

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL  
UNIDADE UNIVERSITÁRIA DE JARDIM COORDENAÇÃO DO  
CURSO DE LICENCIATURA EM GEOGRAFIA**

**MAYRA ESTEVANA FREITAS SALAZAR**

**UM ESTUDO DAS ÁREAS DE VULNERABILIDADE  
SOCIAL NA CIDADE DE JARDIM-MS**

**JARDIM- MS  
2018**

**MAYRA ESTEVANA FREITAS SALAZAR**

**UM ESTUDO DAS ÁREAS DE VULNERABILIDADE  
SOCIAL NA CIDADE DE JARDIM-MS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso de Geografia da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Jardim, como pré-requisito para obtenção do grau de Licenciado em Geografia, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dra. Ana Maria Soares de Oliveira.

JARDIM- MS  
2018

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pelo Serviço Técnico de Biblioteca e Documentação  
UEMS - Jardim

SALAZAR, F. E. M.

Um Estudo das Áreas de Vulnerabilidade Social na cidade de Jardim-  
MS/ Mayra Estevana Freitas Salazar – Jardim: UEMS, 2018.

TCC (Graduação) – Universidade Estadual de Mato Grosso  
do Sul, Curso de Geografia, 2018.

Orientadora: Ana Maria Soares de Oliveira

1. Vulnerabilidade social 2. Mapeamento 3. Áreas vulneráveis 4.  
Geografia.

É concedida a Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul permissão para reproduzir  
cópias deste TCC somente para propósitos acadêmicos e científicos.

---

Mayra Estevana Freitas Salazar

# **TERMO DE APROVAÇÃO**

Mayra Estevana Freitas Salazar

## **Um Estudo das Áreas de Vulnerabilidade Social na Cidade de Jardim– MS**

Trabalho de conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção do grau de Licenciatura em Geografia, da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul, pela seguinte Banca Examinadora:

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Maria Soares de Oliveira

---

UEMS- Jardim

Examinador 1: Prof.<sup>a</sup> Ma. Patricia Gressler Groenendal da Costa

---

UEMS- Jardim

Examinador 2: Prof.<sup>a</sup> Ma. Gezeli Eberhard

---

UEMS- Jardim

Jardim, 14 de novembro de 2018

*Dedico este trabalho principalmente aos meus pais que acreditaram sempre no alcance desse objetivo, que me apoiaram na busca de um sonho não só meu como deles, na busca de um diploma universitário participaram de todas as etapas destes quatro anos de luta, desafios. A minha amada e falecida avó materna Sr<sup>a</sup> Maria Esteva Lemes que sempre estará em nossos corações, aos meus caros amigos e colegas sempre me incentivaram no caminho do conhecimento e aos grandes mestres que me ensinaram a não desistir dos nossos sonhos sejam pequenos ou gigantes.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço essa conquista primeiramente a Deus que me iluminou nos caminhos passados até este momento, a minha querida família que sempre me incentiva a persistir nos meus objetivos, principalmente aos meus pais Sr. Natalino Salazar e Sr<sup>a</sup> Oswalda Rolon Freitas, que me ensinaram o valor de se agradecer pela dádiva de estar mais um dia viva e o poder das palavras na construção do conhecimento.

Aos professores pela paciência do cotidiano acadêmico, principalmente minha orientadora Dr<sup>a</sup> Ana Maria Soares de Oliveira pela dedicação em fazer que este trabalho virasse realidade.

Aos meus colegas de trabalho pelo incentivo em analisar o contexto social da cidade de Jardim e os técnicos da assistência social pela disponibilização dos dados para a elaboração deste trabalho.

Deixo aqui também meu eterno agradecimento aos meus amigos de longa data e os novos feitos durante esses quatro anos de conhecimento pelos bons momentos de parceira.

“Se cheguei até aqui foi porque me apoiei  
no ombro dos gigantes” (Isaac Newton)

## RESUMO

A desigualdade social brasileira tem sido uma marca constante e característica ao longo da história sendo considerada por muitos estudiosos uma preocupação permanente, os quais reconhecem que o conhecimento da heterogeneidade das suas manifestações é crucial para o seu entendimento. Nessa perspectiva o presente estudo propõe a análise das áreas de vulnerabilidade social na cidade de Jardim-MS, através do levantamento de dados e mapeamento dessas áreas a partir da parceria com os serviços sociais: Secretária de Assistência Social, CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) com o enfoque para a análise do recorte temporal dos dois últimos anos (2016- 2017) e do primeiro semestre de 2018.

**PALAVRAS-CHAVE:** Vulnerabilidade Social. Mapeamento. Áreas Vulneráveis. Geografia.

## **ABSTRACT**

Brazilian social inequality has been a constant and characteristic mark throughout history being considered by many scholars a permanent concern, which recognize that the knowledge of the heterogeneity of its manifestations is crucial for its understanding. In this perspective, the present study proposes the analysis of the areas of social vulnerability in the city of Jardim-MS, through data collection and mapping of these areas through the partnership with social services: Social Assistance Secretary, CRAS (Center of Reference for Assistance Social) and CREAS (Specialized Reference Center for Social Assistance) with a focus on the analysis of the temporal cut of the last two years (2016-2017) and the first half of 2018.

**KEY WORDS:** Social Vulnerability. Mapping. Vulnerable Areas. Geography.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Municípios brasileiros em condições de vulnerabilidade social segundo faixas do IVS (2000 e 2010).....	30
Figura 2. IVS do Estado de Mato Grosso do Sul.....	31
Figura 3. IVS da cidade de Jardim- MS.....	33
Figura 4. Separação por áreas atendidas CREAS.....	35
Figura 5. Áreas Vulneráveis de Jardim- MS: 2016/ 2017.....	44
Figura 6. Áreas com maiores IVS: Primeiro semestre 2018.....	44

## **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1. Localização de Jardim- MS.....	33
--	----

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Quantitativo Atendimento CREAS 2016.....	39
Gráfico 2. Porcentagem do Total de Atendimentos no Mês de Dezembro de 2016.....	40
Gráfico 3. Atendimento Mês de Janeiro: 2016, 2017 e 2018.....	41
Gráfico 4. Porcentagem do Total de Atendimentos no Mês de Dezembro de 2017.....	41
Gráfico 5. Atendimento CREAS- 2018.....	42
Gráfico 6. Atendimento Julho CREAS- 2016, 2017 e 2018.....	42
Gráfico 7. Porcentagem de Registros de Atendimentos em Julho de 2018- CREAS.....	43

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1. Faixa de Vulnerabilidade Social.....	28
Tabela 2. Projeções do índice de vulnerabilidade social no Brasil.....	29
Tabela 3. Setores de Atendimento CRAS.....	37

## **LISTA DE SIGLAS**

BPC- Benefício de Prestação Continuada  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina  
CER-3- Comissão de Estradas de Rodagem nº Três  
CIAT- Centro Integrado de Atendimento ao Trabalhador  
CNAS- Conselho Nacional de Assistência Social  
CRAS- Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS- Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
DAM- Delegacia de Atendimento à Mulher  
FNAS- Fundo Nacional de Assistência Social  
FNCP- Fundo Nacional de combate e Erradicação da Pobreza  
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IVS- Índice de Vulnerabilidade Social  
LA- Liberdade Assistida  
LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social  
MDS- Ministério do Desenvolvimento Social  
MDSA- Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário  
MLA- Medida de Liberdade Assistida  
MSE- Medidas Socioeducativas  
NIS- Número de Identificação Social  
ONU- Organização das Nações Unidas  
PAEFI- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos  
PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família  
PNAD- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAS- Política Nacional de Assistência Social  
PSC- Prestação de Serviços à Comunidade  
SCFV- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos  
SEMASTH- Secretaria Municipal de Assistência, Trabalho e Habitação  
SUAS- Sistema Único de Assistência Social  
TSF- Tribunal Superior Federal

