dúvida, a descentralização trouxe novos resultados e reconhecimento popular mas, sobretudo, pela reorientação da política de ação da Cobes a partir de um movimento ascendente das bases à cúpula administrativa, processo este reconhecido no interior do órgão como "Getê" (Sposati, 1988:307).

O Getê configurou-se em um fato político, questionando a legitimidade dos serviços prestados pelo órgão. Esse período do final da década de 1970, marcado pela descentralização da Cobes, pareceu o mais fecundo quanto à visão dos próprios técnicos e funcionários sobre as limitações das ações setoriais em relação às condições de vida da população, agora mais próximas do cotidiano de trabalho. Essa aproximação com a dinâmica da sociedade, especialmente dos setores mais excluídos, tornava a Cobes uma perspectiva real de mudança da gestão social de forma territorializada, descentralizada e participativa.

Porém, em 1982, a Cobes se transformou em Fabes (Secretaria da Família e Bem-Estar Social), com uma proposta totalmente diversa do que defendia o Getê, reforçando a centralização e a setorialização das ações. A mobilização e as propostas do Getê não foram suficientes para se impor. A Fabes foi extinta em 1986 e transformada em Superintendência do Bem-Estar Social (Subes), incorporada à Secretaria da Educação e Bem-Estar Social. Em 1987, a Subes também foi extinta, transformando-se novamente em secretaria (Secretaria Municipal de Bem-Estar Social — Sebes). Nessa alternância de nomenclaturas, permaneceram as 17 supervisões regionais, mas as perspectivas de superação da setorialização apontadas no final da década de 1970 não se efetivaram.

Em 1993 volta a ser chamada de Fabes (Secretaria da Família e Bem-Estar Social) com um forte apelo ao conveniamento de organizações sociais, e totalmente de costas para a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), então instituída. Somen-

te em dezembro de 1999 a Fabes tornou-se Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS), sob pressão do próprio Fórum de Assistência Social da cidade de São Paulo que lutava, desde a promulgação da Loas, pela consolidação da gestão plena da assistência social na cidade, o que acontece somente em 2001, já no início do segundo governo do Partido dos Trabalhadores, com a efetivação do Fundo Municipal de Assistência Social.

Essa passagem sobre o percurso histórico da SAS objetiva observar a relação da assistência social na cidade de São Paulo com a dinâmica da própria cidade, considerando o fato de sua descentralização ter-se constituído em uma experiência muito próxima à das próprias administrações regionais. A marca desse processo de descentralização ficou sendo a própria setorialização dos programas, embora o final dos anos 1970 parecesse inaugurar um novo cenário para a assistência social, devido à proximidade com a realidade regional, com a proposta do Getê de potencializar as forças locais no atendimento às necessidades das populações, conforme relata Raichelis (1988:103) em pesquisa de 1984:

> Em 2 de outubro de 1979, o G. T. é instituído oficialmente. Aí começou todo o movimento do G. T. — reformula toda a filosofia na linha da participação, das prioridades a serem definidas junto com os usuários e tenta esboçar algumas formas de chegar a isto, reforçando a descentralização, a despadronização da programação, respeitando as particularidades de cada área, aproximando-se dos movimentos sociais já existentes, desenvolvendo um trabalho coletivo com a população etc.

O período efervescente no país, com destaque para os movimentos sindicais e sociais por melhores condições de trabalho, de saúde, educação, habitação atingia também setores técnicos e funcionários da então Cobes.

