

Território, vulnerabilidades, risco e cartografia social

PAULO CLEMENTE

Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial



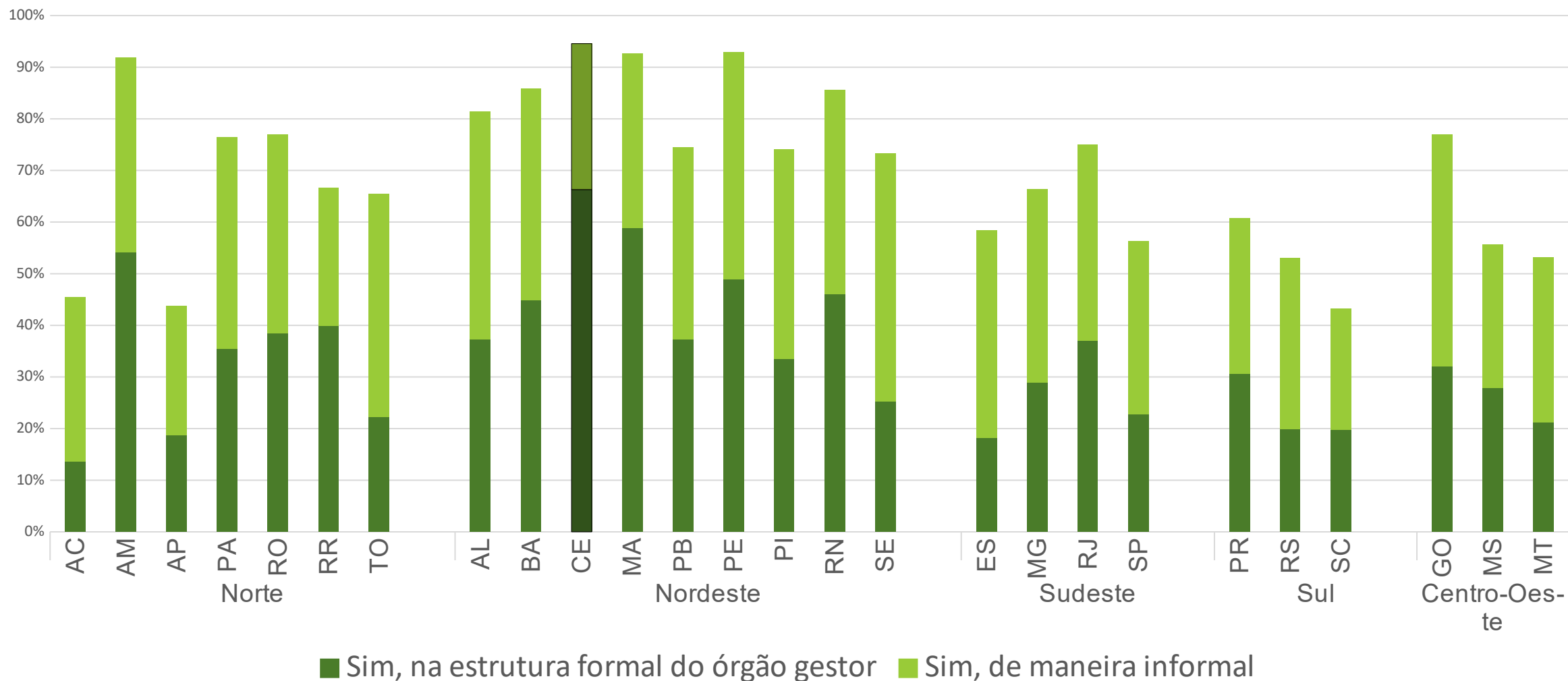
**Território, Territorialidade e Territorialização:
Identificação das Vulnerabilidades, Riscos
Pessoal e Social e Potencialidades -
Cartografia Social enquanto Linguagem para Inclusão Social**

Roteiro da Apresentação

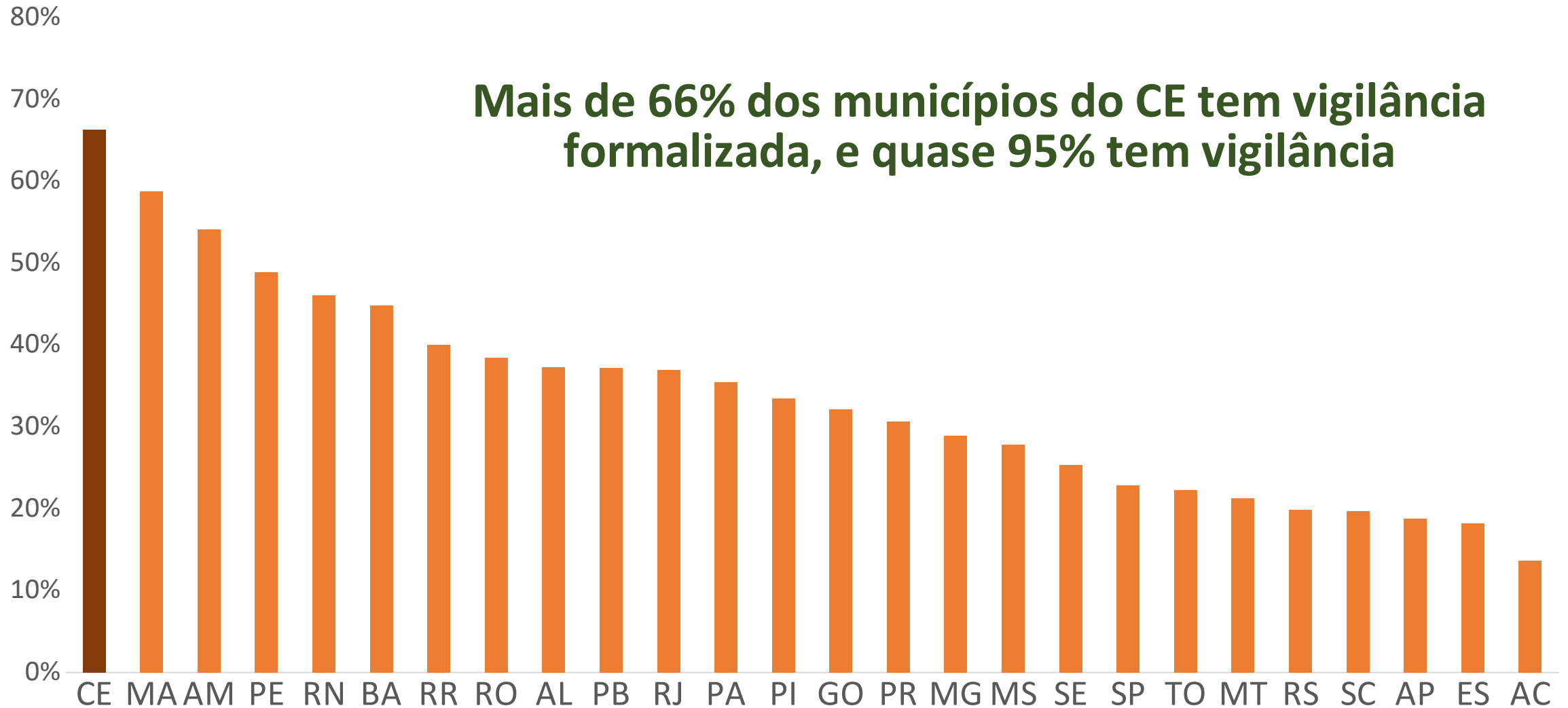
1. Introdução – Por que não vamos falar do básico?
2. Definições e conceitos – De tanto repetir, perdemos o sentido do que eles querem significar
3. Problematizando os conceitos e definições: O Território na Política de Assistência Social
4. Problematizando os conceitos e definições: Vulnerabilidades, Riscos e Potencialidades
5. Mapas e Cartografia Social
6. A síntese e os novos caminhos: repensar e problematizar o território na Assistência Social

Por que não falar do básico?

