



O Social em Questão

ISSN: 1415-1804

ISSN: 2238-9091

osq@puc-rio.br

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Brasil

Reis, Daniela Santos

SISRUA – contribuição para gestão em rede de serviços de atenção à população em situação de rua
O Social em Questão, vol. 16, núm. 30, 2013, Julho-, pp. 89-106
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552264908025>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

UABM
redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

SISRUA – contribuição para gestão em rede de serviços de atenção à população em situação de rua

Daniela Santos Reis¹

Resumo

Este artigo analisa o Sistema de Informação da Situação de Rua —SISRUA— implantado na cidade de São Paulo em 2002, como uma experiência de aplicação de tecnologia no processo de gestão de serviços de assistência social que no caso são direcionados à população em situação de rua.

Palavras-Chave

Serviços socioassistenciais; População em situação de rua; Monitoramento e avaliação de serviços; Sistema de informação.

SISRUA - Contribution to services management the care of the homeless population

Abstract

This paper analyzes the Information System of the Homeless - SISRUA deployed in the city of São Paulo in 2002, as an experiment in the application of technology in the management of Social Assistance services in the case are directed to the homeless.

Keywords

Social assistance services; Homeless population; Evaluation and monitoring; Information systems.

Durante os últimos 30 anos, o problema da população em situação de rua no Brasil foi uma das expressões urbanas das desigualdades sociais resultantes dos desdobramentos políticos-econômicos, sobretudo das décadas de 1980 e 90.

Não somente cresceu a quantidade da população em situação de rua na cidade de São Paulo, como aumentou sua visibilidade, ao ocuparem espaços centrais e simbólicos da cidade o que levou a receberem a caracterização como “inimigos públicos da ordem” (ROSA, 2005). O Estado, por muito tempo, preocupou-se apenas em conter essa população, mediante ações clientelistas e repressoras, sem maior empenho em conhecê-la e reconhecê-la como uma expressão da “questão social”.

Em São Paulo, ao final dos anos 80 e início de 90, começam a emergir reflexões sobre o a população em situação de rua, suas características, onde se localizam, como se organizam, suas determinações, condições históricas e causas estruturais da sua origem na sociedade capitalista, ao final da década de oitenta e início dos anos 90. Nesse momento, o poder público municipal reconheceu essa população que por muito tempo foi considerada como “não-cidadãos” (CAMPOS, 1994). Simultaneamente, organizações da sociedade civil compartilharam do esforço coletivo em desenvolver práticas e foram desenvolvidos os primeiros estudos de caracterização dessa população rompendo com muitos paradigmas negativos na análise de tal realidade.

Em continuidade a esse momento, novos estudos, pesquisas, debates em fóruns, conselhos e conferências da assistência social foram realizados confirmando que para a consolidação de uma política de direitos da população em situação de rua, é imprescindível dimensionar e produzir informações.

Em 2002 foi implantado no órgão municipal de gestão da política de assistência social da cidade de São Paulo o Sistema de Informação da População em Situação de Rua - SISRUA. Uma ferramenta “on-line” habilitada tanto para identificar pontos de concentração da presença da população como para caracterizar seu perfil.

Este artigo apresenta esse sistema, o modo como foi construído, sua utilidade e importância, e sua aplicação na gestão dos serviços de atenção à população em situação de rua.

Atenção à população em situação de rua na cidade de São Paulo: breve histórico

A cidade de São Paulo é a maior cidade do Brasil e da América do Sul em tamanho e população com 11.209.673 milhões de habitantes (IBGE, 2010). Entretanto, convive com as mais graves modalidades de privações, principalmente,

em relação à população empobrecida e desempregada que se refugia em favelas, cortiços e loteamentos irregulares², bem como a que permanece nas ruas. A condição de vida desigual, entre as diversas regiões da cidade quebra o sentimento de semelhança e fomenta a intolerância, a discriminação e segregação.

A presença de adultos, crianças e adolescentes vivendo nas ruas é uma realidade muito presente em grandes cidades como São Paulo, por decorrência de mudanças no mundo do trabalho, agravos no desemprego, precarização das relações de trabalho, elevação de níveis de pobreza e destituição.

Em levantamento realizado em 1992 foram localizadas na cidade 3.392 pessoas dormindo ao relento, em 329 pontos na área central da cidade. Como Koga (2005) afirma,

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.

As informações sobre a cidade e sua população são cada vez mais necessárias e essenciais para o processo de gestão de políticas públicas.

A partir de 1993 e nos oito anos que se seguiram, as gestões municipais desconsideraram o processo de trabalho e discussão realizado para avançar na construção de políticas públicas em atenção à população em situação de rua.