No início da década de 1990, no âmbito da Prefeitura de São Paulo, primeira gestão do Partido dos Trabalhadores, vivenciava-se um forte debate em torno da descentralização. A então Sebes, com 17 supervisões regionais, mostrou-se como mais uma das divisões territoriais desconexas da cidade. O rebatimento desse processo de discussão entre governo e sociedade pareceu não ter encontrado ressonância no âmbito da Sebes, embora junto com outras secretarias setoriais descentralizadas tivesse um importante papel a desempenhar. Destaca-se o papel da Secretaria das Administrações Regionais (SAR), que tinha à frente a atual secretária da SAS, Aldaíza Sposati, que já demonstrava sua preocupação com uma gestão descentralizada e participativa numa megacidade como São Paulo. No documento de 1991 intitulado "A nova territorialização de São Paulo", coordenado pela SAR, fica evidente essa preocupação logo na introdução:

> Regionalizar São Paulo de maneira a diminuir diferenças é muito mais que uma divisão territorial, pois implica no reconhecimento das características e problemas urbanos e na busca de novas formas de administrar a cidade. Regionalizar no sentido ideal significa ver as regiões da cidade como um espaço global onde se definam políticas abertas à população: o poder público local capaz de agregar e articular interesses e demandas de diferentes grupos e classes sociais no processo de administração da cidade.

A cidade de São Paulo no início dos anos 1990 inaugurava no Brasil um processo de efetivação de uma nova territorialização, visando a descentralização. Assim, a preocupação com o uso do território faz parte da história da cidade, cujo debate vem sendo acumulado ao longo do tempo com diferentes atores, sejam eles da administração local, das concessionárias, das organizações populares, dos centros de pesquisa.

Com a Lei nº 10.932, de 15 de janeiro de 1991, foi consolidada parte importante do processo por uma nova territorialização da cidade, com a divisão por 96 distritos, os quais foram incorporados pelo Censo Demográfico do IBGE de 1991. Dessa forma, São Paulo foi a primeira cidade brasileira a ter seus resultados censitários divulgados desagregadamente, segundo territórios oficiais da cidade.

Esse processo revelava a necessidade da cidade em assumir um novo modelo de gestão, considerando a dimensão da megacidade e suas altas desigualdades intraurbanas. As administrações regionais não configuravam um modelo de gestão local, territorial, que considerasse as dimensões da cidade. Na Lei Orgânica do Município, de 1990, foi prevista a constituição de subprefeituras e dos respectivos conselhos de representantes (arts. 55 e 56). As subprefeituras foram instituídas, de fato, somente em 2003, e eram 31. Porém, permanece em discussão a instalação dos conselhos de representantes.

Se por um lado, nesse período, o território ocupava uma centralidade no campo da geopolítica administrativa, hoje seu papel ganha força na perspectiva da gestão das próprias políticas, com a instalação das subprefeituras, com os critérios territorializados para desenvolvimento de alguns programas sociais, para instalação dos centros educacionais unificados (CEUs). A partir de março de 2002, com uma direção de política pública "como dever do Estado e direito da população demandatária e usuária" (de acordo com a Loas de 1993 e com o art. 221 da Lei Orgânica do Município de 2001) na cidade, passa a fazer parte da preocupação da SAS a territorialização da política de assistência social. Em 2004, a SAS se adapta às 31 subprefeituras para a gestão descentralizada da política de assistência social.

3. Território e política pública de assistência social

Passados quase 40 anos do início de sua descentralização e quase 15 anos de debate sobre uma nova territorialização da cidade, a SAS assume a perspectiva territorial como parte intrínseca à política de assistência social na cidade de São Paulo, onde sua rede regionalizada ganha nova centralidade na gestão da política, tendo em vista o processo de distritalização. Os limites de cada supervisão regional passaram a respeitar os dos 96 distritos da cidade, significando, inclusive, a designação de técnicos responsáveis por cada um dos distritos.[2]

E, de acordo com o Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo 2002/03 (PLASsp), fica clara a direção em duas perspectivas do seu papel institucional, onde se insere a experiência do processo de incorporação do território na gestão da política de assistência social:

- desenvolver sua missão institucional de instalar um sistema de vigilância de exclusões sociais, monitoramento de riscos sociais e pessoais e defesa de mínimos sociais;
- construir a unidade de gestão da política de assistência social na cidade, quer pelo fortalecimento da municipalização, que é tardia em São Paulo, quer pela descentralização e territorialização dessa política a partir de planos regionais operados através dos distritos administrativos, orientados pela ação das subprefeituras e pelo comando único do PLASsp 2002/03.