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO I. CONCEITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL.....</b>	<b>18</b>
1.1. Conceito de Vulnerabilidade Social.....	18
1.2 - Políticas de Assistência Social.....	22
1.3. Assistência Social.....	24
1.4. Breves considerações sobre as metodologias de análise de Vulnerabilidade Social.....	27
1.5. Vulnerabilidade Social em Mato Grosso do Sul.....	31
<b>CAPÍTULO II. SISTEMATIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO.....</b>	<b>32</b>
2.1. Caracterização geográfica de estudo.....	32
2.2. Atendimentos das Unidades de Assistência Social na cidade de Jardim-MS.....	33
2.2.1. CREAS.....	33
2.2.2. CRAS.....	35
2.3.3. Projetos Sociais Municipais- SCFV.....	37
<b>CAPÍTULO III. ÁREAS DE VULNERABILIDADE SOCIAL NA CIDADE DE JARDIM- MS.....</b>	<b>39</b>
3.1. Áreas Vulneráveis de Jardim- MS: 2016/ 2017.....	39
3.2. Áreas Vulneráveis de Jardim- MS: Primeiro semestre de 2018.....	42
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>47</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>49</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta o estudo das áreas de vulnerabilidade social na cidade de Jardim- MS, e para o entendimento dessa condição, analisa dados em um recorte temporal dos últimos dois anos (2016- 2017). O propósito é também efetuar um mapeamento dessas áreas, bem como destacar as políticas sociais desenvolvidas, para entender se houve avanço ou retrocesso dessas políticas implantadas no município e, assim, compreender a transformação ou manutenção da realidade dos grupos em condições de vulnerabilidade, utilizando a geografia como aliada na delimitação e estudo das áreas críticas e com predisposição à vulnerabilidade social.

Partindo dos pressupostos apresentados acima, este trabalho propõe trazer ao debate o processo de construção e desenvolvimento de políticas de proteção social, no contexto local do município de Jardim. Por meio de levantamento dos dados e informações acerca das áreas de vulnerabilidade, identificando as áreas e grupos sociais em condições de vulnerabilidade. Compreender o contexto social levantado através dos dados coletados com o intuito de auxiliar os técnicos da assistência social na classificação de atendimentos e implantação de políticas por áreas específicas identificadas por indicadores e grau de vulnerabilidade.

No capítulo 1- “Conceituação de Vulnerabilidade Social” se faz um levantamento teórico sobre o debate acerca do tema vulnerabilidade social que embora não seja algo novo a ser analisado, possui um complexo campo conceitual constituído por diferentes concepções que podem migrar em variados meios como o econômico, o ambiental, a saúde, e o direito entre outros e que ainda é um conceito em construção constante por causa da sua complexidade. O mesmo aborda ainda a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, que promoveu introdução de novos conceitos e modelos de assistência social que começaram a vigorar no Brasil, segundo a Secretaria Nacional de Assistência Social (2016), imprimindo no campo da política social a perspectiva de cidadania, através da garantia dos direitos sociais como dever do Estado, o PNAS (Plano Nacional de Assistência Social).

No capítulo 2- “Sistematização da Área de Estudo” se fez um recorte geográfico referente ao município de Jardim- MS, analisando as especificidades de atendimentos dentro das Unidades de assistência social localizadas no município de estudo: CREAS; CRAS e os Projetos Sociais Municipais- SCFV (Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos).

Já no capítulo 3- “Áreas de Vulnerabilidade Social na cidade de Jardim- MS” são analisados os dados de atendimentos do CREAS durante os anos de 2016- 2017, observando o percentual de diminuição ou não da demanda por áreas de atendimentos. E para se ter um olhar atual referente ao indicativo de áreas de riscos sociais a partir da unidade especializada de atendimento, se examinou os atendimentos registrados também no primeiro semestre de 2018 para, assim, mapear as áreas por percentual de demanda com maiores indicativos de vulnerabilidade.

## **CAPÍTULO I - CONCEITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL**

### **1.1- Conceito de Vulnerabilidade Social**

O debate acerca do tema vulnerabilidade social não é algo novo conforme aponta Monteiro (2011, p. 31) uma vez que o termo já vinha sendo utilizado nas ciências sociais. Possuem diferentes concepções conceituais que transitam nas diferentes áreas como a econômica, a ambiental, a saúde, e o direito entre outros. Entretanto é importante ressaltar que assim com várias outras temáticas que seu conceito está em constante construção por causa da sua complexidade.

Na década de 1990 a temática da vulnerabilidade social emergiu pela escassez crítica do “estudo sobre a pobreza, quase reduzida a análise das questões econômicas, propagada, sobretudo por sistemas internacionais como a Organização das Nações Unidas- ONU, Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina- CEPAL” (MONTEIRO, 2011, p. 31).

Ainda segundo Monteiro (2011) a partir de então essas ideias começaram a se propagar se tornando por fim princípios orientadores para a consolidação de políticas sociais, tendo em vista que a temática estava voltada neste primeiro momento para o conhecimento dos setores com maiores indicadores do acesso ou de carências das necessidades básicas da sociedade, que não possuíam recursos financeiros para a compreensão do processo também através de seus determinantes. Por meio desses princípios foram configurados grupos de risco a partir da análise do indivíduo e não do contexto social que produziu e reproduziu a sua vulnerabilidade.

De acordo com Castel (1997) a inserção dos indivíduos, destacada em seu estudo, na estrutura social ocorre por meio de dois campos simultaneamente:

- Mundo do trabalho por meio de seus riscos e proteções;
- Relações de proximidade apresentadas pelos familiares, vizinhança e as demais relações sociais e comunitárias, que provocam no indivíduo a sensação de proteção e segurança.

Em conjunto com esses dois campos (do mundo do trabalho e das relações de proximidade), com suas variações, Castel (1997) classifica os mesmos em três zonas sociais de inserção: integração, que combina a anexação do trabalho estável com as relações de proximidade fortes; desfiliação, sendo o oposto do primeiro pelo não trabalho e isolamento relacional (caso dos indivíduos levados à mendicância, dos sem-teto, entre outros);

vulnerabilidade, localizada entre os dois campos e delimitada pela combinação do trabalho precário e pela fragilidade das relações de proximidade (apud IPEA<sup>1</sup>, 2018, p.11).

Contudo essa análise deve ser interpretada com flexibilidade, pois na realidade social em inseridos os indivíduos, os mesmos podem transitar entre estes dois campos ao longo da vida, segundo Castel exista um “lugar estratégico” da zona de vulnerabilidade:

[...] um espaço social de instabilidade, de turbulências, povoado de indivíduos em situação precária na sua relação com o trabalho e frágeis em sua inserção relacional. Daí o risco de caírem na última zona, que aparece, assim, como o fim de um percurso. É a vulnerabilidade que alimenta a grande marginalidade ou a desfiliação (CASTEL, 1998 apud IPEA, p. 26).

Sendo assim a vulnerabilidade social de Castel (1997) “dialoga em grande medida com o conceito de risco social, que designa a situação do trabalhador desprovido das proteções clássicas do mundo do trabalho” (apud IPEA, 2018, p. 13)

Um dos trabalhos que se tornou referência para o desenvolvimento do conceito foi realizado por Moser (1998), ligado a esfera de textos produzidos pelo Banco Mundial a partir de 1990, tendo como foco principal a busca da compreensão das dinâmicas da pobreza em sociedades periféricas. A partir dos resultados de pesquisa a autora sugere que:

[...] as situações de mal-estar social de indivíduos e famílias derivam da privação de “ativos” materiais e simbólicos (emprego, moradia, capital humano, capital social, entre outros), ou de incapacidade para manejar adequadamente os ativos que possuem, diante de situações de risco. (MOSER, 1998 apud IPEA, 2018, p. 13).