Os protestos constantes do povo da rua, as diversas mortes causadas pelo frio, os maus tratos, a perseguição e o descaso da administração pública fez com que o grupo organizado e apoiado por lideranças da Câmara Municipal iniciasse um processo coletivo de discussão para a elaboração de um projeto que obrigava a Prefeitura a prestar atendimento à população em situação de rua e a fazer vistas às ruas nos abrigos e albergues da cidade.

Em 1995, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou o projeto de Lei 207/94 da então vereadora Aldaíza Sposati. Foi a primeira lei brasileira a confirmar direitos à população em situação de rua, prevendo a criação de serviços em atenção a essa população, como albergues, restaurantes comunitários, moradias provisórias, estabelecendo padrões mínimos para funcionamento com dignidade, porém, a lei foi vetada por inconstitucionalidade, mas após dois anos de manifestações o veto foi derrubado e sancionou-se a Lei nº 12.316.

Em 1996, nova pesquisa realizada pelos técnicos da Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social, estimou que 5.334 pessoas estivessem vivendo nas ruas de São Paulo.

No final de 2000, foi realizado pela Secretaria de Assistência Social - SAS, o primeiro censo municipal da população em situação de rua na cidade de São Paulo, contratando, para tanto a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) da Universidade de São Paulo que elaborou metodologia apropriada para identificar essa população, visando aumentar a credibilidade nos resultados.

Por se tratar do primeiro censo a ser realizado na cidade de São Paulo, tornou-se necessário definir os procedimentos metodológicos a serem seguidos, destinados a recensear uma população sem domicílio, sem local de trabalho regular e sem qualquer outro registro que pudesse servir de referência para a pesquisa. Foram recenseadas 8.706 pessoas em situação de rua. Destes, 5.013 foram encontrados nas ruas e demais logradouros da cidade e 3.693 encontravam-se nos albergues.

Em 2001, novo processo político institucional para atenção à população em situação de rua foi iniciado com a assinatura do Decreto nº. 40.232, como primeiro ato da nova gestão de São Paulo, que confirmava e operacionalizava a Lei de direitos da população em situação de rua. A Lei 12.316 e sua regulamentação pelo decreto 40.232/01 passam a exigir a introdução da atenção à população em situação de rua em todas as áreas do governo, propondo uma rede de serviços para a reinserção social e a reconstrução da autonomia. Seu art. 8º determina: “O Executivo deverá até o terceiro ano de gestão realizar o recenseamento da população em situação de rua da Cidade”. Essa determinação deu sentido de continuidade em produzir dados sobre a situação desse segmento da população da cidade.

Em 2002, foi criado o Programa Acolher – Reconstruindo Vidas pela Secretaria de Assistência Social, um novo processo se instaurou no atendimento à população em situação de rua na cidade de São Paulo para oferecer recursos e atenções em resposta às necessidades sociais dessa população.

Em 2003 a SAS, em parceria com a FIPE, realizou, em outubro de 2003, um novo levantamento na condição de contagem estimativa das pessoas em situação de rua a partir do levantamento amostral de alguns pontos considerados do cálculo de crescimento do número de pessoas em pontos considerados estatisticamente válidos para amostra. Estimou-se em 10.399 as pessoas em situação de rua em 29 distritos pesquisados. Desse total, 4.213 (40,5%) pernoitavam nas ruas e demais logradouros da cidade, enquanto 6.186 (59,5%) encontravam-se albergados.

A gestão 2005–2008 não deu cumprimento à lei, não realizando nem censo nem contagem dessa população. A nova gestão realiza novo Censo com a FIPE e identifica 13.666 pessoas em situação de rua, sendo 6.587 (48,2%) pernoitando nas ruas da cidade e 7.079 (51,8%) nos centros de acolhida.

Desde a promulgação da Lei e de sua regulamentação pelo Decreto Municipal 40.232/01, base do programa municipal para a população em situação de rua na cidade de São Paulo, foram dados vários passos, tanto no que diz respeito ao acesso dessas pessoas aos serviços da cidade, quanto na reflexão da sociedade paulistana em relação ao reconhecimento e o respeito dos indivíduos como cidadãos.

O Sistema de Informação da Situação de Rua - SISRUA

A partir do reordenamento institucional da Secretaria de Assistência Social, realizado em 2002, e a aprovação do Plano Municipal de Assistência Social 2002/2003, foi implantado o sistema de vigilância, monitoramento e avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios desenvolvidos pela Secretaria.