Percentual de municípios segundo a formalização da área/setor de vigilância no órgão gestor, Brasil e UF – Censo SUAS Gestão Municipal 2021



Percentual de municípios com Vigilância formalizada no órgão gestor, por UF Censo SUAS 2021



Definições e conceitos

De tanto repetir, perdemos o sentido do que eles querem significar

“O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade”

Milton Santos

O território é o espaço recheado pelas relações sociais

Definições e conceitos

A matricialidade sociofamiliar é um dos eixos estruturantes do SUAS, que deve ter foco e centralidade na família

A PNAS se configura na perspectiva Socioterritorial
A territorialização é um eixo estruturante do SUAS

Definições e conceitos

Público usuário da AS:
cidadãos e grupos que se
encontram em situações de
vulnerabilidade e riscos (PNAS)

Cartografia social é uma
ferramenta participativa que
permite descrever a realidade,
a ponta, o chão, o vivido, para
além dos números e
estatísticas

Problematizando os conceitos e definições

Qual o significado de vulnerabilidade e risco das famílias?

O que é família, mesmo?

Como esse conceito de território se encaixa no meu trabalho no município, no CRAS?

Por que esses conceitos compõem a PNAS?

Qual a sua história, de onde vieram?

Como eu faço uma cartografia social?

A cartografia é melhor do que as estatísticas?

Problematizando os conceitos e definições

Território na Política de Assistência Social

- ❖ O conceito de território é central na geografia, e não é unívoco, é objeto de disputa;
- ❖ Territorium – terra sob jurisdição; área delimitada
- ❖ Historicamente, o conceito surgiu como “apropriação do espaço” por determinado grupo social (ou povo), associado ao conceito de estado-nação
- ❖ O conceito de território foi se sofisticando e ganhando outros contornos, especialmente depois dos anos 80

❖ A idéia básica mais geral é:

*“Território é o espaço delimitado, produzido pela sociedade, no qual existem múltiplos **objetos geográficos** (naturais e construídos), **atores sociais** – pessoas (indivíduos e grupos) e instituições –, **relações** (fluxos) e **poderes diversos**”*

“Territorialização - Processo pelo qual populações, pessoas, grupos, organizações e instituições se fixam em um espaço, em determinado tempo (espaço temporal), e no qual organizam e estabelecem relações sociais que possibilitam criar identidade, vínculo e pertencimento ao lugar”. (Gondin e Monken)

- ❖ Dimensões jurídico-política, cultural, econômica, ambiental e etc. do conceito de território (cada uma com conceito, atores, perspectivas diferentes)
- ❖ Outro conceito central, associado às concepções modernas de território é o de **escala**: Assim, podemos considerar como território o bairro, distrito e outras subdivisões municipais, o município, estado, a região e outras divisões subnacionais, e assim por diante.



- ❖ Território na Assistência Social: encontro (casamento) entre as transformações na Geografia e na assistência social
- ❖ Por que a PNAS incorporou “território” e “territorialização”?

Dimensão histórica da assistência social pré-SUAS

- ❖ Apesar da Assistência Social se configurar como um direito na CF de 1988, ainda se desenvolvia por meio de ações isoladas, descoordenadas, fundamentadas na “Caridade” (por igrejas, associações, e etc.) ou na “Solidariedade” (como o Programa Comunidade Solidária, de 1995 a 2002).
- ❖ Descentralização (sem coordenação, na LOAS de 93) e re-centralização (PCS)

- ❖ Ações pontuais, em poucos municípios
- ❖ Combate à pobreza sob a ótica da extrema focalização e dispersão de ações (Bolsa escola, vale gás, e etc.)
- ❖ Programas executados de forma fragmentada, com foco em públicos-alvo restritos (PETI, Sentinela, Agente Jovem, ações para idosos, e etc.)
- ❖ Conceitos da PNAS de 2004: Origem nas discussões e no movimento das conferências, por um lado (*assistência social*); e nas transformações do estado pós 2003 e no debate de políticas públicas (*política de desenvolvimento e políticas públicas*)

- ❖ Território como base de organização do SUAS:
 - os serviços devem obedecer a lógica de proximidade do cidadão
 - devem localizar-se em territórios de incidência de vulnerabilidade e risco
- ❖ Territorialização como princípio, em consonância com o PPA e outros documentos estruturantes de políticas públicas da época
- ❖ Heterogeneidade dos territórios: municípios muito diversos (metrópoles e municípios de PP I); desigualdade intramunicipal, localização da pobreza, e etc.

Problematizando os conceitos e definições

Vulnerabilidades, Riscos e Potencialidades

*“Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de **vulnerabilidade e riscos**, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social”*

PNAS 2004

Risco: Probabilidade ou iminência de um evento acontecer;

Vulnerabilidade: Situações que nos deixam mais expostos ao(s) risco(s) de determinado evento;

Exemplos

Naturais e Ambientais

(enchentes, seca, deslizamentos, rompimento de barragem, e etc.)

Saúde

(epidemias, doenças);

Riscos associados ao ciclo de vida

(maternidade, nascimento, velhice, morte);

Sociais

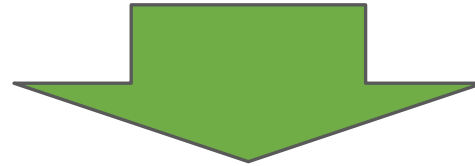
(violências, discriminação, preconceito);

Econômicos

(desemprego, inflação).

Se esses eventos acontecerem:

POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS:



- Fome e insegurança alimentar;
- Desemprego;
- Desabrigamento;
- Diminuição na capacidade protetiva e de autocuidado das pessoas e famílias;
- Rompimento e fragilidade nos vínculos familiares e sociais;

Vulnerabilidade: Situações que nos deixam mais expostos ao(s) risco(s) de determinado evento;

Características da noção de Vulnerabilidade

- **Não é sinônimo de pobreza** A noção de vulnerabilidade é muito mais ampla e engloba a pobreza como uma de suas múltiplas manifestações.
- **Não existe “vulnerabilidade em si” nem “vulnerabilidade para sempre”** Ninguém é vulnerável por si só. Vulnerabilidade é uma condição, criada e reproduzida por processos sociais.
- **Ideia de processo- trajetória** Caráter dinâmico das vulnerabilidades ao longo da vida/trajetória. Nem sempre uma pessoa está vulnerável ao mesmo risco.

Características da noção de Vulnerabilidade (cont.)

- **Individual e Coletiva** A vulnerabilidade pode estar associada a “perfis identitários” (p.ex. mulheres, indígenas, negros, população LGBTQIA+) e territórios (áreas de favela, bairros, etc.)
- **Concentração** Pelo fato de poder estar associada a identidades ou territórios, um indivíduo pode concentrar vulnerabilidades
- **Noção de ativos e estratégias de resposta** “ativos” ou potencialidades que podem ser mobilizados ou desenvolvidos para mitigar ou neutralizar a vulnerabilidade: - recursos de natureza tangível (renda, poupança, benefícios) e menos tangível (capital social, relações familiares, dimensão relacional e psicossocial, autoestima)

O mesmo evento, vulnerabilidades diferentes

Rompimento de barragem

Família da favela (sem documento de propriedade) x fazendeiro

Acidente de carro

Jovem com emprego formal x jovem com emprego informal

Maternidade

Mãe pobre, com família presente e participativa x mãe pobre sem família

Desemprego

Homem branco x Homem negro

Exemplo: Riscos e vulnerabilidades associadas à gravidez e maternidade e possíveis respostas

Risco:

Problemas de saúde com a gravidez; Depressão pós parto

Dificuldade para se manter e trabalhar após a gravidez;

Resposta:

Pré-natal e acompanhamento de saúde
Acompanhamento psicossocial; Apoio da família;

Seguridade social (licença maternidade);

Poupança (economias) do casal;

Estabilidade temporária no emprego;

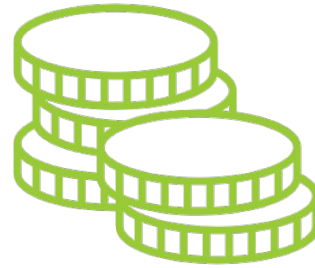
Apoio da família no cuidado da criança;

Política pública de Creche



Família

- Poupança familiar
- A família provê os cuidados pessoais à infância, maternidade, deficiência e velhice;
- (Solidariedade da família extensa)
- (Solidariedade comunitária; caridade;)



Mercado

- O indivíduo compra e paga pelos serviços que necessita, como educação, creche e saúde privadas
- O cuidado nas situações de infância, velhice e etc. é feito por instituições privadas, pagas;
- Poupança, economia individual. Seguros



Política pública

- Serviços públicos (gratuitos, universais) de creche, educação, saúde
- O Estado provê seguridade social (saúde, previdência (aposentadorias, licenças, seguro desemprego) e assistência

Como “combater”, reverter e prevenir tantos riscos e vulnerabilidades?