Com a nova classificação a partir de riscos introduzidos como contraponto necessário para a vulnerabilidade, Moser propôs o modelo da vulnerabilidade por ativos (*asset-vulnerability framework*<sup>2</sup>) classificados em materiais/ simbólicos (emprego, moradia, capital humano, capital social, entre outros) segundo o qual a vulnerabilidade dos indivíduos, famílias e comunidades provém de:

- Falta ou escassez de ativos;
- Utilização por parte de indivíduos, famílias e comunidades dos ativos de que dispõem.

---

<sup>1</sup>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

<sup>2</sup>Tradução para a Língua Portuguesa: Estrutura de Vulnerabilidade de Ativos.

Diferente do modelo de riscos distinto que foi atribuído aos riscos sociais por Robert Castel, de acordo com o IPEA (2018) Moser teria uma visão ampla sobre a temática, definindo-a como:

Um conjunto mais amplo de riscos (catástrofes naturais e ambientais, riscos alimentares, riscos sanitários, riscos políticos), enquanto abandona o conceito de risco social tal como utilizado na tradição bismarkiana<sup>3</sup> e por Castel. O desemprego, as migrações e os choques econômicos são tratados como riscos alimentares; por sua vez, as doenças, a invalidez, a velhice e as epidemias são consideradas riscos sanitários (IPEA, 2018, p. 13-14).

Com base nessa mesma formulação, o Banco Mundial tem publicado, desde 2000 uma série de documentos que coloca a vulnerabilidade de ativos no centro das análises, bem como das políticas de proteção social.

Entre as muitas diferenças citadas pelo IPEA (2018) entre a interpretação de Moser (1998) e a de Castel (1998) referente à vulnerabilidade social a mais perceptível é a de que:

Castel refere-se à vulnerabilidade social como produto da precária inserção dos indivíduos na sociedade salarial – a qual engendra riscos sociais específicos –, já Moser e demais autores vinculados ao Banco Mundial entendem essa condição como um *déficit* dos indivíduos ou das famílias, que aparentemente não tem relação com a organização da sociedade capitalista, de mercado e salarial, e cuja superação depende da obtenção de ativos ou da melhor utilização dos ativos disponíveis (IPEA, 2018, p. 14).

De acordo com Glewwe e Hall (1998) “vulnerabilidade é um conceito dinâmico, relacionado com o declínio dos níveis de bem-estar após um choque macroeconômico.<sup>4</sup> Um choque que pode afetar os indivíduos, como por exemplo, perda do emprego, acidente ou doença” (apud MARQUES; MATOS; MAIA; RIBEIRO, 2014, p. 164).

A partir da contribuição desses autores se percebe que os primeiros estudos nessa perspectiva, compreendiam a vulnerabilidade a partir do meio econômico e da capacidade de mobilidade social, considerando que o fator econômico influencia na redução de oportunidades, bem como nas possibilidades de acesso a bens e serviços.

No campo da saúde de acordo com Monteiro (2011, p. 32) o termo se refere principalmente, à infecção por HIV (apud MANN, TARANTOLA e NETTER, 1993; AYRES, 1996; AYRES, CALAZANS e FRANÇA JÚNIOR, 1998) na perspectiva de superação da noção de risco social como forma de ampliar a compreensão acerca da suscetibilidade e dos danos sofridos na saúde. Essa definição contribuiu para a mudança do foco, ou seja, deixou de ser pautado no plano individual como era analisado no primeiro momento para a percepção dos

<sup>3</sup>Termo referente a política implantada pelo chanceler alemão Otto Von Bismarck entre 1871 e 1890.

<sup>4</sup>Exemplo abordado por Marques; Matos; Maia; Ribeiro (2014) da crise econômica financeira e socioeconômica ocorrida em Portugal.

outros aspectos do contexto social. A partir desse novo contexto a vulnerabilidade social passa a ser entendida a partir de múltiplos condicionantes.

Cutter (1996, apud Schumann (2014, p. 30) apresenta dezoito definições diferentes de vulnerabilidade, selecionadas de estudos desenvolvidos entre 1980 e 1995 dentre as quais podemos destacar três áreas temáticas distintas:

- Vulnerabilidade como exposição ao risco ou perigo a partir das condições que tornaram as pessoas ou lugares vulneráveis e o grau de perda pela ocorrência desse evento;
- Vulnerabilidade como uma resposta social que demonstra a resistência aos riscos;
- Vulnerabilidade como ligação entre amostra de risco potencial e resiliência social com foco específico em diferentes perspectivas em lugares e regiões.

Katzman (1999, apud Monteiro p. 33, 2011) entende a vulnerabilidade como sendo o desarranjo entre os ativos<sup>5</sup> e a estrutura de oportunidades, na qual segundo o autor os atores sociais deveriam naturalmente aproveitar oportunidades em outras áreas socioeconômicas para garantir a melhoria da sua situação, impedindo o agravamento de três campos: os recursos pessoais, os recursos de direitos e os recursos em relações sociais.

A partir dessa primeira análise o conceito de vulnerabilidade se expõe de maneira bastante abrangente e multidisciplinar enquanto a sua definição conceitual, classificação e indicadores sociais.

Conforme o National Research Council<sup>6</sup> (2006, apud ZVIERZYKOSKI; REIS, 2016) há dois tipos principais de vulnerabilidade: a física que seria a ameaça da estrutura física, da infraestrutura do meio ambiente aos prejuízos na economia; e a social que representaria as ameaças ao bem-estar e normalidade da população.

Em contrapartida Hill e Cutter (2001, apud SCHENKEL, 2014, p. 14) elencam três tipos mais importantes de vulnerabilidade separadas em: individual, social e biofísico, diferenciadas assim:

- A vulnerabilidade individual diz respeito aos riscos que uma pessoa ou uma estrutura poderá sofrer no futuro, um dano;
- A vulnerabilidade social está inserida a partir das suas características demográficas dos grupos sociais que podem se configurar em mais ou menos vulneráveis. Para se determinar esta vulnerabilidade, utilizam-se características socioeconômicas como idade, renda, gênero, educação, naturalidade (imigrantes) dos grupos sociais;

---

<sup>5</sup>Classificados em materiais e simbólicos: emprego, moradia, capital humano, capital social, entre outros.

<sup>6</sup>Conselho Nacional de Pesquisa ligado as Academias Nacionais de Ciências, Engenharia e Medicina em Washington- EUA.

- A vulnerabilidade biofísica pode ser considerada como sinônimo de exposição física, ou seja, o quanto um local ou área é suscetível à ocorrência de um perigo natural.

Nesse contexto existem certos equívocos na aplicação dos termos de vulnerabilidade e risco, pois ambos os conceitos são diferenciados, porém se complementam enquanto identificadores sociais, o segundo em uma das múltiplas conceituações se define como:

[...] toda e qualquer possibilidade de que algum elemento ou circunstância existente num dado processo ou ambiente de trabalho que possa causar danos à saúde, seja por meio de acidentes, doenças ou do sofrimento dos trabalhadores, ou ainda por poluição ambiental (SILVA; LIMA; MARZIALE, 2012, p. 810).

No entanto, neste trabalho a vulnerabilidade social é entendida como medida em que a condição de vulnerável remete o indivíduo à falta ou não-condição de acesso a bens materiais e bens de serviço que possam suprir necessidades básicas, o que pode torná-lo vulnerável economicamente e socialmente dentro do espaço vivido.

A partir das variadas percepções conceituais dos autores é possível perceber que apesar de todas serem diferentes, concordam entre si sobre o caráter conceitual multifacetário do termo vulnerabilidade, fato que muitas vezes deixa de ser positivo e se torna um empecilho, na medida em que dificulta a definição e construção precisa de um só indicador da estrutura conceitual para analisar a complexidade do termo.