Esse sistema teve que vencer relutâncias e posições refratárias de várias ordens em face da cultura — na área social em geral, e na área da Assistência Social em particular — de que não importa a quantidade de informações, mas sim a das ações que são realizadas. Esse momento coincidiu com a implantação das subprefeituras, o que deu centralidade a incorporação da análise territorial na gestão da política de assistência social, tornando-se bem clara a importância de instalar um sistema de vigilância de exclusões sociais, monitoramento de riscos sociais e pessoais, e defesa de mínimos sociais.

Foi constituído Grupo de Trabalho para implantar tal Sistema que após múltiplos debates passou a utilizar várias ferramentas informacionais, compatíveis com a realidade dos usuários, dos programas e dos serviços, para contribuir na construção de um novo patamar de eficiência, democratização e visibilidade do setor público. Dentre elas, destaca-se o Sistema de Informações da Situação de Rua (SISRUA).

A construção do SISRUA não foi um processo isolado, surgiu após um processo coletivo de debates, consensos e pactos que foram formalizados e contou em sua montagem com a Empresa de Processamento de Dados da Prefeitura de São Paulo a então existente PRODAM. Seu objetivo foi o de cadastrar e registrar o atendimento realizado pelos vários serviços mantidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social, para a população em situação de rua, além de fornecer dados para o monitoramento, sistematização e avaliação da política de atenção à população em situação de rua na cidade de São Paulo.

Esse sistema armazena um conjunto de dados com o qual se pode obter a gestão da informação social de forma eficiente e eficaz, por ter a capacidade de processar grande quantidade de variáveis e os registros do trabalho social desenvolvido nos albergues, abrigos especiais e moradias provisórias. Por ser um sistema on-line, diariamente, novos números são inseridos, gerando, relatórios constantemente atualizados.

Anterior ao SISRUA o registro do atendimento social, quando realizado pelo assistente social, era armazenado em grandes arquivos que se transformavam em arquivos “mortos”. Eram manuseados somente quando da ocorrência de situações que exigiam explicações sobre o usuário do serviço. Os registros de atendimentos até então, não continham dados relevantes para produção de informações que permitissem acompanhar e avaliar a ação no momento mesmo de sua execução.

A necessidade de contar com mecanismos de monitoramento da ação já estava contida desde o final da década de 1980 nos relatórios das supervisões técnicas e nos pareceres do Fórum de Organizações para que fosse garantida a padronização dos instrumentais de registro e o acompanhamento das ações em atenção à população em situação de rua na cidade de São Paulo. Os números apresentados, em relatórios da execução dos serviços, não revelavam a realidade de atendimentos. As informações inseridas freqüentemente procuravam proteger certos interesses de cada organização, como o de não ter prejuízos no recebimento da verba prevista em convênio com órgãos municipais e estaduais, condicionada ao número de atendidos. O número de atendimentos era normalmente sinalizado como o número de atendidos, o que, estatisticamente faz grande diferença. Caso uma pessoa tenha dez atendimentos, podem ser registradas 10.000 atendimentos nos relatórios para prestação de contas, se mil pessoas forem atendidas. Essa confusão impedia a realização de estudos precisos sobre a média de pessoas atendidas e de atendimentos realizados pelos serviços em um mês ou em um ano.

Não existia institucionalmente, até então, cultura de monitoramento e avaliação que exigisse a reflexão e a adoção de instrumentais adequados para a gestão da política pública.

A inversão da postura de descaso pelos processos de monitoramento resultou na adoção de instrumentos de gestão mais acurados. O desafio de mudança foi cultural e tecnológico, abrindo caminhos para a prática do registro de ações, medição de resultados, alterando, assim o cenário anterior: de ausência e precariedade dos instrumentos que poderiam qualificar o processo de gestão, efetivar a construção da qualidade dos serviços e a defender com isto, os direitos da população.

A ebulição dos debates de documentos institucionais, no início dos anos 2000, apontando para a incorporação de novos modelos de gestão de caráter democrático e participativo, conforme determinado pela LOAS, reforça a necessidade de desenvolver um sistema informatizado para captar a realidade dessa população em situação de rua.

Nesse contexto é indicada a construção de sistema com operação em rede para a produção de informação e o acompanhamento do cidadão atendido nos serviços direcionados a população em situação de rua. Esse sistema deveria contribuir na busca de explicações, evidências apoiadas em variáveis próprias para investigar a realidade das pessoas em situação de rua. Para esse avanço foi necessário romper com as práticas que estavam impedindo vislumbrar novas soluções, abordagens e enfoques sobre essa realidade.

A construção do sistema exigiu atenção e discussão nos diversos atores como, coordenadores dos albergues, moradias provisórias, casas de convivência, núcleos de incentivo à economia solidária, técnicos das Supervisões Regionais e do Conselho de Monitoramento às Políticas em Atenção à População em situação de rua. O diálogo estabelecido entre esses setores sociais foi importante para consolidar o novo enfoque, possibilitando contar com sua contribuição na construção de indicadores e no aperfeiçoamento do monitoramento e no tipo de diagnóstico a ser alcançado.