SERVIÇOS DAS PROTEÇÕES BÁSICA E ESPECIAL DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE

BENEFÍCIOS

PROGRAMAS E PROJETOS

acolhida

Espaços, escuta, informações sobre direitos, oferta de serviços e de locais de permanência

renda

Auxílios financeiros e benefícios continuados para cidadãos em situação de vulnerabilidade

convívio

Construção, restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento; ruptura isolamento social

autonomia

Capacidades e habilidades para o protagonismo e exercício de cidadania

apoio e auxilio

Auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório

Mapas e Cartografia Social

O que é um mapa?

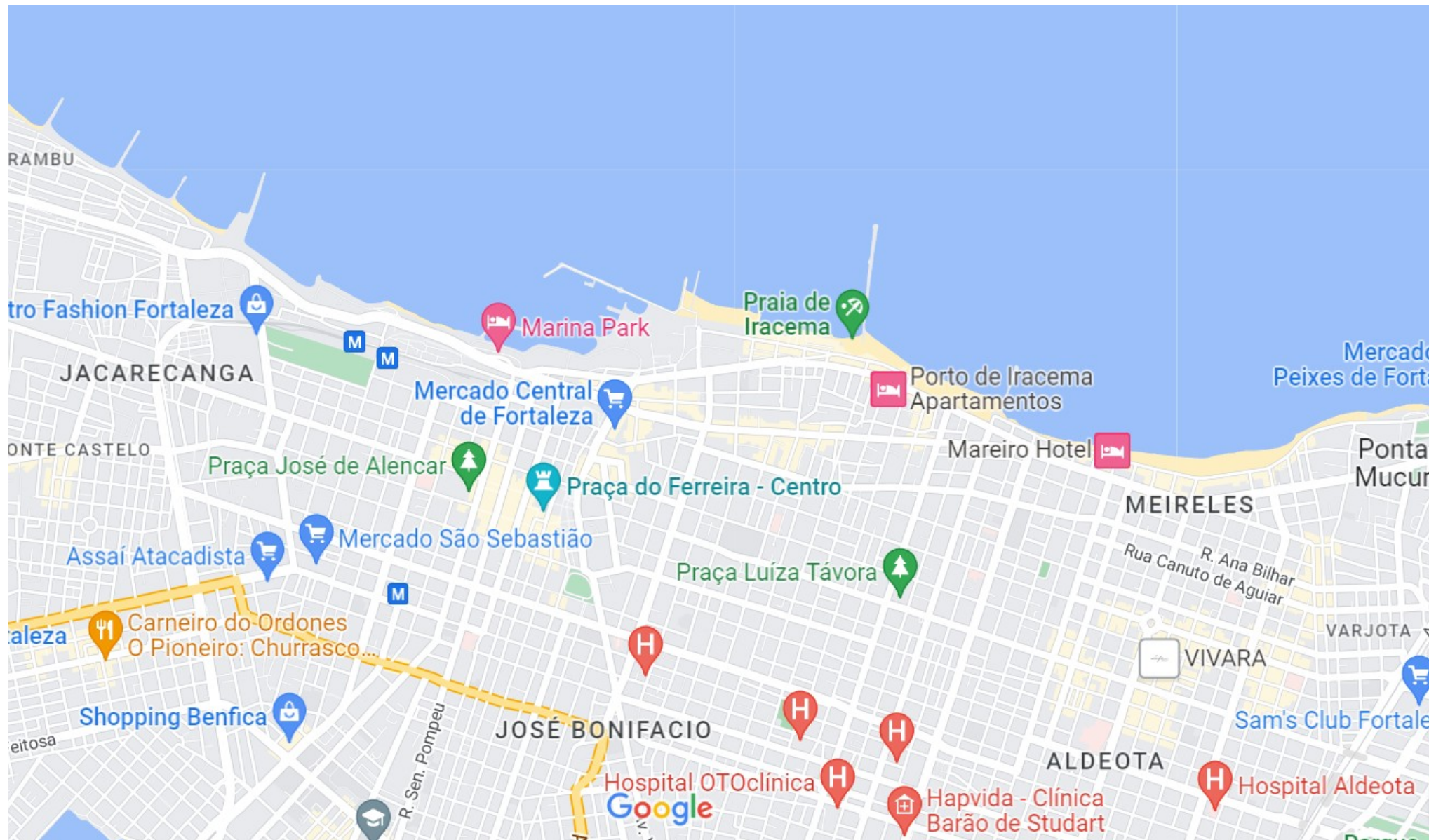
O que é Cartografia Social?



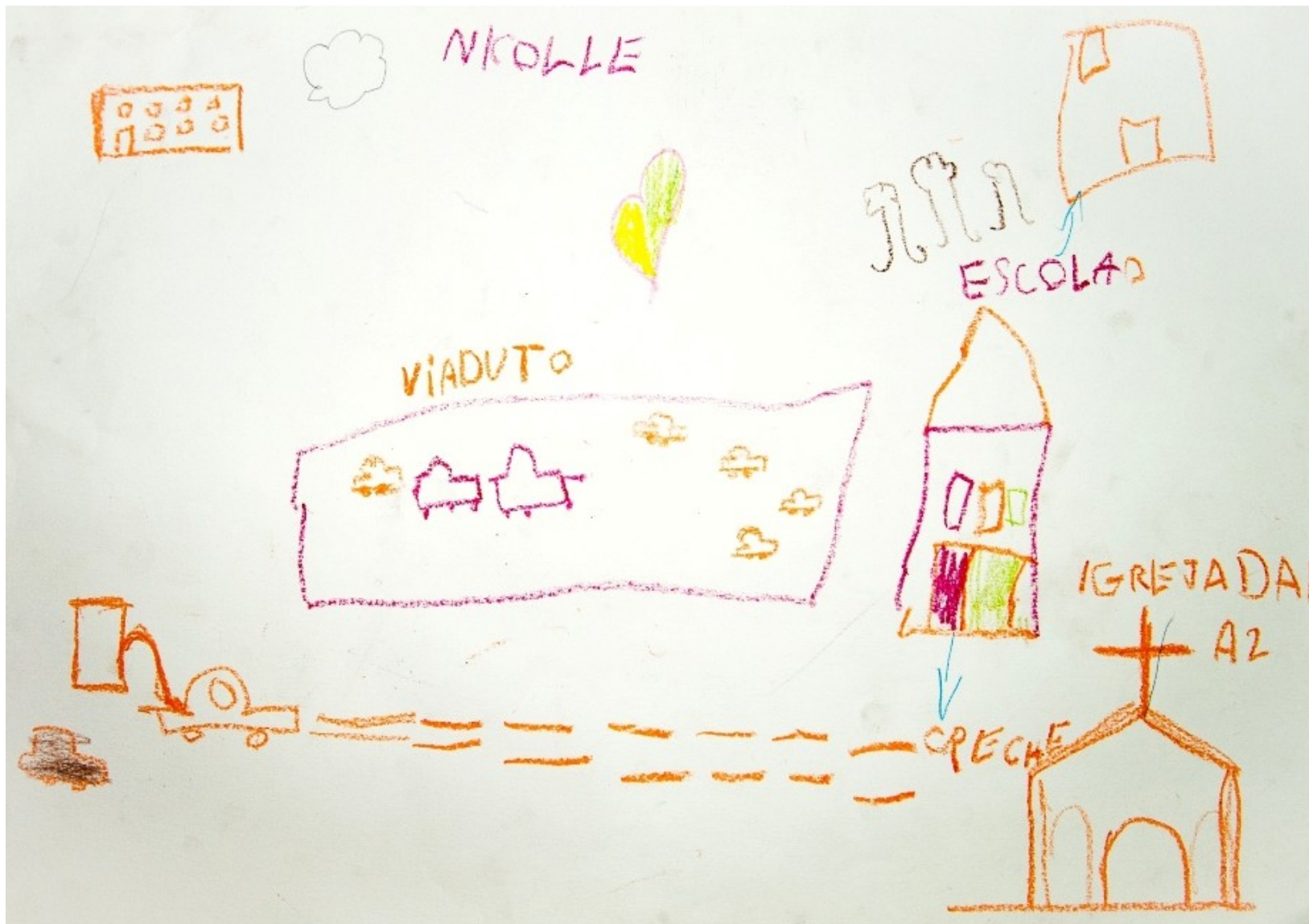


Mapa político do Brasil

Fronteiras do país, dos estados, nomes dos estados e de alguns municípios, rios, oceano, países vizinhos