A análise das desigualdades intra-urbanas na gestão das informações em uma cidade como São Paulo traz um grande desafio: compreender como as diferenças socioterritoriais se processam, produzindo e reproduzindo topografias de vulnerabilidade e exclusão sociais. Nesse caso, processos de vulnerabilidade ou exclusão social se expressam territorialmente, e dizem respeito às condições societárias de vida e não somente a uma somatória de condições individuais.

Nessa perspectiva dinâmica e relacional se busca compreender os processos que terminam por fragilizar determinadas populações, grupos sociais, territórios inteiros de uma cidade e que o geoprocessamento pode auxiliar a tornar mais visíveis.

Em termos organizacionais, uma das primeiras propostas colocadas pela nova equipe de assessoria técnica da SAS era de fundir o então setor de informações (Supervisão Técnica de Documentação e Informação — STDI) com o setor de Informática, pois este poderia potencializar o trabalho de produção e sistematização das informações. Além disso, esse setor encontrava-se com suas funções in-

[2] Vale lembrar que em 2002 ainda prevaleciam as Administrações Regionais como sistema de gestão local. Todavia, os limites de cada uma delas não respeitavam as respectivas delimitações distritais.

definidas, servindo mais como suporte administrativo das outras equipes de trabalho da SAS. Porém, a equipe de Informática não concordava com a proposta de unificação dos setores e decidiu em bloco pedir transferência para outra secretaria.

Na realidade, estava ocorrendo uma inversão de prioridade que ameaçava uma suposta ascendência da Informática sobre outros setores, pois ali se concentravam alguns sistemas de informação ou domínios de softwares que acabavam criando uma relação de dependência de algumas equipes técnicas (relacionadas à supervisão de serviços) pelo serviço de Informática, e também sobrepondo algumas funções que seriam mais afetas à STDI. Por outro lado, na perspectiva de união entre Informática e Informações, se colocava claramente a direção de que a Informática estaria exercendo um papel técnico de suporte ao trabalho que seria protagonizado pela equipe de Informações.

A saída da equipe de Informática não representou um fracasso na proposta de unificação dos setores, e terminou favorecendo o deslocamento da equipe de STDI para o espaço físico anteriormente ocupado pela Informática e as funções administrativas desenvolvidas pela mesma foram sendo redistribuídas para os setores de suprimento de material da SAS, e a função de suporte técnico foi mais tarde suprida.

A mudança em STDI no nível central esteve marcada não somente pela mudança física e melhoria das condições de trabalho, mas essencialmente na busca por uma definição de seu papel, que ganhava centralidade no controle da gestão da política de assistência social em construção. Significava um redimensionamento na produção de informações sobre os serviços, programas e projetos, que passariam a ser territorializados e monitorados a partir de um olhar sobre a dinâmica da cidade.

A nomenclatura de STDI, como de todos os outros setores da SAS, bem como seu organograma, passa por um processo de mudança, e o setor de informações ganha a identidade de "vigilância da exclusão social".

4. O processo de territorialização das informações em SAS

A partir do momento em que se consolidou o processo de distritalização da secretaria, a perspectiva distrital se tornou o ponto básico para pensar, avaliar e propor ações da SAS. Isso passou a exigir da vigilância social um relativo esforço para rever instrumentos de coleta das informações e também as totalizações sobre as ações da SAS e o respectivo georreferenciamento.

O que parecia um processo simples de mudanças de procedimentos revelou-se um laboratório de experiências em que o conflito entre o velho e o novo imperava no cotidiano da gestão das informações. Tratava-se de elaborar novos códigos de linguagem, onde o "território" ganhava a cada dia mais centralidade nas discussões sobre diagnóstico, análise, avaliação, planejamento, previsão, impacto dos serviços em

curso da SAS na cidade. Os 96 distritos passaram a ser a grande referência nos debates e nos exercícios de produção de diagnósticos e relatórios parciais do que ocorria em cada SAS regional.