O objetivo da construção do sistema informacional de forma participativa foi assegurar o cumprimento dos princípios e diretrizes da política de atenção à população em situação de rua, bem como construir redes de informação interligando os diversos serviços públicos e tornar conhecidos os mecanismos de funcionamento do sistema, permitindo níveis de acesso para consultas, informações, controle e participação.

As informações geradas pelo SISRUA permitiram traçar o perfil básico do usuário de albergue e do funcionamento das instituições conveniadas. Assim, pode-se entendê-lo como um importante instrumento de gestão para o diagnóstico da situação social. Sendo um instrumento de gestão, o sistema reforça a importância do acompanhamento processual constante e permanente dos gestores para a garantia da efetividade da política em atenção à população em situação de rua.

Entende-se que, para a definição de prioridades, tomada de decisões e para o planejamento do atendimento dessa população, a identificação e quantificação das variáveis podem auxiliar bastante, especialmente na elaboração de programas específicos para esse público e podem indicar a necessidade de se criar novos equipamentos para acolher pessoas nessa situação.

Esse sistema pode gerar informações importantes para a gestão da rede conveniada. É possível a elaboração de relatórios diários sobre o número de pessoas atendidas na rede de serviços de acolhida, bem como possibilita o acompanhamento dos indivíduos sem cadastro, atendidos em pernoites, principalmente nas frentes frias. Possibilita também, controlar o tempo de permanência em um mesmo albergue, avaliando, assim, a quantidade de pessoas que acabam permanecendo no local além do tempo previsto.

O morador registrado em um albergue é cadastrado uma única vez no sistema. Dessa forma, seu registro é automaticamente retomado, quando se apresenta novamente. A trajetória dos moradores de rua pelos diferentes albergues conveniados, portanto, pode ser acompanhada via sistema.

O sistema também disponibiliza vagas, a fim de que uma pessoa não possa estar registrada em mais de um albergue simultaneamente. Caso uma pessoa esteja registrada em um albergue e busque se cadastrar num outro estabelecimento para pernoite, o sistema acusa o registro existente, obrigando a liberação da vaga do albergue anterior.

O fato de cada albergado ter um registro único permite, portanto, a realização de estudos específicos sobre a população, contribuindo assim, para avaliar o trabalho social que está sendo realizado, ao identificar pessoas com longa permanência nos serviços.

Para os gestores da política em atenção à população em situação de rua, conhecer as características dessas pessoas pode ser útil para levantar as razões pelas quais não retomam sua vida fora da rede, acenando para uma compreensão e avaliação de resultados, no caso, do atendimento propiciado. A manutenção e a atualização dos registros são imprescindíveis para o pleno funcionamento do sistema e para a efetiva integração da rede de serviços. Sendo assim, pactos foram formalizados e compromissos estabelecidos para propiciar o fluxo da informação.

O SISRUA permite a extração de relatórios que estão disponíveis a todos, sem exceção. As mesmas informações que são captadas no setor de monitoramento para desenvolver estudos e análises são acessíveis aos gestores, técnicos e educadores sociais. Esses profissionais, além disso, possuem acessos, com senhas diferenciadas, que permitem que o sistema seja seguro, sem intervenções de pessoas que não possuem permissão de uso. Apesar deste cuidado com a segurança do sistema, há sempre questionamentos para a liberação do acesso a outros segmentos técnicos e políticos.

Importante ressaltar que o sistema é de uso exclusivo da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, e por questões políticas, não

permite o acesso de outros órgãos que não respondem pela assistência social. Temos como exemplo, as Delegacias de Polícia que demandam acesso ilimitado, pois consideram o sistema, um potencial para localização de pessoas em situação de conflito com a lei.

Esse raciocínio também permeia alguns setores da assistência social, que equivocadamente, associam o SISRUA com potencial para dar curso a práticas higienistas e excludentes e terminam por discriminar e lesar o direito de acessar aos serviços, contradizendo a legislação vigente que condena todo e qualquer tratamento degradante e humilhante. A viabilização do acesso irrestrito ao SISRUA reforça o “poder das Sociedades Disciplinares” implantadas a partir do século XVII e XVIII, consistindo num sistema de controle social, por meio de classificação, de seleção e de vigilância (Foucault, 1975).

A implantação do SISRUA permitiu avançar e mudou consideravelmente a forma de olhar a realidade entre os gestores sociais que atuam com o monitoramento e avaliação, mostrando que é possível mensurar a população em situação de rua, desde que se conte como o envolvimento dos diversos atores e setores sociais.