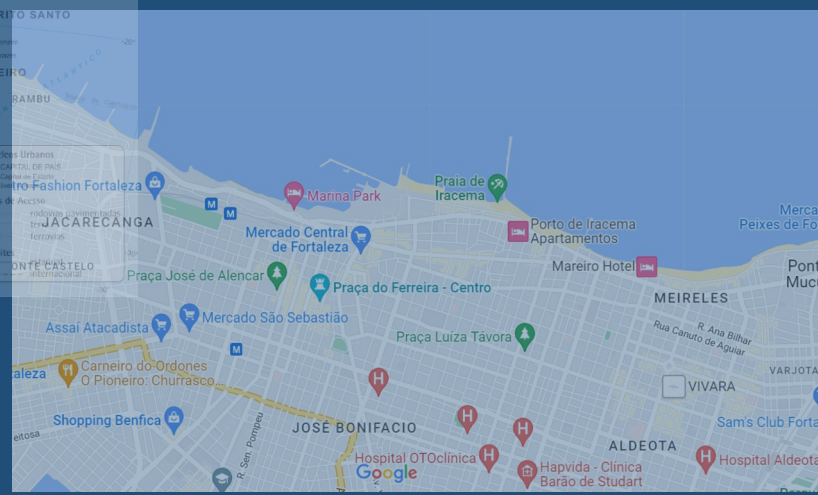
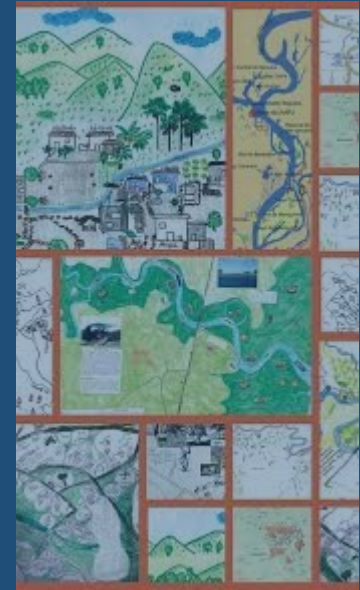
Mapa de Fortaleza – Google Maps



**Mapa do Bairro do
Glicério,
São Paulo-SP, por
Nicolle**

**Projeto Criança Fala
na Comunidade,
Cidade Escola
Aprendiz - SP**

Mapa é uma representação gráfica do espaço



Mapa é uma representação gráfica do espaço

O mapa “perfeito” teria que ter o tamanho do mundo

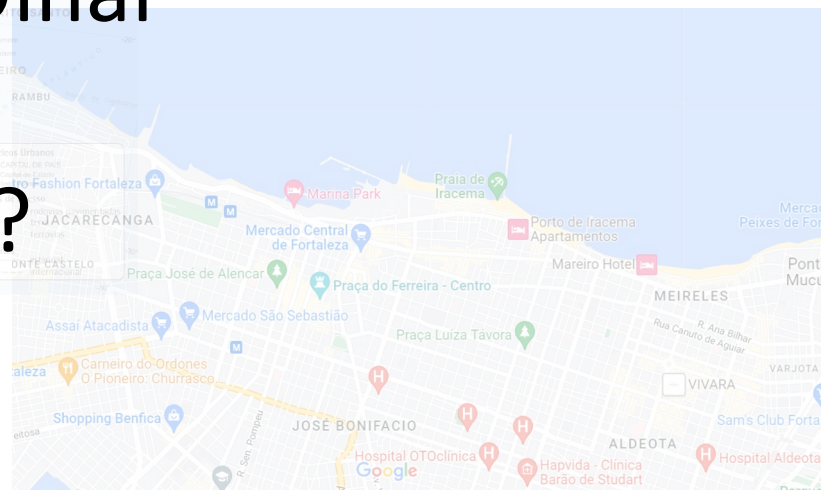
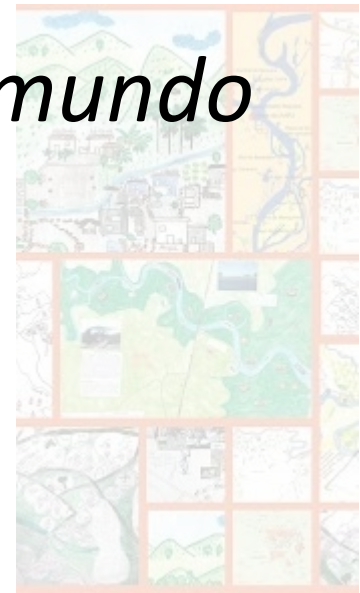
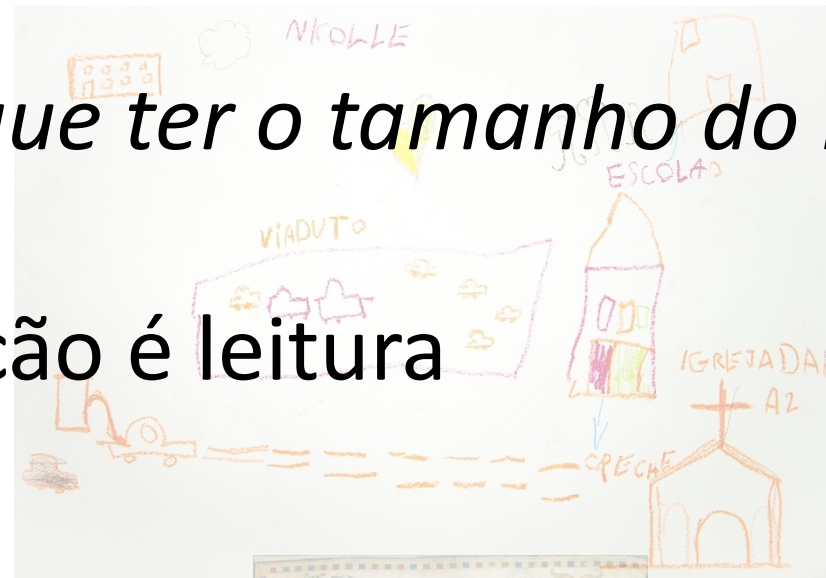
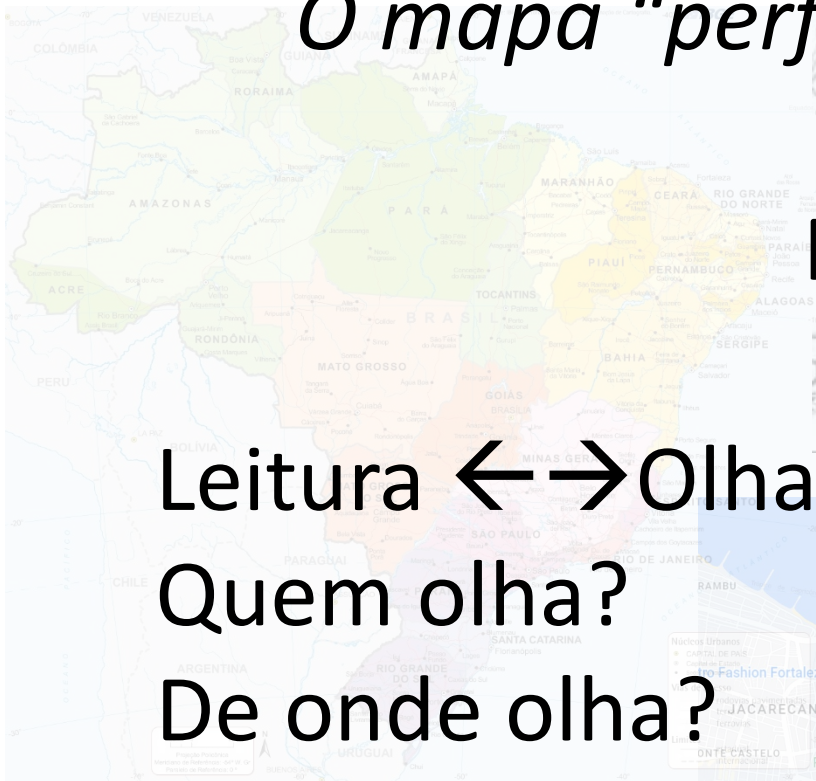
Representação é leitura