Destacaram-se dois debates que ocorreram em decorrência dessa nova diretriz socioterritorial junto à SAS e especialmente atingindo as equipes de vigilância: um sobre repensar o papel das informações na política de assistência social e outro sobre o conceito de território. O primeiro ocorreu logo no início da nova gestão da SAS e o segundo cerca de 10 meses após essa reflexão inicial. Nesse período uma referência importante era o "Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo".

Outra experiência de instrumento de gestão que vem sendo utilizada é o mapa da vulnerabilidade social (ver tabela). De acordo com essa metodologia elaborada pelo CEM/Cebrap para a SAS, identificam-se, a partir dos 13.120 setores censitários da cidade de São Paulo (IBGE), 3.313 setores de alta/altíssima vulnerabilidade, o que corresponde a 25% do total dos setores ou 29% da população da cidade, ou seja, são mais de 3 milhões de pessoas vivendo em situação de alta vulnerabilidade social.

Esse instrumento compõe com o Plano Municipal de Assistência Social (Plas) a possibilidade de a política de assistência social da cidade de São Paulo vir a cumprir prerrogativas de inclusão social dos setores considerados mais vulneráveis ou sujeitos aos riscos sociais da cidade, na perspectiva do direito à proteção social. Portanto, são considerados vulneráveis não somente aqueles que possuem determinadas condições pessoais de vida, mas também os territórios mais desprovidos de condições básicas de vida saudável. Essa combinação é que vai configurar os limites de atuação da política, entendendo que em contextos de alta desigualdade social há setores da sociedade que apresentam um conjunto de necessidades a serem atendidas, que os tornam mais vulneráveis que outros setores da cidade.

Dados do mapa de vulnerabilidade social

Agrupamentos	Setores censitários	%	População	%
Grupo 1 (Nenhuma privação)	1.110	8,5	660.287	6,3
Grupo 2 (Privação muito baixa)	2.392	18,2	1.642.744	15,8
Grupo 3 (Baixa privação e idosos)	2.295	17,5	1.705.694	16,4
Grupo 6 (Média/baixa privação e idosos)	1.551	11,8	1.183.717	11,4
Grupo 4 (Média privação e adultos)	2.459	18,7	2.162.920	20,8
Grupo 5 (Alta privação e jovens)	784	6	779.509	7,5
Grupo 7 (Alta privação e adultos)	2.128	16,2	1.867.466	18

Grupo 8 (Altíssima privação e jovens)	401	3,1	399.312	3,8
Total de alta/altíssima privação	3.313	25,3	3.046.287	29,3
Total	13.120	100	10.401.649	100

Fonte: SAS/CEM/Cebrap (2003).

A partir da experiência iniciada na Secretaria Municipal de Assistência Social, por meio do mapa da vulnerabilidade social, percebe-se que o uso do instrumento de gestão pode ser potencializado à medida do envolvimento dos técnicos no processo, desde o primeiro contato com a metodologia de construção do instrumento até sua aplicação e viabilidade no cotidiano da gestão.

Inicialmente, o mapa da vulnerabilidade social parecia ser mais um instrumento novo a ser utilizado na Secretaria de Assistência Social para detectar condições de vida já conhecidas, quando foi proposto o uso de seus resultados no final do ano de 2002 e disseminado no ano de 2003. Ocorreram reações de resistência e crítica à validade dos resultados do mapa. O debate sobre o instrumento envolveu os técnicos das SAS regionais, além da equipe da Vigilância da Exclusão Social lotada no escritório central. À medida que cada equipe regional passou a receber informações do instrumento de forma regionalizada, deu-se um maior interesse pelo mesmo que deflagrou um processo de descoberta de seus limites e de suas potencialidades.