O SISRUA não foi criado para determinar e controlar a vida e dinâmica de organização da população em situação de rua, mas sim, para aprofundar a realidade heterogênea da situação de rua, com situações múltiplas e complexas, bem como provocar diálogos e intersecções entre os setores públicos e privados para avançar, cada vez mais, na busca de melhores modelos para solucionar essa questão social.

Após três anos de funcionamento do SISRUA foi realizado um primeiro estudo com base nas informações contidas no sistema. O estudo caracterizou a população idosa nos serviços de albergues. O objetivo foi subsidiar a área de Proteção Social Básica para uma avaliação do alcance do Benefício de Prestação Continuada, previsto em artigo da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. A partir desse estudo estabeleceu-se uma forma de cooperação técnica com o INSS, com o objetivo de viabilizar o benefício e para capacitar os gestores no encaminhamento de novas demandas.

Outro estudo realizado a partir dos dados do SISRUA foi sobre o tempo médio de permanência nos serviços de albergue e em moradias provisórias, da população, os motivos de desligamento, a partir de indicadores propostos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que na ocasião financiava a implantação de serviços no centro da cidade demandando que a proposta da Secretaria contivesse a avaliação sobre a autonomia das pessoas acompanhadas nesses serviços.

Foi possível, por meio desses estudos, verificar a grande incidência de pessoas que estavam há mais de um ano em albergues, sem perspectiva de saída. Importante lembrar que o albergue não é considerado moradia definitiva. Essa característica supõe a necessidade de uma rede de serviços de natureza complementares para garantir o trânsito das pessoas para novas aquisições, inclusive da autonomia para reconstrução de suas vidas, como também a identificação de situações que exigiam serviços de longa permanência, mas que deveriam ser diferenciados dos demais.

A utilização do SISRUA

As equipes técnicas produziram rico material a partir do funcionamento do SISRUA, para o processo de conhecimento da realidade vivida pela população em situação de rua atendida nos serviços da rede municipal pública. Para a avaliação das ações, a história das políticas públicas do município, foi legado um repertório de práticas e reflexões que merecem reconhecimento. Para este artigo, que se fundamenta na dissertação de mestrado defendida pela autora, foi consultado esse acervo, analisados documentos e relatórios técnicos, além da legislação vigente e de mais avaliações recentes. É de se registrar, porém, que foi baixo o investimento institucional em favorecer o entendimento mais amplo sobre o emprego de tecnologias de informação na gestão social.

O documento Avaliação do Desempenho dos Serviços Socioassistenciais Conveniados, realizado em 2007, incluiu em um dos seus pontos a avaliação dos gestores do órgão quanto ao grau de utilização do SISRUA. Segundo os indicadores do relatório, a média de utilização dos serviços foi de 95%, um índice alto em comparação ao estudo realizado a partir dos dados do SISRUA, que apontou a média de 70% de utilização. Os dados do estudo, cujo objetivo foi avaliar a constância do armazenamento e uso das informações, apontaram a negligência do uso do sistema. A causa foi caracterizada como falta de acompanhamento processual constante e permanente de ações desenvolvidas, tanto por parte da administração pública, como por parte das ONG's que operavam a gestão de serviços. Esse estudo analisou 39 serviços de acolhida à população em situação de rua da cidade de São Paulo, conveniados com SMADS. As variáveis para análise foram: taxa de ocupação, quantidade de entrevistas sociais registradas no sistema, quantidade e qualificação dos desligamentos realizados e tempo de permanência dos usuários nos serviços. As informações desse documento avaliativo mostram inconsistência. De um lado, informa que o SISRUA está sendo utilizado e após, afirma que ele é pouco aproveitado na gestão do serviço.

Uma vez lançados no sistema, os dados possibilitam a produção de informações importantes para o controle público, como a transparência do atendimento. Quando os dados não são lançados, o sistema aponta irregularidades que podem estar associadas a problemas na estrutura ou à falta de manutenção pelos responsáveis.

É importante apontar que, após a LOAS, um novo modelo de exercício da relação entre o público e privado se constrói. A regulação dessa relação é baseada em diretrizes que definem os serviços prestados e seus custos, além de padrões de qualidade passíveis de avaliação. Os documentos oficiais definem regras para o estabelecimento dos convênios e dentro das regras, as normas para a gestão e prestação do serviço.

O termo de convênio firmado entre administração pública e uma ONGs, para prestação dos serviços públicos em atenção à população em situação de rua, estabelece que é dever da ONG demonstrar, clara e eficientemente, a utilização dos recursos públicos no desenvolvimento do serviço. Além disso, deixa patente a importância da alimentação e do uso das informações nos sistemas existentes para o gerenciamento e acompanhamento das ações³. Ou seja, apesar do discurso de que o sistema informatizado é um mecanismo de controle, o Estado vê ao mesmo tempo neles um instrumento para se adotar medidas que contribuam para a superação de práticas ineficientes e sem transparência.