## **1.2 - Políticas de Assistência Social**

Com a criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº. 8.742 de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e outras providências, surgem novos conceitos e modelos de assistência social que começaram a vigorar no Brasil, segundo a Secretaria Nacional de Assistência Social (2016) essa lei imprimiu no campo da política social a perspectiva de cidadania, através da garantia dos direitos sociais como dever do Estado, de acordo com o Art. 1º:

A assistência social, direito do cidadão é dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (LOAS, 1993, p. 1).

O Art. 3º da referida Lei considera como “[...] entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos”.

Já em seu Art. 6º fica estabelecido que “A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”. Nessa perspectiva o § 1º desse mesmo artigo dispõe que “As ações ofertadas no âmbito do SUAS têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território”.

Com a implantação da LOAS realiza-se um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, visando garantir o atendimento às necessidades básicas da população.

A PNAS (Política Nacional de Assistência Social) veio dar continuidade a esta iniciativa com a colocação da definição de especificidade, da política de assistência social no campo da proteção social, colocando como dever garantir as seguintes seguranças de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida; e de convívio ou vivência familiar. O mesmo propõe ainda, além da definição de suas competências e princípios, a centralidade na família, como uma de suas diretrizes para concepção e efetivação dos benefícios, serviços, programas e projetos. De acordo com a PNAS (BRASIL, 2005) faz-se importante destacar que foi dentro dessas competências e princípios que se estruturou o SUAS.

A PNAS a partir da demarcação e caracterização dos serviços, pela participação do TSE (Tribunal Superior Federal) e o seu papel estruturante no campo da proteção básica e especial, particularmente pela efetivação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e do Serviço de Proteção, Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) (BRASIL, 2017) se tornou de grande importância para a organização da assistência social.

As implantações desses serviços se transformaram em “[...] um canal fundamental para a consecução das seguranças de renda, de acolhida e de convívio que marcam a especificidade da PNAS” (Secretaria Nacional de Assistência Social, p. 12-13, 2016).

O entendimento é que a criação de programas e modelos sociais auxiliaria na construção de uma política pública de assistência social mais específica e, desse modo:

[...] levar em conta três vertentes de proteção social: às pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem (Política Nacional de Assistência Social, 2003, p. 10).

Sendo assim as políticas públicas de assistência social devem voltar suas ações principalmente para o núcleo familiar, fazendo uma maior interação com a realidade social em

que estão inseridas as famílias atendidas nos programas e modelos sociais para se prevenir futuros riscos constituídos no cotidiano, promovendo medidas de proteção social.

### **1.3 - Assistência Social**

A partir da Constituição Federal de 1988, pela regulamentação da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, intitulada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), dispõe sobre a organização da Assistência Social e outras providências, surgem-se novos conceitos e modelos de assistência social que começaram a vigorar no Brasil, segundo a Secretaria Nacional de Assistência Social (2016) essa lei imprimiu no campo da política social a perspectiva de cidadania, através da garantia dos direitos sociais como dever do Estado, de acordo com o Art. 1º:

A assistência social, direito do cidadão é dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993, p. 1).

O Art. 3º “Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos” (BRASIL, 1993, p.2).

No Art. 6º fica estabelecido que “A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” (BRASIL, 1993, p.4). Nessa perspectiva o § 1º incluído pela Lei nº 12. 435 de 2011 nesse mesmo artigo dispõe que “As ações ofertadas no âmbito do SUAS têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território” (BRASIL, 1993, p.4).

A partir da implantação da LOAS realiza-se um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade a busca da garantia do atendimento às necessidades básicas, o PNAS (Plano Nacional de Assistência Social) veio dar continuidade com a colocação da definição de especificidade, da política de assistência social no campo da proteção social.

[...] a Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social ressalta o campo da informação, monitoramento e avaliação, salientando que as novas tecnologias da informação e a ampliação das possibilidades de comunicação contemporânea têm um significado, um sentido técnico e político, podendo e devendo ser consideradas como meios estratégicos para uma melhor atuação no tocante às políticas sociais e a nova concepção do uso da informação, do monitoramento e da avaliação no campo da política de assistência social (Política Nacional de Assistência Social, 2004, p.14).

O surgimento de programas e modelos sociais auxiliaria na construção de uma política pública de assistência social mais específica a partir da ordem de serviços distribuídos pela rede de assistência social nas respectivas unidades pelo tipo de atendimento a ser realizado, necessariamente por meio de:

[...] levar em conta três vertentes de proteção social: às pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem (Política Nacional de Assistência Social, 2003, p. 10).

As disparidades sociais se apresentam em diferentes escalas, sejam elas nacionais, regionais e locais ocorrendo de maneira diversificada dentro de uma mesma região. De acordo com os mapas analisados há um contraste relacionado com as desigualdades sociais e econômicas que acontecem em cada região do Brasil, se especificando conforme o desenvolvimento de políticas sociais e investimentos da gestão do estado, do município na melhoria das condições e índices de vulnerabilidade social.

Neste contexto o art. 6º da LOAS além de organizar a gestão das ações na área de assistência social, na inclusão da Lei nº 12.435, de 2011 objetivou a partir dos capítulos IV e VI definir “os níveis de gestão respeitando as diversidades regionais e municipais, estabelecendo a gestão integrada de serviços e benefícios” (BRASIL, 1993, p. 4).

A assistência social se classifica em dois tipos de organização de acordo com o Art. 6º da LOAS (1993), incluído pela Lei nº 12.435, de 2011:

- Proteção social básica: Conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;
- Proteção social especial: Conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

A partir deste artigo fica claro que “a vigilância Socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território” (BRASIL, 1993, p.5).

A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que foi transformado em 2016 pela criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) responsável pelo gerenciamento

do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Fundo Nacional de combate e Erradicação da Pobreza (FNCP) possuindo a partir de então como “foco principal a superação da pobreza, atenção a primeira infância, bem como a promoção da alimentação saudável e adequada no país” (MDSA, 2017, p. 10-11).

A partir do levantamento dos índices sociais o MDSA tem por compromisso apoiar os Estados e municípios em um trabalho na condução dos programas de transferência de renda, inclusão social produtiva, assistência social e segurança alimentar e nutricional. Segundo o MDS (2011) o reconhecimento pela LOAS que a Assistência Social como política pública, é dever do Estado e direito do cidadão que dela necessitar rompeu com paradigmas e concepções conservadoras de caráter benevolente e assistencialista.

A Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011 (Lei do SUAS) assegurou definitivamente no país a institucionalidade do SUAS, acarretando assim avanços significativos, dentre os quais pode-se destacar o financiamento federal operacionalizado por meio de transferência automática e o aprimoramento da gestão, serviços, programas e projetos de assistência social. A Lei do SUAS autoriza, ainda, que os recursos do financiamento federal destinados à execução das ações continuadas de assistência social podem ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta dos serviços socioassistenciais.

Segundo o MDS (2015) o Cadastro Único é utilizado para escolha de beneficiários de programas sociais do Governo Federal tal como o Programa Bolsa Família, além de disponibilizar programas a partir de serviços sociais <sup>7</sup> disponíveis no município. As Unidades da Assistência Social<sup>8</sup> de acordo seriam:

- CRAS – Centro de Referência de Assistência Social;
- CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social;
- Centro POP – Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua;
- Centro-Dia de Referência para Pessoa com Deficiência e suas Famílias;
- Unidades de Acolhimento – Casa Lar, Abrigo Institucional, República, Residência Inclusiva, Casa de Passagem.

<sup>7</sup> Tais como: redução da Tarifa Social de Energia Elétrica, Carteira do Idoso, Isenção de taxa para concursos públicos, Programa Passe Livre, Inclusão em Projetos Sociais, Benefícios Eventuais, Cadastro Habitacional, sendo que em todos faz-se necessário o cadastro único, ou seja, ter o número de NIS.