Esse processo de descoberta engendrou igualmente uma série de críticas ao instrumento, que vão redundar nos seus limites como diagnóstico da realidade: há setores cujos limites parecem não corresponder ao real, as condições apontadas de vulnerabilidade não coincidem com a realidade local. Essas críticas se juntaram à necessidade de uma melhor qualificação dos chamados "setores de alta e altíssima vulnerabilidade social", apontados pela análise fatorial adotada pela metodologia do instrumento.

O instrumento gerou um projeto de qualificação dos setores de alta vulnerabilidade social, o que significou a realização de uma pesquisa de campo a partir dos 3.313 setores de alta e altíssima vulnerabilidade social. O projeto foi desenhado e debatido com as equipes regionais da Vigilância da Exclusão Social e coordenado pela equipe central, desencadeando um processo de contínuo aperfeiçoamento da metodologia a ser desenvolvida pelos técnicos. Organizou-se um grupo de trabalho específico para a pesquisa, formado por representantes de "macrorregiões" que têm a função de periodicamente avaliar e indicar as diretrizes para o trabalho de campo.

Esse projeto faz parte de outro projeto de inclusão da técnica do geoprocessamento por toda a secretaria, iniciado em 2003 com o processo deflagrado pelo Plano Municipal de Assistência Social. Para o trabalho de campo, foi utilizada uma planilha básica de dados a serem coletados e que complementaram as informações já produzidas pela metodologia de análise fatorial utilizada pelo CEM/Cebrap. Ou seja,

foram produzidas novas informações mais qualitativas sobre os setores de alta vulnerabilidade social que compuseram com o mapeamento inicial um novo olhar sobre a cidade de São Paulo.

Os técnicos das equipes regionais tiveram um papel decisivo na definição do instrumento de coleta das informações, tendo o mesmo sido testado durante o período de um mês antes de chegar à sua versão final. Esse envolvimento foi fundamental para a legitimação do projeto pelos próprios servidores, clarificando a importância do conhecimento acumulado, especialmente quanto às estratégias de obtenção das informações mais qualificadas.

Os técnicos tiveram que criar em suas áreas de trabalho um processo de convencimento para garantir a participação de outros técnicos na pesquisa que, devido à natureza de suas funções, conhecem melhor a realidade da região em estudo.

Uma estratégia revelada como interessante foi a experiência de envolvimento das organizações parceiras da SAS na região no processo de coleta das informações, valorizando-se o conhecimento igualmente acumulado pelas organizações na sua relação com as comunidades locais.

Essa estratégia foi combinada com a atitude de entregar às organizações parceiras uma cópia do trabalho de mapeamento da região, com base no Mapa da Vulnerabilidade do CEM/Cebrap. O simples fato de disponibilizar informações cartográficas da região, incluindo a identificação dos setores de vulnerabilidade, os serviços públicos disponíveis e os viários principais, serviu como uma importante abertura para o trabalho conjunto.

As formas encontradas pelos técnicos para a viabilização do trabalho de pesquisa denunciavam na sua primeira etapa de teste do instrumento uma reação positiva pela maioria dos participantes. Isso não excluía os depoimentos sobre as dificuldades de desenvolvimento do projeto, tendo em vista o período de fortes mudanças em implementação na SAS, principalmente no que se refere ao sistema de parceria com as organizações da cidade e a adequação junto às 31 subprefeituras.

Mas as dificuldades não foram colocadas como motivos de desestímulo ou desistência do projeto, pelo contrário, a adesão à importância do instrumento e de sua confrontação com a realidade de cada região foi constantemente reiterada pelos técnicos envolvidos.