Em 2008, a realização do diagnóstico do armazenamento e uso das informações para o monitoramento das abordagens de rua, constatou que, apesar da inserção de registros no SISRUA ser realizada regularmente, inclusive com a participação de grupo de digitadores, não existia ainda a prática dos gestores e técnicos em consultar os relatórios disponíveis no sistema, com o fim de subsidiar os gestores da política em atenção à população em situação de rua.

Outros procedimentos evidenciam a baixa exploração de todo o potencial informativo nele existente e dos meios facilitadores que disponibiliza. O trabalho de quantificação de ocorrências é com frequência feito manualmente, em planilhas de papel. Quando solicitadas, informações sobre encaminhamentos são obtidas mediante contagem, uma a uma, sem auxílio da ferramenta tecnológica.

É paradoxal no SISRUA a concomitância entre a compreensão razoável que se tem hoje sobre a necessidade da criação e utilização de ferramentas informacionais e esses tipos de negligência e de métodos de registro e processamento rudimentares, como os citados. Nesse sentido, pode-se afirmar que ocorre desperdício de energia de técnicos e de gastos face o descompasso entre implantação do SISRUA e a baixa incorporação do conteúdo do sistema no processo de gestão.

A importância do uso das informações para o monitor a mudança significativa da cultura do processo de gestão, de modo a que ele não inviabilize o funcionamento do sistema de vigilância, monitoramento e avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios, conforme previsto na implantação do Sistema Único da Assistência Social.

Uma resposta a este problema pode ser encontrada se conseguirmos analisar os significados, sanar as dificuldades no acesso tecnológico, capacitar as pessoas para o tratamento adequado da informação, pois é preciso que a informação seja entendida para ser incorporada (TAPAJÓS, 2003). Além disso, é necessário disseminar a importância da informação nos espaços de participação da sociedade civil, promovendo, assim, as interlocuções e conexões necessárias para o êxito da apreensão e utilização do sistema.

Desafios de implantação e de manutenção

No processo de implantação do SISRUA, vários desafios foram enfrentados, desde a falta de computadores até as relutâncias, e mesmo a resistência seguida, por parte dos gestores sociais dos serviços e dos supervisores técnicos em atenção à população em situação de rua.

Os mesmos problemas encontrados na implantação foram detectados no diagnóstico realizado pelo grupo de trabalho da Política de Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2005). Foram apontados vários motivos, dentre os quais foram destacados: falta de estrutura (máquinas, servidores, segurança de dados); de conhecimento e habilidades para o uso das ferramentas informacionais; de domínio das novas linguagens; de padrões de fluxo e alimentação de dados. As resistências e relutâncias se devem também a discursos, dando abertura à ideia de que resultados são intangíveis, processos são mais interessantes do que produtos.

As tecnologias possuem linguagens com vários tipos de significados. Para uma pessoa não habilitada, é impossível saber sobre o que, para que e para quem se está falando. Essa dificuldade no entendimento da linguagem técnica informacional, pode produzir um sentimento de incompetência em relação à velocidade de atualização necessária para se comunicar e para trabalhar com as máquinas.

Fica evidente, nas avaliações, que o SISRUA ainda não foi incorporado totalmente à Política em Atenção à População em situação de rua. Apesar dos esforços em promover constantes treinamentos e reuniões para potencializar o uso do

sistema, o próprio poder público, acaba minimizando a ferramenta e a sua capacidade de democratização da gestão social.

Notas finais

De acordo com Tapajós (2003), há apontamentos positivos na utilização de tecnologias na esfera pública. No entanto, o uso inexpressivo e a falta de investimento no tratamento da informação pública impedem a possibilidade de transformá-la em informação social e útil. O desenvolvimento, uso e incremento da capacidade de tratamento da informação para monitoramento e consequente controle público, mesmo reconhecido como ação fundamental na área de Assistência Social, ainda é visto de forma limitada, indicando a exigência de mudança nas formas de pensar, perceber, avaliar e agir.

O SISRUA, por ser a primeira ferramenta informacional a registrar dados de cidadãos que utilizam os serviços em atenção à população em situação de rua, superou os discursos da impossibilidade de quantificar a ação. Representou grande incremento ao possibilitar a ampliação do olhar para a população em situação de rua, sem exigências de corte de renda e domicílio, portanto, apesar de ter uma hospedagem fixa, é um sistema da rua. Todavia essa interpretação ainda não foi totalmente incorporada.