<sup>8</sup>Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento>.

Os serviços da assistência social estão divididos por tipos de especificidades e classificação de atendimento, voltados para prevenir determinadas situações de vulnerabilidade, neste contexto o CRAS de acordo com o Art.6º - C § 1º da LOAS:

É a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (BRASIL, 1993, p. 6).

Já o CREAS de acordo com o § 2º do mesmo artigo da LOAS:

É uma unidade também pública de gestão municipal, estadual ou regional destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos de crianças, adolescentes e idosos que demandam intervenções especializadas da proteção social especial (BRASIL, 1993, p. 6).

Ambos são unidades públicas instituídas no âmbito do SUAS, que possuem interligação direta com as demais políticas públicas, articulando e ofertando os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social, todos coordenados na cidade de Jardim- MS pela Secretaria Municipal de Assistência, Trabalho e Habitação (SEMASTH).

#### **1.4 - Breves considerações sobre as metodologias de análise de Vulnerabilidade Social**

É importante destacar que apesar dessas políticas e dos conhecimentos resultantes de vários estudos de caso, ainda existem poucos estudos sistemáticos para quantificar e analisar a vulnerabilidade social de lugares específicos. Nesse sentido, de acordo com o IPEA:

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e o Atlas da Vulnerabilidade Social (AVS)<sup>9</sup> dos municípios e regiões metropolitanas brasileiras surgiram de um esforço de seleção, desenvolvimento e georreferenciamento de indicadores que pudessem revelar condições de vulnerabilidade social nas diversas escalas do território brasileiro. Tais condições podem estar presentes a partir de diversos fatores envolvidos na temática social, como os contextos de trabalho e renda, educação e saúde, condições de transporte, habitação e saneamento (IPEA, 2018, p. 5).

O IVS é um índice hipotético quantitativo que contém um conjunto de variáveis retiradas das amostras dos questionários do censo demográfico decenal realizado pelo IBGE, nos quais possuem determinantes de situações de vulnerabilidade social.

---

<sup>9</sup>Plataforma digital de acesso a indicadores relacionados à vulnerabilidade e exclusão sociais, permitindo a consulta ao IVS para distintos recortes territoriais brasileiros: 5.565 municípios, 27 Unidades da Federação (UFs), 20 Regiões Metropolitanas (RMs), suas respectivas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs), pode ser acessado através do endereço: [ivs.ipea.gov.br](http://ivs.ipea.gov.br).

De acordo com o IPEA esse índice tem a pretensão de sinalizar o acesso à ausência ou a insuficiência de alguns “ativos” em áreas do território brasileiro, os quais deveriam estar à disposição de todo cidadão pela força da ação do Estado. Desse modo, foram criados dezesseis indicadores que em conjunto formam o IVS, calculados a partir das variáveis dos censos demográficos do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) dos anos de 2000 e 2010 – separados a partir de três dimensões, a saber:

- **Infraestrutura Urbana:** analisada a partir dos indicadores referentes à Coleta de lixo adequada, ao tratamento de água e esgoto e do tempo de deslocamento realizado de casa-trabalho.
- **Capital Humano:** observado pelo índice de Mortalidade Infantil, a defasagem escolar nas faixas etárias de 0 a 5 anos - 6 a 14 anos que não estão inseridos no âmbito escolar, o indicativo de pessoas que não estudam, não trabalham e possuem renda baixa, o índice de mães jovens (10 a 17), mães que não possuem o ensino fundamental com filhos com até 15 anos, o analfabetismo e ainda o quantitativo de crianças sem domicílio em que nenhuma pessoa do grupo familiar tenha o ensino médio completo.
- **Renda e Trabalho:** índice de pessoas com renda menor ou igual a \$ 255, 00 mensais, baixa renda e dependente financeiramente de idosos, desocupação dos mais jovens, o trabalho infantil e a trabalho informal sem requisito obrigatório a conclusão do ensino fundamental.

Essas três dimensões representam um conjunto de ativos em que o seu acesso ou privação determinam condições de bem-estar das populações. Segundo o Atlas de Vulnerabilidade Social (2018) para a construção de cada dimensão do IVS, são utilizados valores de máximos e mínimos em cada indicador, em um indicador padronizado, com valores variando de 0, 000 a 1, 000 definidos por faixas de vulnerabilidade (Tabela 1).

ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL (IVS)				
0,000- 0,200	0,201- 0,300	0,301- 0,400	0,401- 0,500	0,501- 1
Muito Baixa	Baixa	Média	Alta	Muito Alta
Muito Baixa	Baixa	Média	Alta	Muito Alta

**Tabela 1.** Faixa de Vulnerabilidade Social.  
Fonte: Adaptado de IPEA, 2018.

Conforme a tabela 1, as faixas do índice de vulnerabilidade social que foram distribuídas dentre 0, 000 e 0, 200 são classificadas com muito baixa vulnerabilidade social( cor azul marinho) aquelas que alcançam valores entre 0, 201 e 0, 300 são incluídos entre os de baixa vulnerabilidade social( azul claro), os que apresentam IVS entre 0, 301 e 0, 400 são considerados de média vulnerabilidade social( amarelo claro) ao passo que aqueles entre 0, 401 e 0, 500 são considerados de alta vulnerabilidade social( laranja claro). Por fim, valores de IVS entre 0,501 e 1,000 indicam situação de muito alta vulnerabilidade social representada em vermelho.

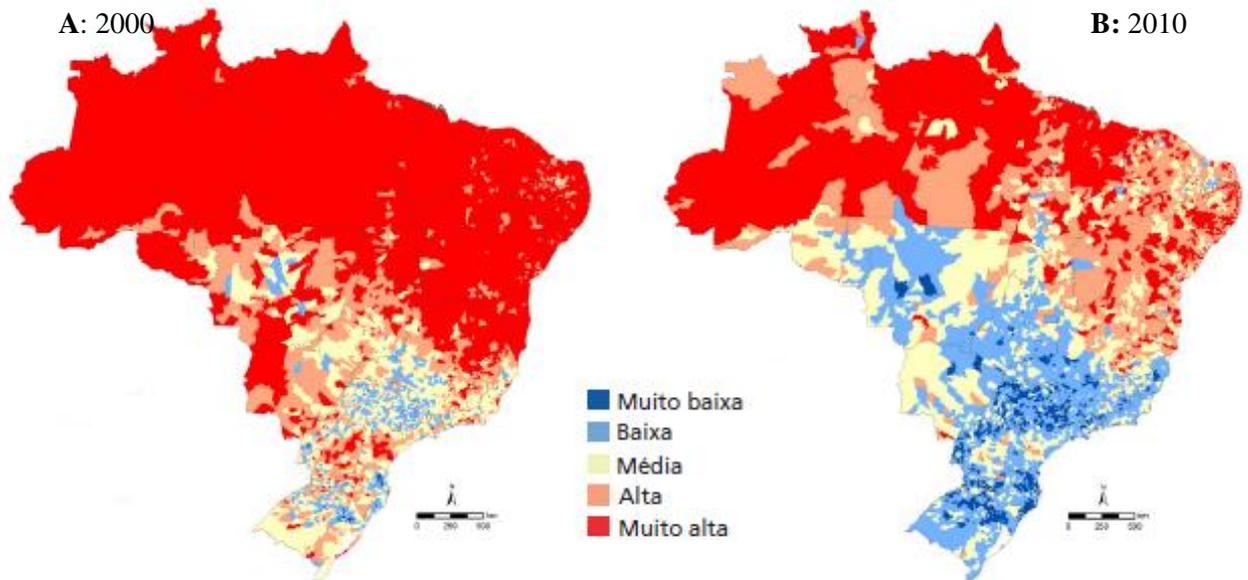
À pesquisa iniciada em 2016, além dos dados dos censos de 2000 e 2010, que compõem o Índice, foram acrescentados outros fatores como recortes de sexo (mulheres e homens), cor (brancos e negros) e situação de domicílio (urbano e rural). Nesta mesma etapa, teve início o processo de extração e desagregação dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para os anos 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015 (IPEA, 2018). Sendo elaboradas a partir do PNAD as projeções do atlas de Vulnerabilidade Social até a análise do próximo censo do IBGE em 2020, visando a continuação do mapeamento das evoluções ou retrocessos do índice de vulnerabilidade social nas regiões brasileiras (Tabela 2).