O objetivo do envolvimento dos técnicos da SAS no processo de colocar à prova os resultados do mapa da vulnerabilidade social não advém de uma desconfiança sobre a veracidade das informações obtidas pela metodologia de análise fatorial que determinou os setores de maior vulnerabilidade social da cidade de São Paulo. Porém, entendendo que as manifestações dessa vulnerabilidade podem encontrar expressões diferentes de acordo com as características de cada população local, de cada território da cidade, é que se fez necessário abrir o processo de trabalho de campo.

Trata-se, também, de uma estratégia do trabalho de construção do Sistema de Vigilância e Monitoramento (Sivimas) da política de assistência social da SAS, no sentido das equipes de técnicos passarem a incorporar a vertente territorial no cotidiano de trabalho de coleta e análise de informações sobre a cidade e sobre a política de assistência social. Com isso, a expectativa é de que um instrumento sobre a vulnerabilidade social ganhe sentido na vida profissional do técnico que o manipula e redunde em qualificação e democratização da informação para a população local.

À medida que os técnicos conseguem depreender do instrumento suas utilidades e significados, abrem-se possibilidades dele também ser de diálogo com a população local, onde se dá a intervenção da política pública. Nesse caso, o instrumento deixa de ser unicamente técnico para passar a ser também pedagógico e participativo, pois trata-se de uma forma de busca de desvelamento de uma realidade em questão, de uma cidade, de um modelo de formação social e política a ser debatido.

Quando o instrumento alcança essas possibilidades e atinge o cotidiano da política pública local de forma participativa, trazendo à tona outros olhares, representa um processo de ressignificação do instrumento.

Boaventura de Sousa Santos (2003:13-14) tem defendido duas sociologias a serem recuperadas ou descobertas no mundo contemporâneo: a sociologia da ausência em confronto com a sociologia da presença e a sociologia das emergências em confronto com uma sociologia futurista.

> Aquilo que não existe é produzido ativamente para não existir, não é um ato fortuito. É produzido para não distinguir, é produzido para estar ausente, é produzido para estar suprimido, é produzido para estar oculto na nossa imaginação, no nosso conhecimento. Portanto, nós temos que fazer uma sociologia destas ausências para podermos trazer à nossa presença estes objetos que são objetos impossíveis e transformá-los em objetos possíveis, em realidades que não existem em realidades que existem. E, portanto a proposta da sociologia das ausências é exatamente a idéia de produzir uma realidade que existe. Nós temos que fundamentar a sociologia das ausências numa sociologia das emergências. O que é a sociologia das emergências? É uma coisa que vocês vêem muitas vezes no vosso trabalho. Eu proponho que a gente valorize o que defende Ernest Bloch, o filósofo alemão que vos falei. É latência, é o que não é, mas pode vir a ser, é a possibilidade e é a capacidade de realizar essa possibilidade. É o olharmos para a realidade, credibilizando os embriões. Nas sociologias das emergências, trata-se de uma estratégia através da qual a gente amplia simbolicamente o presente. Trata-se de um grande apelo à paz. Isto é, nós estamos a ampliar simbolicamente para constituir um embrião de algo melhor, uma outra solidariedade universal. Para esta ampliação simbólica, destas pequenas experiências, que são possíveis, ainda que algumas delas não estejam sequer disponíveis. É isso que eu chamo sociologia das emergências: é procurar pistas, é procurar sinais.

A inspiração que professor Boaventura traz com essas duas sociologias pode contribuir para o processo de uma vitalização de instrumentos de gestão de políticas públicas locais. Trata-se de provocar por meio do próprio instrumento a descoberta de novos sentidos, de novas presenças, de novos significados do real, que muitas vezes o cotidiano do trabalho marcado pela rotina de ações não permite observar.

Por outro lado, a experiência de confrontar uma visão do real (que é a cidade de São Paulo classificada em oito grupos de vulnerabilidade social pelos seus 13.120 setores censitários), com outros significados emitidos pelos técnicos, pelas organizações parceiras e também e especialmente pela população local moradora desses setores, pode vir a gerar novos diagnósticos e indicações de políticas públicas.