O SISRUA como expressão de uma parte da política de atenção à população em situação de rua de uma cidade não atinge plenos resultados caso não mantenha inter-relação com outros sistemas que monitorem serviços e atenções complementares a essa população. Qualquer sistema que opere isoladamente não ganha “vida” ele ganha significado a partir da incorporação das tramas construídas pelo uso da ferramenta. Este não se restringe ao movimento de ligar e desligar o computador. É preciso a participação de quem insere os dados, o olhar de quem convive em meio à dinâmica da população em situação de rua. Sem criar um contexto para esse conjunto de signos, o SISRUA “não diz nada.” É preciso transformar esses signos em informação e promover um canal aberto de comunicação, interação e desenvolvimento de ações contínuas e efetivas.

O ponto nodal está em estabelecer uma sinergia entre os vários atores, instituições e tecnologias envolvidas no processo de promoção da informação ou na informação. A informação tem sido base importante na constituição de uma “sociedade em rede”. Para o Estado, é imprescindível se aliar à informação, pois norteará o estabelecimento do elo entre a sociedade civil, realidade social e acesso aos direitos. A tecnologia, uma vez democratizada, está a serviço do homem. Morin (2005) afir-

ma que o diálogo entre o ser humano e máquinas supõe a interatividade, trazendo consigo interpretações variadas e múltiplas no exercício da política.

O SISRUA como locus de acolhida da informação possibilita desvendar características e peculiaridades da população em situação de rua. Faz-se necessário garantir a continuidade do processo coletivo, para ampliar a assimilação e, sobretudo, o intercâmbio entre vários atores e seus saberes para provocar uma mudança nas formas de pensar e agir.

Nem sempre, no entanto, as mudanças na forma de pensar ou agir vão ao encontro aos interesses macro-políticos, que serão sempre o grande embate. Exige-se dos gestores da política de atendimento, o reconhecimento da utilidade do sistema como fator contribuinte no desenvolvimento da política e não somente como forma expiatória para a prestação de contas. É necessário investir na ferramenta, uma vez que ela existe e funciona. Pensar em substituir esse processo por instrumentais de papel é retrocesso.

O que se pretende com o uso de tecnologias no monitoramento e na avaliação é potencializar a capacidade de se fazer uma leitura macro e micro, a partir dos diversos territórios. Além disso, se faz necessário acelerar os mecanismos de publicização da informação, como publicações técnicas, manuais, boletins de referência e literatura institucional, que sistematizem os dados produzidos e façam com que as informações circulem interna e externamente.

A falta de habilidade no uso do sistema informacional deve ser superada com a permanência constante de formas variadas de capacitação das pessoas responsáveis. Novas definições políticas nos fluxos e gestão da informação devem ser solucionadas, pois impedem o pleno funcionamento e uso de ferramentas informacionais. Não há, no entanto, ainda um debate suficiente de como constituir novas relações, saberes, discursos e uma nova política que transcenda as formas de controle.

O SISRUA mostra a adequabilidade que é manter sistemas de monitoramento por tipo de atenção a compor a vigilância social. Sua dinâmica facilita a construção de relação em rede de serviços similares a partir de informações objetivas da atuação de cada um.

A experiência mostra que validar a prática do uso das tecnologias significa promover a transparência, o direito social e, sobretudo, o fortalecimento da política de assistência social.

O SISRUA e outras tecnologias similares são fundamentais no processo de efetivação do Sistema de Vigilância Socioassistencial enquanto função da política de assistência social e parte da dinâmica do SUAS- Sistema Único da Assistência Social.

Referências

- ABREU, P. B. e J. Cruz Prates. *Relatório de Resultados da Pesquisa sobre as Condições Sociais e de Saúde Mental de Moradores de Rua em Porto Alegre*. HC de Porto Alegre, PMPA, PUCRS e UFRGS. Porto Alegre, 1999. Mimeo.
- BATTINI, O. *SUAS: conquistas sociais e desafios*. In: BATTINI, O (org.). *SUAS – Sistema Único de Assistência Social em debate*. São Paulo: Veras, Curitiba, PR: CIPEC, 2007.
- BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD*. Brasília, 2004.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Grupo de trabalho – Política de Informação e Política de Avaliação e Monitoramento*. Brasília, 2005.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua*. 1a, 2005, Brasília. Documento final. Disponível <www.mds.gov.br>. Acesso em: 10 ago 2007.
- CAMPOS, M.S. *A Assistência Social Pública – a experiência da Secretaria Municipal do Bem-Estar Social de São Paulo durante o período 1989-1992*. In *Serviço Social e Sociedade*, n. 45, ano XV. São Paulo: Cortez, 1994.
- CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede*. A Era da Informação: Economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- _____. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- KOGA, D. *Medidas na cidade: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____. *A incorporação da Topografia Social no Processo de Gestão de Políticas Públicas Locais*. In: RAP. Rio de Janeiro. p.635-54, 2005.
- LAVINAS, L. *Pobreza, Desigualdade e Exclusão: contextos atuais*. In: Rede 10 – Luta contra a pobreza urbana, 2003. São Paulo. Documentos-Base da Conferência de lançamento da Rede UrbAL Europeaid. São Paulo: Rede Urbana de Cidadão, p. 1-74, 2003.