BRASIL				
Ano	IVS	IVS Infraestrutura Urbana	IVS Capital Humano	IVS Renda e Trabalho
2000	0,446	0,351	0,503	0,484
2010	0,326	0,295	0,362	0,320
2011	0,266	0,235	0,288	0,275
2012	0,249	0,221	0,283	0,242
2013	0,245	0,217	0,276	0,240
2014	0,243	0,222	0,267	0,240
2015	0,248	0,214	0,263	0,266

**Tabela 2.** Projeções do índice de vulnerabilidade social no Brasil.  
Fonte: Adaptado de IPEA, 2018.

Nesta perspectiva, de acordo com dados do IPEA (2018), no ano 2000 as regiões Sul e Sudeste do país, particularmente o estado de São Paulo encontravam-se com um maior número de municípios na faixa Vulnerabilidade Social, em contraposição ao restante do país, em que

na maior parte municípios predominava as faixas mais altas de vulnerabilidade social, principalmente nas regiões Norte e Nordeste (Figura 1 A).



**Figura 1.** Municípios brasileiros em condições de vulnerabilidade social segundo faixas do IVS (2000 e 2010)

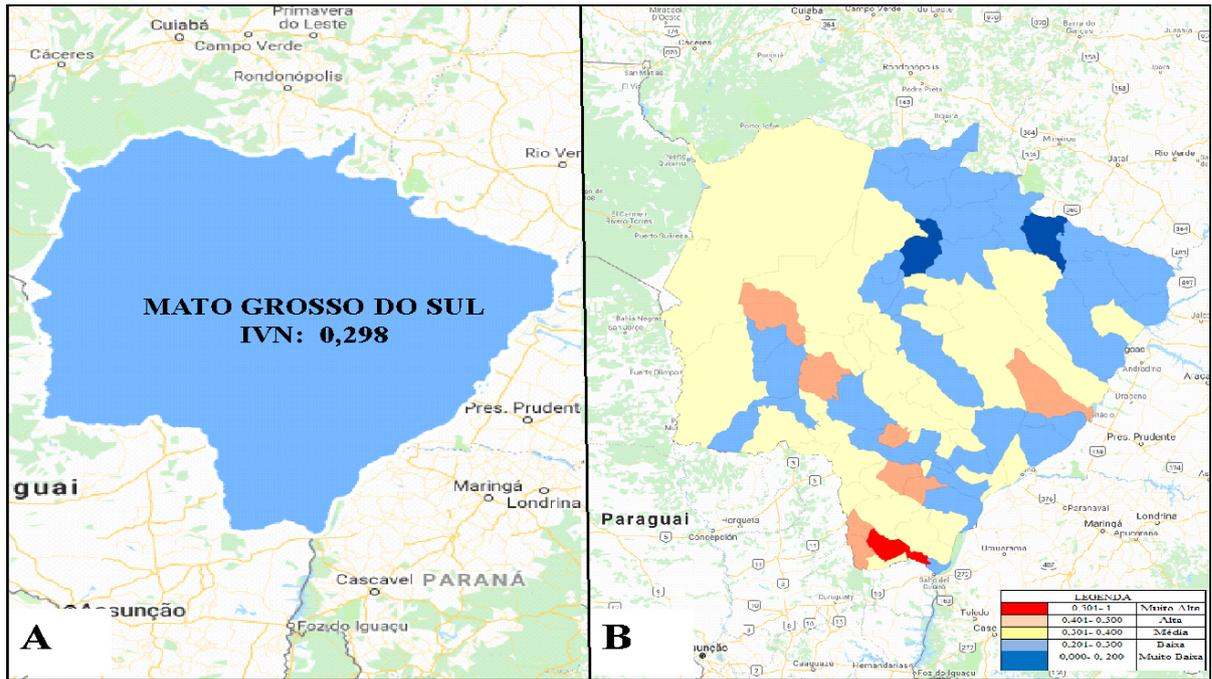
Fonte: Adaptado de IPEA, 2015.

Em 2010 (Figura 1 B) se observa a diminuição da faixa de IVS considerada muito alta representada em vermelho no mapa e um aumento das faixas consideradas baixas, médias e muito baixas que se comparado a 2000 (Figura 1 A), percebemos a transformação da distribuição social que concentrava indicadores de vulnerabilidade em quase todo o território brasileiro, mas principalmente encobrendo toda a região norte.

No período de 2000 a 2010 a Região Norte apresentou o maior avanço, saindo da faixa de muito alta vulnerabilidade para alta vulnerabilidade, todavia, ainda se configura como a Região com maior situação de vulnerabilidade social do país. O resultado obtido pelo Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros nos mostra avanços significativos da realidade social, porém ainda se percebe a continuação após 10 anos, da “manutenção das desigualdades macrorregionais, onde o Norte e o Nordeste apresentam, predominantemente, mais elevado IVS, sobretudo em 2000. Enquanto os municípios do Centro-Sul do país apresentam resultados de menor vulnerabilidade social, especialmente em 2010” (IPEA, 2015, p. 25).

### 1. 5- Vulnerabilidades Sociais em Mato Grosso do Sul

Conforme o mapeamento do IVS, o estado do Mato Grosso do Sul se encontra na faixa considerada baixa (Figura 2 A) com apenas 0, 289 de índice de vulnerabilidade.



**Figura 2.** IVS do Estado de Mato Grosso do Sul.

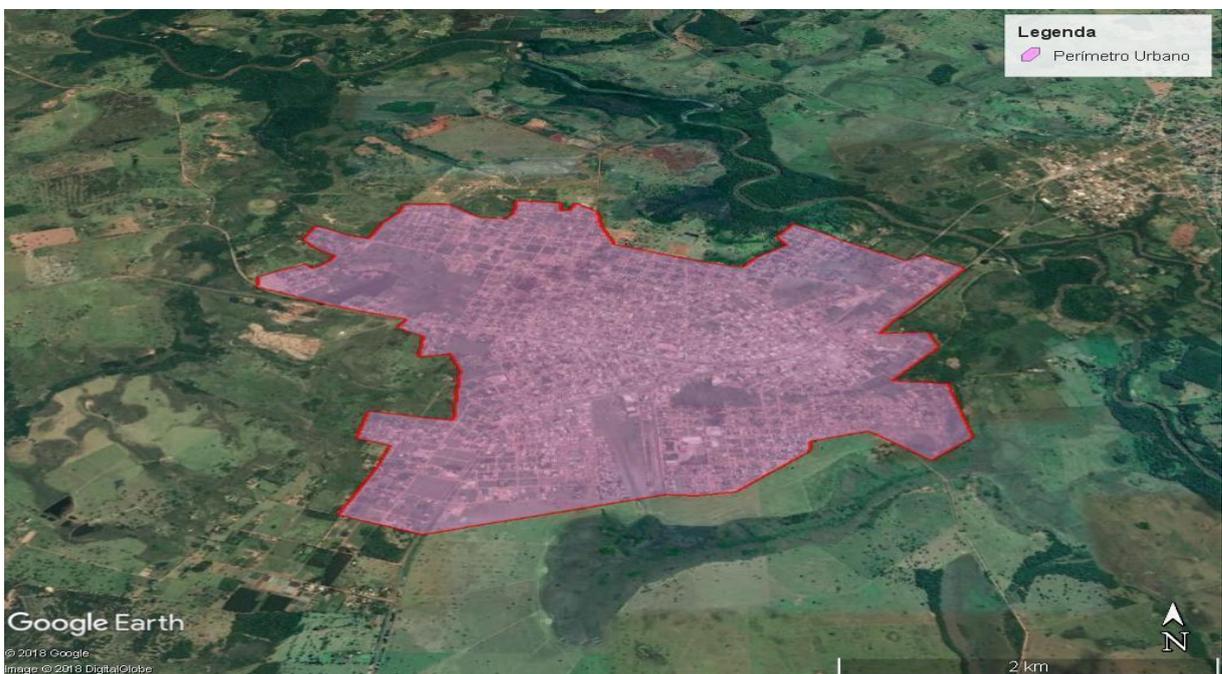
Adaptação: Salazar, 2018.