Leitura \leftrightarrow Olhar

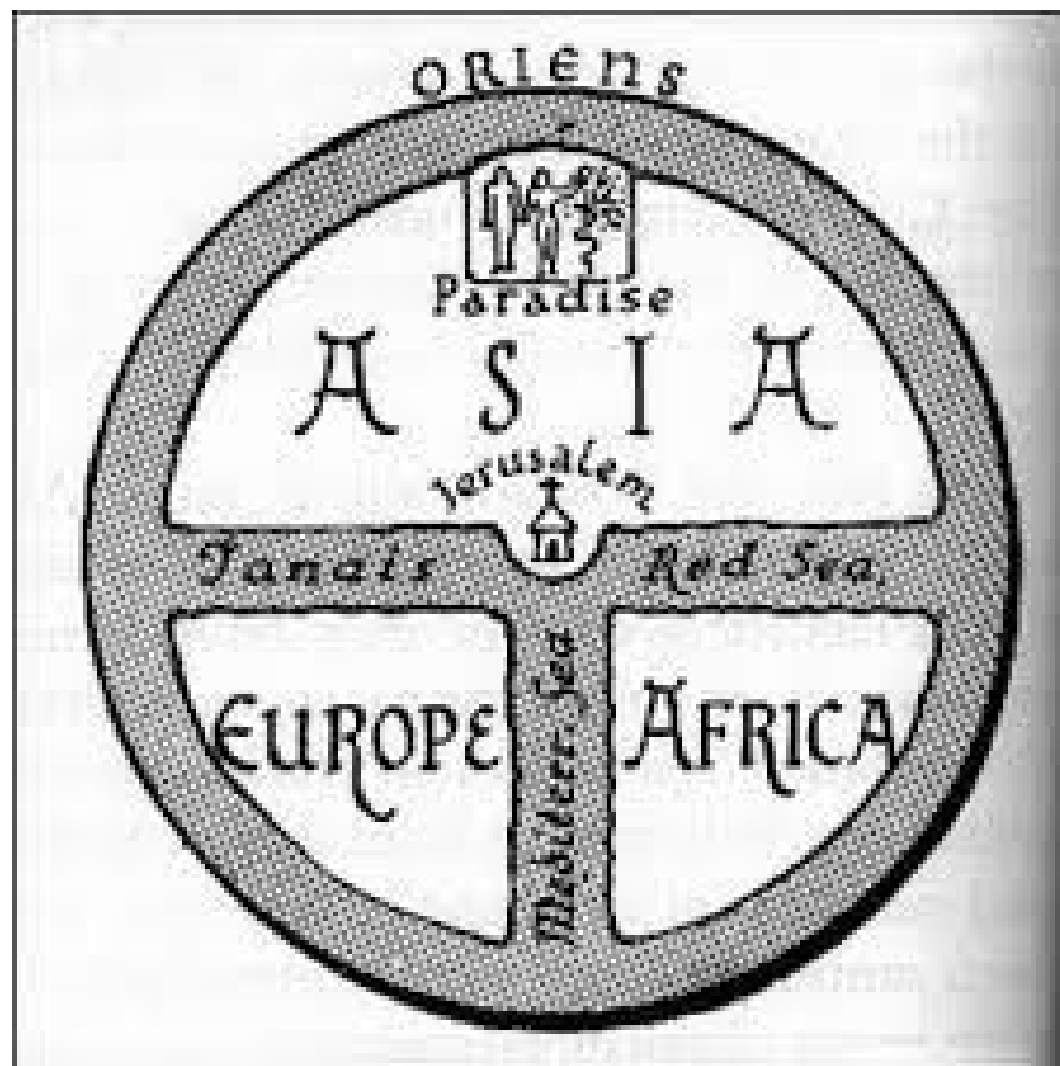
Quem olha?

De onde olha?

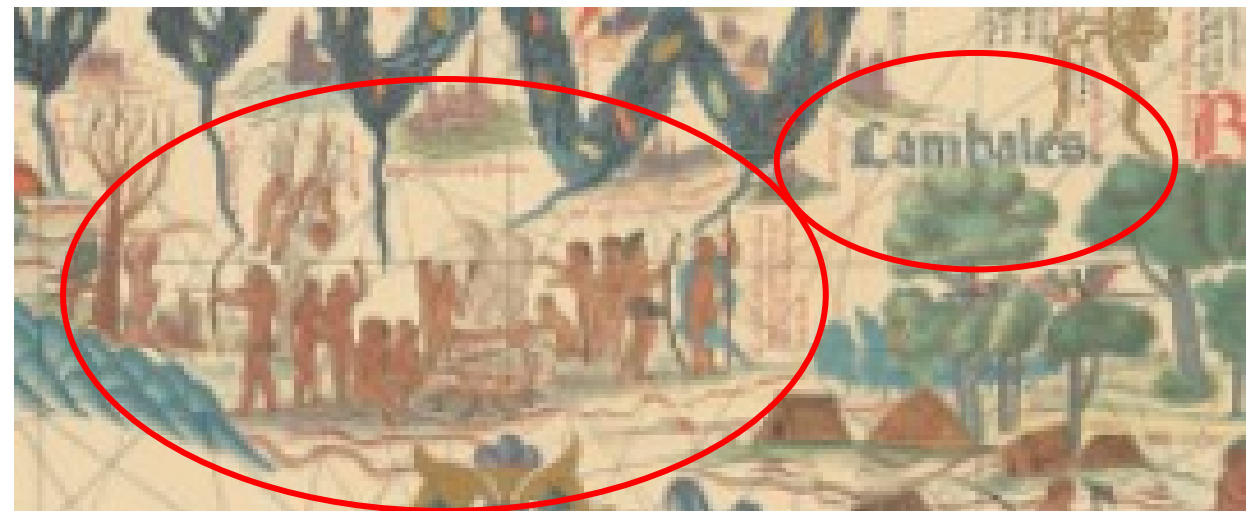
Como olha?



Mapas “antigos”: O mapa T-O



Mapas “antigos”: Diogo Homem (1558)





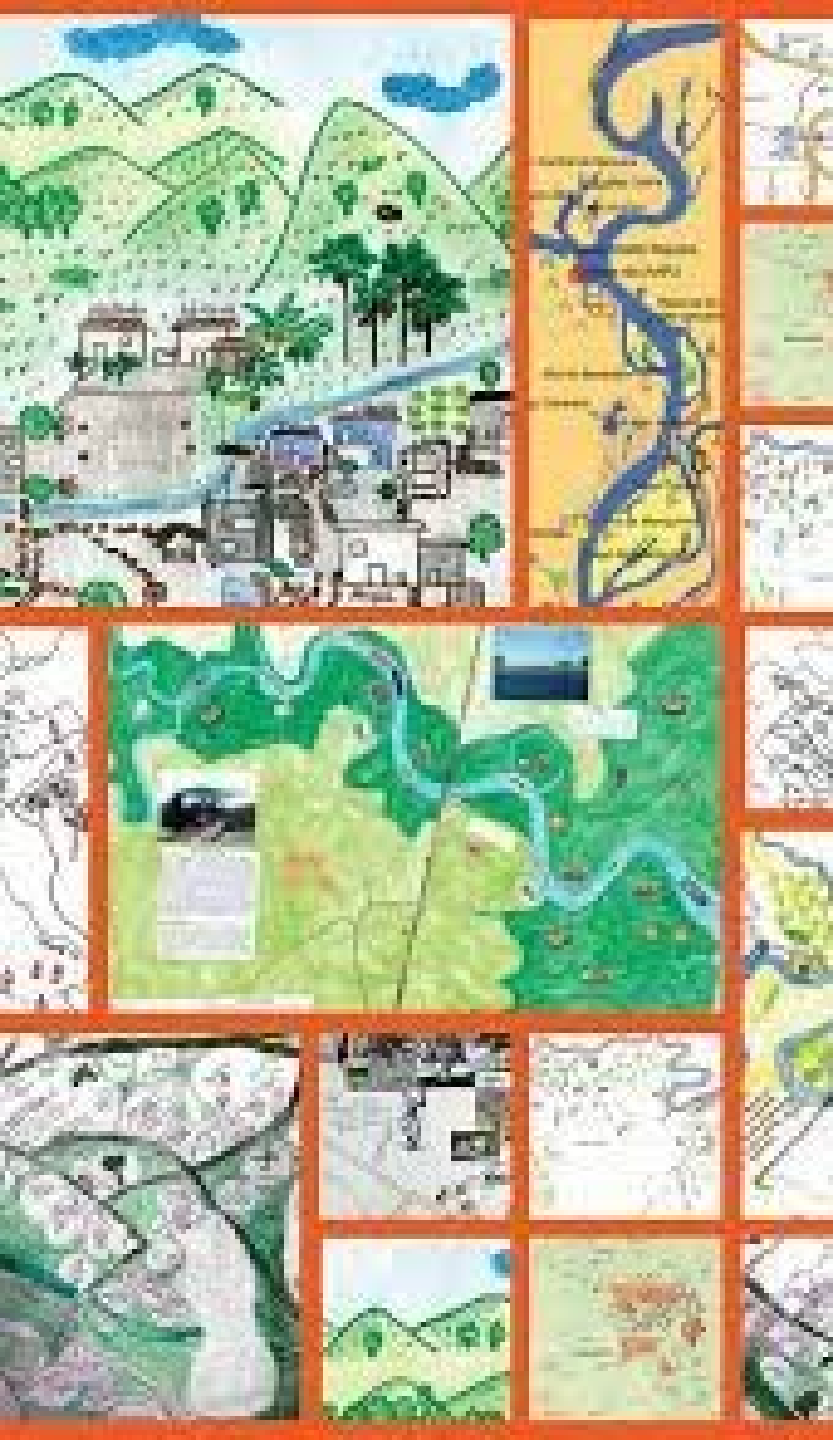
“O nosso Norte é o Sul”