LÉVY, P. *As tecnologias da Inteligência – o futuro do pensamento na era da informática*. Rio de Janeiro: 34ª ed, 1993.

MORIN, E. *Ciência com consciência*. Trad. De Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. Ed. Revista e modificada pelo autor – 9a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

PEREIRA, M.A.A. *Caminhos em construção: encontro entre a população em situação de rua e o MST, 1999 – 2003*. Tese (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2005.

ROSA, C.M.M. *Vidas de Rua*. São Paulo: Hucitec: Associação Rede Rua, 2005.

_____. VIEIRA, M.A. C; BEZERRA, E.M. R. (org.). *População em situação de rua: Quem é, Como vive, Como é vista*. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. (org.). *População em situação de rua: Brasil e Canadá*. São Paulo: Hucitec, 1995.

ROSA, L.P. *Tecnociências e humanidades: novos paradigmas, velhas questões*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: técnica e tempo; razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SÃO PAULO, Prefeitura de São Paulo. *Decreto n. 40.232 de 2 de janeiro de 2001*.

_____. *Legislação do município de São Paulo: Lei n. 12.316 de 16 de abril de 1997*.

SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. *Avaliação do desempenho dos serviços socioassistenciais conveniados com a SMADS – 1o e 2º trimestre de 2007*, São Paulo 2007.

SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Assistência Social. *Relatório do Censo da População em situação de rua*. FIPE/SMADS. São Paulo, 2009.

_____. *Relatório de Gestão 2001-2004*. São Paulo, Dezembro, 2004.

_____. *Relatório da Estimativa da População em situação de rua*. FIPE/SAS. São Paulo, 2003.

_____. *Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo – PLASp 2002-2003*. São Paulo, 2002.

_____. *Programa Acolher – Reconstruindo Vidas*. São Paulo, 2001 (mimeo).

SÃO PAULO, Secretaria Municipal do Bem-Estar Social. *Contagem da população em situação de rua no município de São Paulo e perfil dos usuários em albergues municipais*. São Paulo, 1998 (mimeo).

_____. *Síntese da contagem da população em situação de rua*. São Paulo, 1994. (mimeo)

_____. *Dossiê sobre a população moradora de rua na cidade de São Paulo*. São Paulo, 1990.

SILVA, M.L.L. *Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995–2005*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Universidade de Brasília, 2006.

SPOSATI, A. *Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS*. In: Revista Serviço Social & Sociedade, n. 78, São Paulo: Cortez, 2004.

_____. *A assistência social no Brasil 1983–1990*. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. (coord.). *O mapa da exclusão - inclusão social na cidade de São Paulo*. São Paulo: Educ, 1996.

TAPAJÓS, L. *Informação e Políticas de Seguridade Social: uma nova arena de realização dos direitos sociais*. Tese (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2003.

_____. *Gestão da Informação no SUAS*. In: Revista Quadrimestral de Serviço Social. Ano XXVII, n. 87, Cortez, 2006.

Notas

- 1 Assistente Social, mestre em Serviço Social pela PUC/SP, coordenadora e professora do curso de Serviço Social da Anhanguera Educacional, Especialista em Assistência e Desenvolvimento Social da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura de São Paulo. A discussão levantada neste artigo é parte da dissertação de mestrado defendida no programa de pós-graduação do Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo em 2008. E-mail: daniela.istorial@gmail.com
- 2 São 386.188 favelas, segundo o IBGE 2010 e mais de 21 mil cortiços e loteamentos irregulares, segundo a Secretaria de Habitação do Município de São Paulo, baseados no censo 2000.
- 3 Das obrigações da conveniada, a cláusula quarta reza: “manter atualizado diariamente o Banco de Dados dos Usuários e de suas Famílias, de acordo com as normas expedidas pela União e pelo Governo do Estado de São Paulo, bem como deverá alimentar os sistemas de controles de dados dos serviços — on line, informatizados ou manuais — adotados por SAS, e especialmente o Sistema Informatizado de Rua – SISRUA”.

Recebido em junho de 2013, aprovado para publicação em agosto de 2013.