Entretanto é nítido observar no segundo mapa do estado (Figura 2 B) as disparidades regionais dos indicadores sociais dentro da região do Mato Grosso do Sul, com índices variados no mesmo território, indicando assim uma realidade social divergente do índice apresentado pelo estadual. Como exemplo chamamos a atenção para o município de Tacuru, ao sul do estado, destacada em vermelho, o qual possui um IVS de 0, 521 considerado muito alto. Já Guia Lopes da Laguna se apresenta na faixa indicativa de 0, 319. Apesar de ser um município pequeno possui um IVS superior ao de Jardim, conforme o Atlas de Vulnerabilidade Social (2010). Sendo assim o IVS varia de uma localidade para outra como vamos observar nas áreas de vulnerabilidade analisadas na cidade de Jardim- MS.

## CAPÍTULO II - SISTEMATIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

### 2.1- Caracterização geográfica da área de estudo

Geograficamente a cidade de Jardim está localizada ao sul da região Centro-Oeste do Brasil, no sudoeste de Mato Grosso do Sul (Microrregião de Bodoquena), e próximo à fronteira com o Paraguai. O município foi fundado em 1946, seus primeiros moradores foram soldados que se instalaram no estado após a Guerra do Paraguai, região até então pertencente á Mato Grosso.



**Mapa 1.** Localização de Jardim- MS.  
Fonte: GOOGLE EARTH, 2018.

Segundo o IBGE <sup>10</sup> (2018) em virtude de apresentar terras férteis e bons campos, seu povoamento ocorreu de forma progressiva, principalmente após a instalação em 27 de novembro de 1938 da Comissão de Estradas de Rodagem nº 3 (CER-3) que contribuiu para um rápido crescimento da nova povoação.

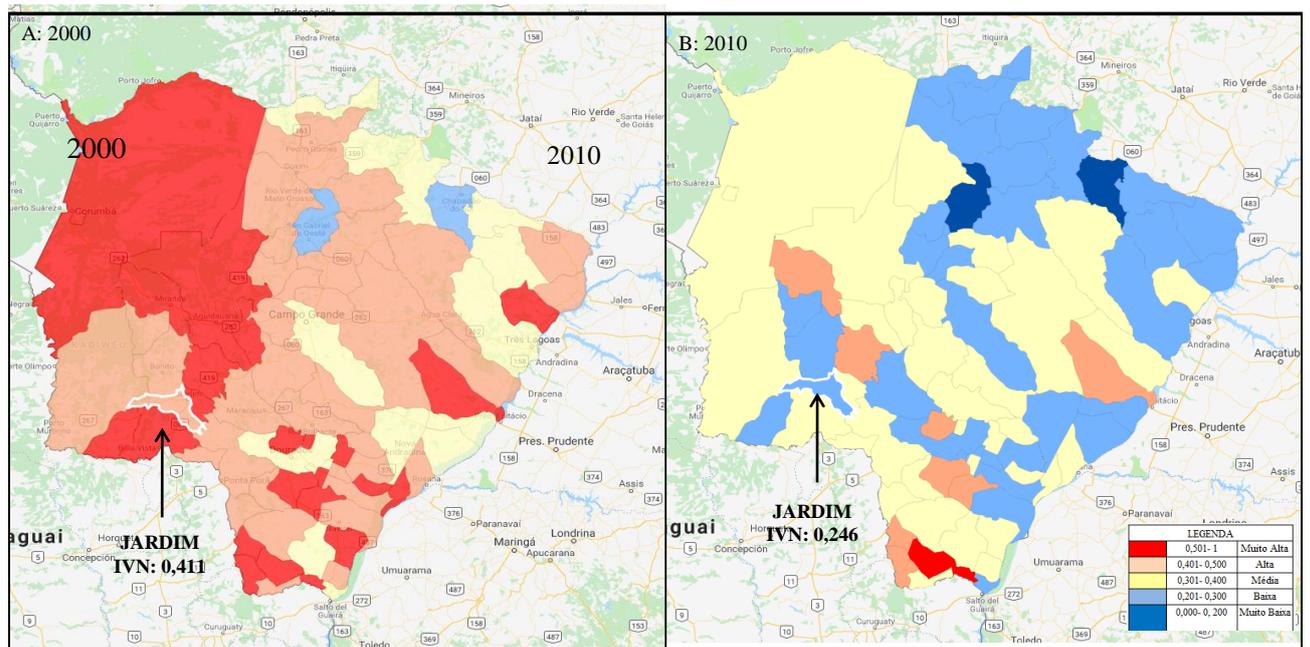
Do ponto de vista econômico no município de Jardim predomina a atividade pecuária e o comércio, além do potencial turístico, com alguns atrativos naturais conhecidos mundialmente, tais como o “Buraco das Araras” e o Recanto Ecológico do Rio da Prata.

Do ponto de vista social e, mais especificamente em termos de vulnerabilidade, segundo o Atlas de Vulnerabilidade publicado em 2000, o município possuía IVS de 0,411, considerado

<sup>10</sup> Dados disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/jardim/historico>

alto. Porém se compararmos com o IVS de 2010 de 0, 246, é possível constatar que houve um avanço do ponto de vista das políticas públicas locais o que impactou positivamente na redução desse índice. Desse modo verifica-se que no período de 10 anos houve uma diminuição de 0, 165 no indicador de vulnerabilidade social do município de Jardim.

Em outras palavras, significa dizer que de 2000 a 2010 houve redução do índice de IVS municipal, que se deve a uma mudança significativa no contexto social, conforme dados do último censo do IBGE (Figura 3).



**Figura 3.** IVS da cidade de Jardim-MS.

Fonte: Adaptado de IPEA, 2018.

As cores representam no mapa o Índice de Vulnerabilidade Social e conforme a legenda, as regiões marcadas e classificadas com alta, em amarelo claro dentro da faixa de médio. Nos locais em tom de azul claro as áreas com baixa vulnerabilidade e na de azul marinho as localidades com índice muito baixo de vulnerabilidade social.

## 2. 2- Atendimentos das Unidades de Assistência Social na cidade de Jardim- MS

A cidade de Jardim conta atualmente com 59 bairros, fato que reflete não só na questão econômica, mas também na perspectiva social a partir do contraste social encontrado, com as classes sociais mais favorecidas concentradas na área central. Separação das classes nas áreas intermediárias e uma perspectiva de segregação social nas áreas mais periféricas, onde geralmente ficam as camadas menos favorecidas da sociedade.

### 2.2.1-CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social)

A unidade de Atendimento Especializado se localiza no centro de Jardim, Vila Camisão, na qual segundo a cartilha de serviço disponibilizada e elaborada pelo CREAS, a assistência

social especializada só ocorre quando há situação de risco pessoal e social ao cidadão ou família em decorrência de:

- Negligência e abandono;
- Ameaça e maus tratos;
- Violação física e psicológica;
- Discriminação social e infringência de direitos humanos, sociais;
- Violência sexual.