Joaquim Torres Garcia

Até mesmo os mapas ditos “objetivos” contém uma representação, uma seleção do que é importante na realidade, e uma visão de mundo embutida

Cartografia Social

- Ferramenta conceitual e/ou metodológica para conhecer o território;
- Utiliza a vivência dos membros do território como informação;
- Construção coletiva e participativa;
- É utilizada não apenas para “coletar” e “registrar” as informações, mas para criar um compromisso e conscientização coletivos por parte de quem constrói o mapa
- Forma de territorialização das lutas pela terra (ou do monitoramento de sua ocupação) por indígenas, quilombolas e outros PCTs



Cartografia Social na era pré-digital

- ❖ Dificuldade das pessoas em “ler mapas” e em “desenhar mapas”;
- ❖ Dificuldade de mudar a visão do nível do chão para a visão de pássaro, ou vista aérea
- ❖ O problema da “mídia” e do “suporte” da informação: Dificuldade de registrar e representar as múltiplas camadas da informação em um único esquema visual;
- ❖ Enquanto **processo**, a cartografia social era maravilhosa (democrática, participativa, permite a construção social do conhecimento de forma coletiva, a apropriação e representação do território pela comunidade e etc. Enquanto **produto**, tinha as limitações do suporte ou da mídia

Cartografia Social na era digital

- ❖ Maior letramento em mapas: vivência com Google Maps, Google Earth, Waze, Uber, Ifood, e etc.
- ❖ Programas de Tv com visão aérea do território; drones; imagens de satélite;
- ❖ Superação dos problemas do suporte: não é mais preciso “desenhar”; é possível combinar diversos níveis de informação em um desenho, foto ou imagem de satélite já pronta; O produto melhora, e pode ser revisitado sem ter que ser feito todo novamente
- ❖ Não existe contradição entre números e informação qualitativa. São igualmente reduções da realidade; É possível ter um mapa com ambos

MOPS

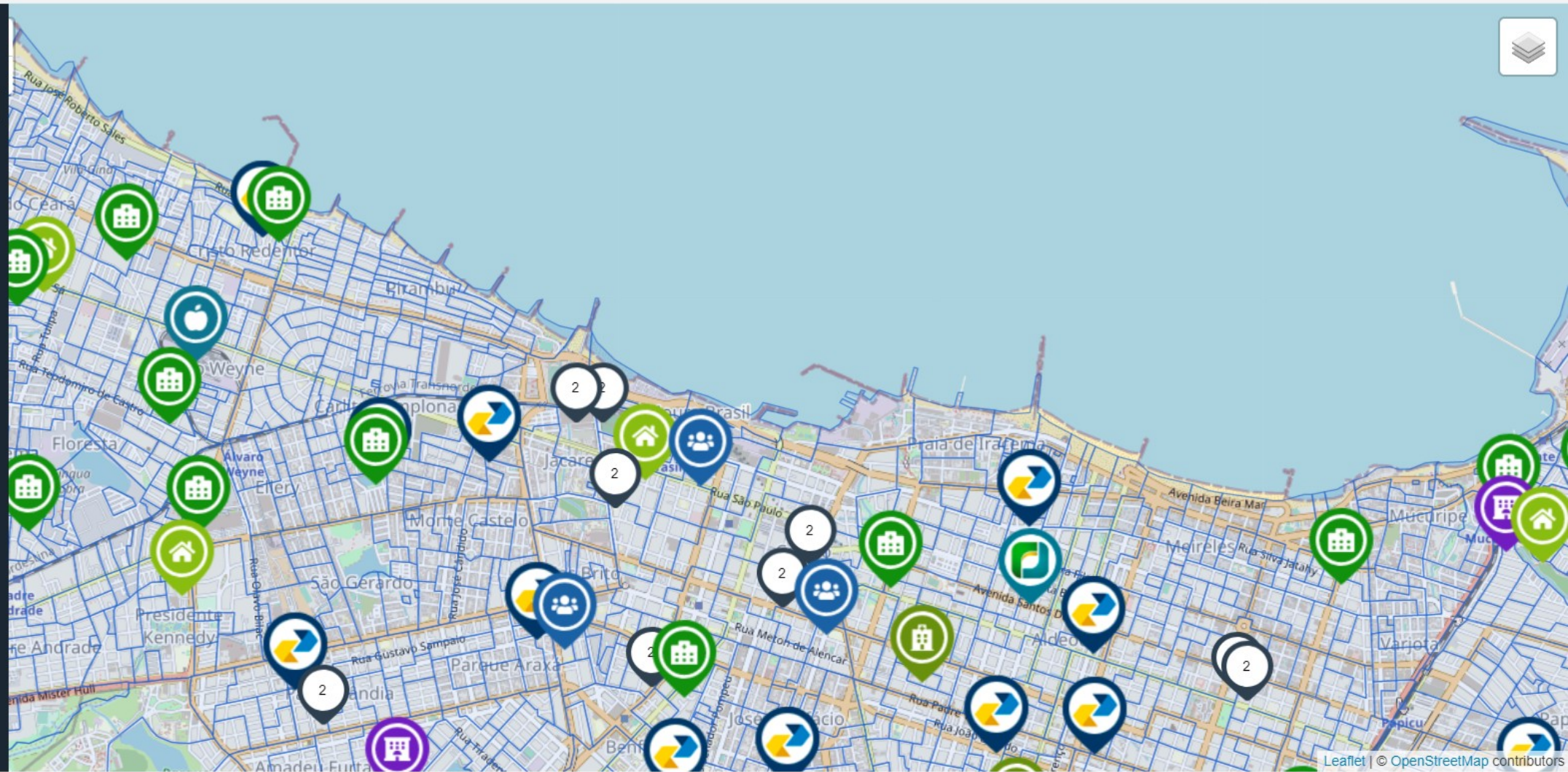
Mapas Estratégicos para Políticas de Cidadania

MOPS

- Página Inicial
- Ver mapa do município
- SERVIÇOS
- OPORTUNIDADES
- PORTAIS RELACIONADOS
- Manuais e informações adicionais
- Sobre o MOPS
- Data Explorer
- RI Social

Fortaleza/CE [Alterar Local](#) [Ver mapa do município](#)