Talvez aqui o território ganhe um sentido participante e vivo, a ponto de não somente ser qualificado de alta vulnerabilidade social, mas de poder revelar que vulnerabilidade é essa e quais demandas ela sugere numa direção de inclusão e justiça social. Há que se descobrir junto a velhos e novos instrumentos de gestão das políticas públicas locais mecanismos que possibilitem o diálogo hermenêutico dos vários sujeitos envolvidos no processo, especialmente os que normalmente são esquecidos, excluídos ou considerados pouco importantes no processo.

Assim, tratar da relação entre políticas públicas e território significa considerar o território como sujeito da relação. Como Bernard Pecqueur tem defendido, significa considerar o território um conceito em construção e não algo predefinido na política pública.

É nessa direção que vão se delinear as perspectivas de Michel Autès (1999:135-136) sobre políticas públicas territoriais e territorializadas, diferenciando-as nos seus modos de tratar a questão territorial na sua relação com as políticas.

> Esta é a mudança maior do social: de ação social conhecida como uma série de medidas em direção aos indivíduos, de acordo com suas características específicas, individuais, à ação conhecida como a produção de uma comunidade de cidadãos. Trata-se aqui da emergência do social. Tudo se passa como se o projeto de ação global ao nível de Estado central e aplicado a partir dele reencontrasse a presença e seu sentido graças à sua inscrição local, suas condições potenciais, perdendo sua característica excessivamente tuteladora e totalizante. Políticas sociais territoriais: uma segunda versão que produz localmente as políticas públicas, que serão, ao mesmo tempo, políticas de produção do território e de coesão social, fomentando a integração e o pertencimento pela democracia. É o modo de legitimação das políticas que se colocam como o centro do processo em curso no remanejamento do social.

As perspectivas apontadas por Michel Autès e outras análises que vão colocar em cena o papel do território nas políticas públicas vêm mostrar a complexidade, os limites, as potencialidades e as contradições em que podem estar imbuídas,

pois além de uma perspectiva político-administrativa também estão em jogo aspectos do processo histórico-cultural, de formação de cada sociedade.

5. Conclusão

Os primeiros resultados da pesquisa de campo, que se encontra em sua primeira fase de mapear os 401 setores de altíssima vulnerabilidade social, revelam que é possível desenvolver uma lógica territorial em políticas sociais com participação dos técnicos do setor de informações, superando o patamar de diretriz política e também se efetivar na gestão cotidiana. Trata-se de um processo pedagógico, que significa um percurso de revalorização dessa área de produção do conhecimento e do potencial existente nas equipes de trabalho.

Tradicionalmente, segundo depoimentos de servidores do próprio setor de Documentação e Informação, para esse lócus eram designados os servidores que não eram tidos como "adequados" para os gestores da secretaria, fossem eles de perfil conservador ou não. Ou seja, na terminologia utilizada por alguns técnicos, o setor de informação sempre foi o "quartinho dos fundos" da secretaria.

Na pesquisa realizada por Raquel Raichelis, em 1984, ela identifica as SURs e nelas a equipe de Informações Técnicas que "processa os dados de caracterização e informação a respeito das áreas e da população abrangida pelos programas, alimentando o conjunto do trabalho desenvolvido pelas equipes" (Raichelis, 1988:86). Evidencia-se aqui o papel processador de informações que, em alguns momentos da secretaria, ganha grande impulso com a produção de importantes diagnósticos e análises sobre a cidade de São Paulo.

Mas, notadamente, em 2002, quando se acena uma mudança na gestão da secretaria, o cenário desse setor representava mais a imagem do "quartinho dos fundos", com a precariedade dos equipamentos informacionais, a falta de definição do papel da informação na secretaria, a ausência da ferramenta do geoprocessamento na identificação dos serviços e seu relacionamento nas regiões da cidade. Foi necessário um alto investimento na requalificação do setor em termos tecnológicos e dos próprios servidores no envolvimento com novos debates e perspectivas sobre o papel da informação na política de assistência social, e a necessidade de compreender a dinâmica da cidade para melhor produzir as informações, de forma que tivessem uma base territorial adequada.