Entrar





← voltar



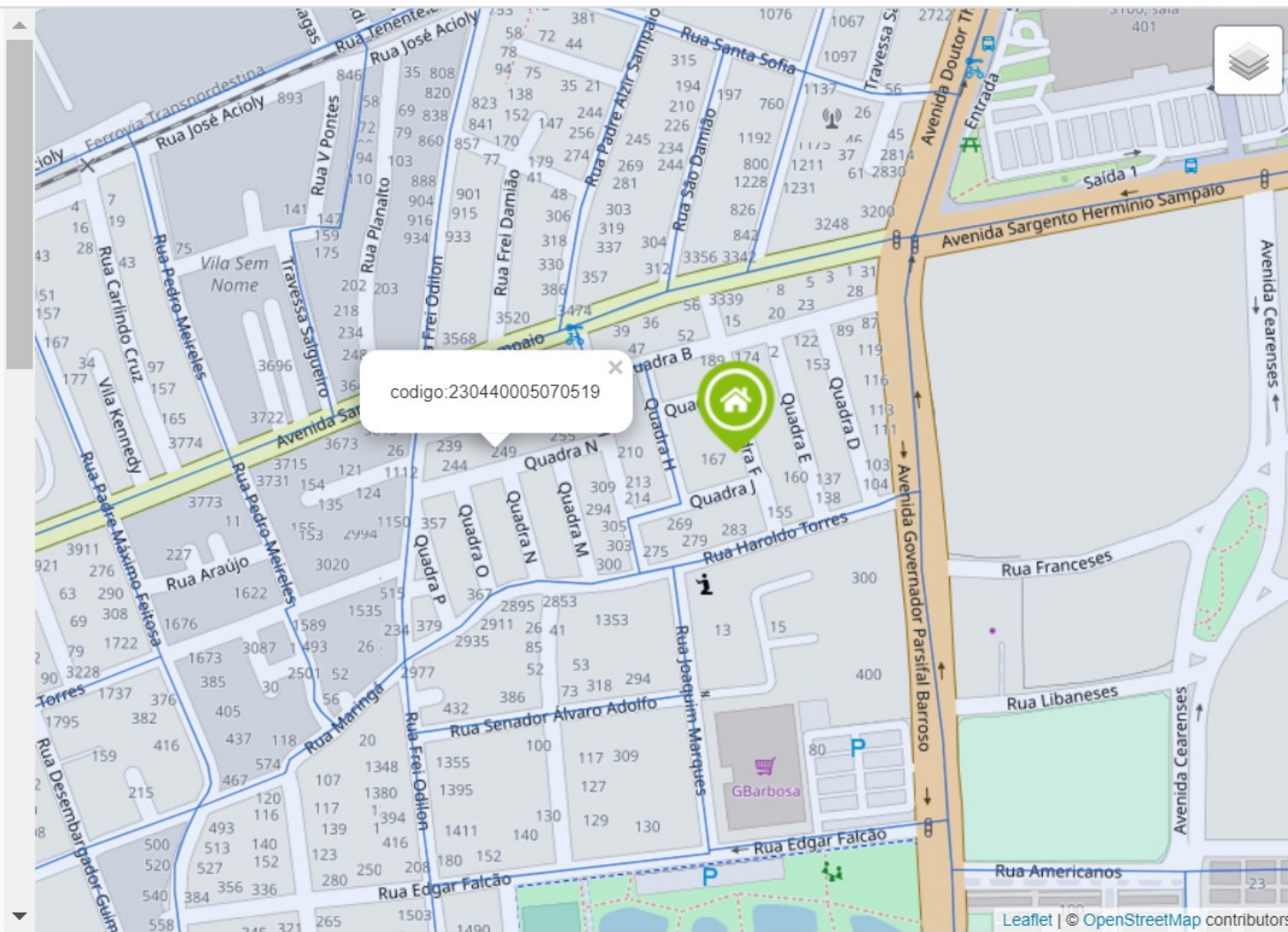
Setor censitário: 230440005070519

Município: FORTALEZA/CE

Tipo: URBANO

CADASTRO ÚNICO MARÇO/2019

| | |
|---|-----|
| Total de famílias cadastradas | 209 |
| Total de famílias com até 2 anos de atualização no cadastro | 180 |
| Total de famílias em situação de Extrema Pobreza | 67 |
| Total de famílias em situação de Pobreza | 29 |
| Total de famílias de Baixa Renda | 52 |
| Total de famílias com renda per capita acima de ½ S.M. | 61 |
| Total de famílias com benefícios do PBF | 77 |
| Total de famílias com informação de membros com deficiência | 34 |
| Total de pessoas cadastradas | 502 |
| Total de pessoas pertencentes a famílias beneficiárias PBF | 212 |
| Total de pessoas com idade entre 0 e 3 anos | 20 |
| Total de pessoas com idade entre 4 e 6 anos | 21 |
| Total de pessoas com idade entre 7 e 10 anos | 36 |



codigo:230440005070519

A síntese e os novos caminhos: repensar e problematizar o território na Assistência Social

Como está escrito:

Território e matricialidade sociofamiliar como eixos estruturantes;

Territorialização da política pública;

Foco e centralidade na família (independente de sua configuração);

Atenção aos riscos e vulnerabilidades do e no território;

Como é:

O programa de transferência de renda e o SUAS assumem a residência como foco, referência e unidade de informação.

O CRAS atende apenas as famílias de sua área de referência, de abrangência.

O CRAS funciona de 8h às 17h, de segunda a sexta.

Pesquisa de Satisfação dos Usuários do CRAS (2018) - Mais de 5 mil entrevistados na saída do CRAS - 75% eram mulheres



O *papai* vai trabalhar e a ***mamãe*** cuida da casa e dos filhos, ***mamãe*** recebe a visita domiciliar da assistência e vai ao CRAS perto de sua casa.

Qual a nossa referência de família? A família Doriana, papai, mamãe e filhos, morando juntos?

Quais tipos de família e de residência fogem desse esquema?

Famílias em que os responsáveis trabalham durante o horário de atendimento do CRAS; famílias que trabalham longe da área referência do CRAS (outro bairro/município/estado/país); famílias cujo calendário desafia o arranjo administrativo (embarcados, caminhoneiros, circenses, indígenas, agricultores/coletores)

A síntese e os novos caminhos: repensar e problematizar o território na Assistência Social

Fronteiras

Linha imaginária, simbólica, que determina a divisão entre territórios

Fronteira político-jurídica (fronteira entre nações, estados, municípios)

Fronteira entre facções rivais do tráfico em favelas

Fronteiras delimitam territórios, mas não impedem o fluxo (intenso) de bens, serviços e pessoas.

Fronteiras, movimentos pendulares e Migração

Fronteiras e territórios tradicionais (ex. Yanomami [Brasil e Venezuela]; Tikuna [Brasil e Colômbia]; Guarani Kaiowa]Brasil e Paraguai];

A Assistência Social deve se ater apenas às fronteiras jurídico-políticas, administrativas?

Se não, como atuar em situações de fronteira?

Disputa territorial entre Ceará e Piauí gera incertezas entre moradores da divisa: 'Vou ser de que cidade?'

Piauí reivindica no STF quase três quilômetros de terras atualmente ocupadas por moradores cearenses. Litígio inclui área de 13 cidades de região com forte potencial para energia eólica e segurança hídrica.

Como atender pessoas em situação de fronteira ou de fluxo?

Um homem vivia na fronteira entre Brasil e Paraguai. Trabalhou por 15 anos numa loja no Paraguai e por 15 anos numa loja no Brasil. Como se aposenta?



Vigário Geral

Parada de Lucas

Google

Um mesmo CRAS
não pode
atender às duas
favelas se elas
são dominadas
por facções rivais

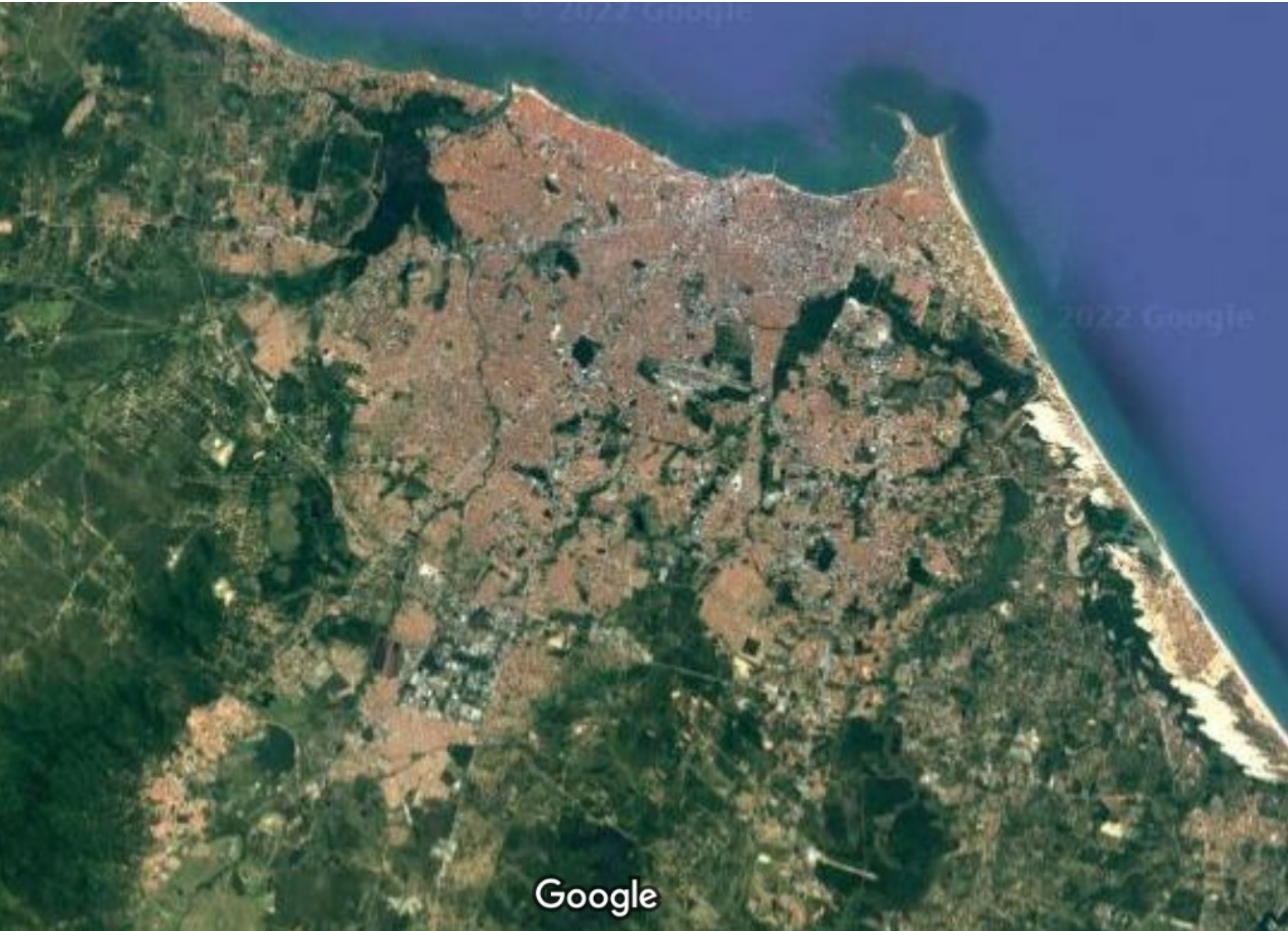
Ainda sobre favelas:

Territórios estigmatizados – “jeito de favelado”; “fala e gíria de favelado”
“lugar de pobre”

Trabalho social → Resgate da autoestima; fortalecimento dos vínculos comunitários; orgulho do seu local;

E também

Direito à cidade; direito à mobilidade; direito à habitação digna; superação da guetização;



É fácil saber onde termina Fortaleza e começa Caucaia ou Maracanaú?

Como atender pessoas e famílias que “vivem” de dia em um lugar e dormem de noite em outro?

Grande parte dos dados estatísticos que temos tratam bem sobre residência e estabilidade, mas nem sempre medem e enxergam os fluxos.

A Cartografia Social não vai conseguir “medir” os fluxos e as dinâmicas, mas pode apontá-los

Ela pode ser uma técnica capaz de juntar, num mesmo suporte, informações estatísticas e relatos qualitativos, depoimentos, percepções sobre riscos e potencialidades no território, e, mais importante:

É uma técnica capaz de estimular a reflexão e a ação coletivas

BIBLIOGRAFIA:

ACSELRAD, Henri. Cartografia social e dinâmicas territoriais: marcos para o debate. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, IPPUR, 2010

BRASIL. CapacitaSUAS Caderno 3, Vigilância Socioassistencial, 2013

BRASIL. Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial, 2013

FUINI, Lucas. *“Território, territorialização e territorialidade: o uso da música para a compreensão de conceitos geográficos”* Terr@Plural, Ponta Grossa, v.8, n.1, p.225-249, jan/jun. 2014

GONDIM, Grácia e MONKEN, Maurício. Território: lugar onde a vida acontece. In: BORNSTEIN, Vera Joana et al (Org.). Curso de Aperfeiçoamento em Educação Popular em Saúde: textos de apoio. Rio de Janeiro: EPSJV, 2016. p. 109-112.

KOGA, Dirce e MODESTO, Julia. *A perspectiva territorial no SUAS a partir dos trabalhadores de Niterói(RJ)* Temporalis, Brasília (DF), ano 20, n. 39, p. 70-85, jan./jun. 2020

LINDO, Paula. *Uma Crítica Geográfica ao conceito de Território na PNAS”* Tese de Doutorado, PPGG – UNESP, Presidente Prudente, 2015.

MELAZZO, Everaldo e NASCIMENTO, Paula. *“Território: conceito estratégico na assistência social”* in: SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 16, N.1, P. 66-88, JUL./DEZ. 2013

SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora Hucitec; 1999

Apêndice: O que muda nos municípios com Vigilância Socioassistencial?

Efeitos da implantação da Vigilância

Os dados produzidos pela Vigilância possibilitam à gestão tomar melhores decisões

(Onde estão as famílias vulneráveis? Estou atendendo a quem mais precisa? No volume adequado? Em qual área necessito de mais cobertura, de mais RH?)

A implantação da vigilância promove transparência dos dados para órgãos de controle, conselhos e usuários

Os dados produzidos podem fundamentar o pleito por mais recursos (orçamento, trabalhadores) para o SUAS



A implantação da Vigilância aumenta a efetividade dos serviços: estudo do TCU em 2019 concluiu que municípios com vigilância formalizada acompanhavam 36% mais famílias no CRAS do que os municípios sem vigilância.



Em 2021, os municípios com equipe de vigilância acompanharam **74% a mais**: Em média, 170 novas famílias no PAIF, contra 98 nos municípios sem vigilância

Número médio de novas famílias em acompanhamento familiar do PAIF, RMA 2021

A implantação da Vigilância e os atendimentos no CRAS

Número médio de atendimentos no CRAS, RMA 2021

| | Sem Vigilância | Com Vigilância | Diferença |
|---------------|----------------|----------------|---------------|
| Peq. I | 1.982 | 2.297 | + 16% |
| Peq. II | 5.133 | 5.558 | + 8% |
| Médio | 10.407 | 14.089 | + 35% |
| Grande | 35.163 | 47.879 | + 36% |
| Metrópole | 237.115 | 282.932 | + 19% |
| Brasil | 3.287 | 11.506 | + 250% |

- **Em 2021**, os municípios com equipe de vigilância realizaram **250% a mais de atendimentos**

Em 2021, os municípios com equipe de vigilância obtiveram resultados melhores nos indicadores de Desenvolvimento IDCRAS, IDCREAS e IDConselho

| | IDCRAS 2021 | | | IDCREAS 2021 | | | IDCONSELHO 2021 | | |
|---------------|----------------|----------------|------------|----------------|----------------|------------|-----------------|----------------|------------|
| | Sem Vigilância | Com Vigilância | Diferença | Sem Vigilância | Com Vigilância | Diferença | Sem Vigilância | Com Vigilância | Diferença |
| Peq. I | 3,49 | 3,69 | 6% | 2,94 | 3,10 | 5% | 2,59 | 2,90 | 12% |
| Peq. II | 3,29 | 3,48 | 6% | 3,14 | 3,42 | 9% | 2,83 | 3,07 | 8% |
| Médio | 2,93 | 3,18 | 8% | 3,22 | 3,53 | 10% | 2,82 | 3,20 | 14% |
| Grande | 2,84 | 3,19 | 12% | 2,96 | 3,27 | 11% | 3,01 | 3,42 | 14% |
| Metrópole | 2,97 | 3,09 | 4% | 2,09 | 3,27 | 57% | 4,33 | 3,98 | -8% |
| Brasil | 3,43 | 3,52 | 3% | 3,04 | 3,33 | 9% | 2,64 | 3,04 | 15% |

Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial

Departamento de Gestão do SUAS

<http://blog.mds.gov.br/redesuas/vigilancia-socioassistencial/>

E-mail: vigilanciasocial@cidadania.gov.br

Tel. (61) 2030-3118 / 3133 / 3236 / 3114