O processo pedagógico incluiu, além dos debates teóricos e temáticos sobre a dinâmica da cidade, a territorialização de políticas públicas, a assistência social como política de direitos, um lugar privilegiado para a produção do conhecimento pela valorização da pesquisa social, utilizando como instrumento a pesquisa do mapa da vulnerabilidade social, o que desencadeou novas pesquisas. A pesquisa gerou a necessidade

de apropriação de novas tecnologias e ferramentas para a produção das informações, como o geoprocessamento, que significou investimento em treinamentos e aquisição de novos equipamentos e novos programas informacionais.

Nesse processo, a equipe central teve uma preocupação constante em construir novas bases com as equipes das SAS regionais, o que não ocorre de forma sempre tranqüila, pois as demandas entre as equipes são diferenciadas e os recursos existentes também. Mas, há na equipe central essa preocupação, tendo em vista experiências vividas anteriormente com a dinâmica de organização do setor de informações por macrorregiões, o que era sempre lembrado como ponto positivo no percurso do setor.

Podem ser destacados alguns resultados dessa primeira fase da pesquisa de caracterização dos setores de altíssima vulnerabilidade social, como o exemplo da equipe de Vigilância de São Mateus (Zona Leste da cidade) que a partir do trabalho de campo nos setores de altíssima vulnerabilidade social construiu novas referências para eleger prioridades para a instalação do Programa de Assistência Social às Famílias (Proasf).

O desafio para além da consolidação da própria vigilância como setor é seu papel na construção do Sistema de Vigilância, que implica a intensificação da produção do conhecimento e a relação com as outras áreas da SAS, que vai muito além do "fornecimento" de informações, sejam elas em forma de mapas, relatórios de atividades, planilhas ou gráficos de atendimento. Trata-se de introduzir uma nova dinâmica de trabalho, alçando novos patamares de produção do conhecimento, que contribua também na construção de indicadores so-ciais da política de assistência social na cidade. Dessa forma, parece que hoje o lugar das informações na secretaria foi desalojado do "quartinho dos fundos" e ganha nova centralidade.

Referências bibliográficas

AUTÈS, Michel. Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations. In: AUBERTEL, Patrice et al. (Ed.). *Le RMI a l'épreuve des faits.* Paris: Syros, 1991. p. 197-213.

———. *Les paradoxes du travail social.* Paris: Dunod, 1999.

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

PECQUEUR, Bernard. *Le developpement local.* Paris: Syros, 2000.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Estudos sobre a problemática social de São Paulo*. São Paulo: Secretaria de Bem-Estar Social (Sebes), março de 1975.

———. *A nova territorialização de São Paulo.* São Paulo: Secretaria das Administrações Regionais — Assessoria Técnica de Sistemas de Informática, 1991.

———. *Plas* — Plano de Assistência Social da cidade de São Paulo. São Paulo: Secretaria Municipal de Assistência Social, 2003.

RAICHELIS, Raquel. *Legitimidade popular e poder público.* São Paulo: Cortez, 1988.

SANCHES, Glória G. Gerencia pública y política social em Latinoamérica. *Revista Economia, Sociedad y Território,* v. IV, n. 13, p. 127-162, 2003.

SANTOS, Boaventura S. O papel da produção do conhecimento na transformação social. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NAS NOVAS PAUTAS POLÍTICAS, 2003, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Abong, 2 set. 2003. ms.

SPOSATI, Aldaíza. *Vida urbana e gestão da pobreza.* São Paulo: Cortez, 1988.

———. *A política de assistência social na cidade de São Paulo.* São Paulo: Observatório dos Direitos do Cidadão, Instituto Pólis/IEE-PUC-SP, set. 2001.