O público alvo de atendimento são crianças, adolescentes e idosos vítimas de violência física, psicológica, sexual ou negligência familiar, adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas (MSE) de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

A maioria das famílias já está incluída no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) encaminhada pela rede de assistência social que compreendem o CRAS, Projetos Sociais, CIAT (Centro Integrado de Atendimento ao Trabalhador), Conselho Tutelar, SEMASTH<sup>11</sup> e parceiros como Secretária de Educação, Casa do Garoto, Casa da Garota, Ministério Público Estadual, Poder Judiciário, DAM (Delegacia de Atendimento à Mulher) e Disque 100.

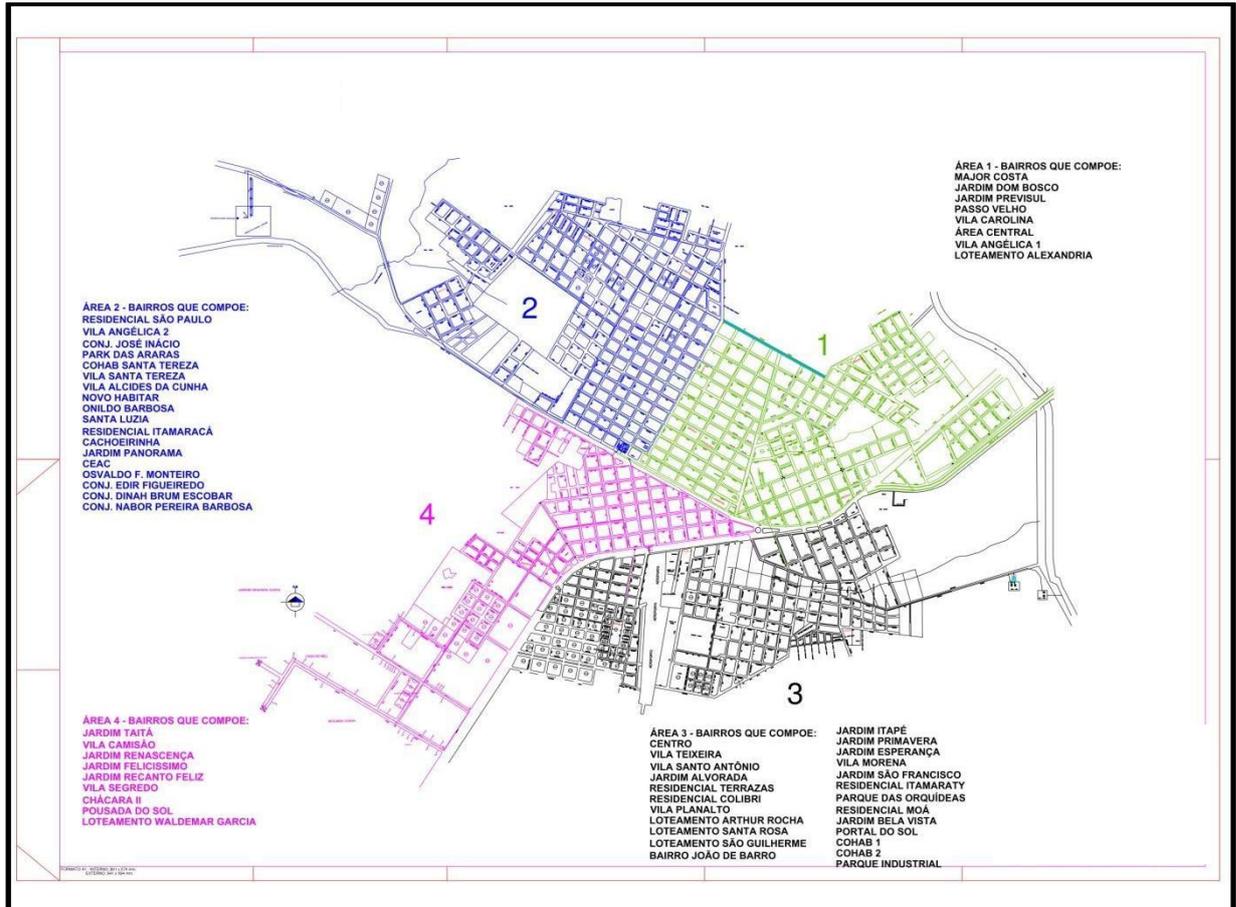
Tendo em vista sua classificação de atendimento (por divisão em áreas de atendimento), a mesma unidade de atendimento, pelo seu tipo de atendimento específico, classifica de forma diferente o atendimento aos usuários.

As políticas sociais do município ainda encontram certas dificuldades técnicas para mapear as principais áreas que enfrentam problemáticas sociais, dada as especificidades direcionadas que cada unidade municipal acompanha.

O assistencialismo na cidade de Jardim possui diferentes práticas metodológicas de atendimento que devem ser analisadas com cautela, o CREAS, por exemplo, divide o perímetro urbano em quatro áreas distintas atendidas (figura 4).

---

<sup>11</sup>Secretaria Municipal de Assistência, Trabalho e Habitação.



**Figura 4-** Separação por Áreas Atendidas CREAS.  
 Fonte: CREAS, 2018.

Tendo em vista sua classificação de atendimento (por divisão em áreas de atendimento), a mesma unidade de atendimento, pelo seu tipo de atendimento específico, classifica de forma diferente o atendimento aos usuários.

As políticas sociais do município ainda encontram certas dificuldades técnicas para mapear as principais áreas que enfrentam problemáticas sociais, dada as especificidades direcionadas que cada unidade municipal acompanha.

### 2.2.2. CRAS (Centro de Referência de Assistência Social)

A unidade de Atendimento Básico do Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, se localiza atualmente na cidade de Jardim na Vila Angélica II- Rua Rio Grande do Sul. O atendimento do CRAS em Jardim se classifica em dois setores (Oeste-Leste) da cidade sob responsabilidade de duas equipes, a volante que fica responsável pela área rural e os bairros em torno do centro, e equipe interna pela assistência dos bairros a partir da Vila Angélica I.

Tendo em vista que esta unidade municipal não possui um mapa específico de atendimento, o único mapeamento elaborado manualmente pela coordenação foi feito através

da localização dos projetos sociais e órgãos municipais de assistência social, a partir da base da planta urbana de Jardim.

As equipes oferecem assistência aos bairros classificados pelos setores, ficando este responsável pela:

- Solicitação de documentação como segunda via da certidão de nascimento para as famílias de baixa renda;
- O acompanhamento familiar quando se percebe situação de risco social;
- Oferecimento de benefícios sociais eventuais como requerimento ao município de cestas básicas;
- Inclusão no BPC (Benefício de Prestação Continuada) de pessoas idosas com 65 anos ou mais e pessoas com algum tipo de deficiência;
- Solicitação da carteira de Passe Livre para o transporte municipal e estadual de idosos a partir de 60 anos e pessoas com algum tipo de deficiência via laudo médico;
- Inclusão das famílias em programas sociais a partir do Cadastro Único realizado pelo setor da Bolsa Família sendo a “porta de entrada” para o programa federal com base no perfil familiar traçado pelo cadastro;
- A inserção pelo NIS (Número de Identificação Social) gerado para cada componente familiar a partir do Cadastro Único, que possibilita também o direito a redução da taxa de inscrição em concursos, a tarifa social referente a redução da conta de energia elétrica e a inclusão de crianças em projetos sociais realizados no município de Jardim- MS.

É importante ressaltar que apesar do Programa Bolsa Família estar locado atualmente dentro do prédio do CRAS continua sendo um programa fora da jurisdição municipal que contribui na implantação de uma política mais abrangente de assistência social no município de Jardim. Além do Bolsa Família o CRAS também cede seu espaço para o Programa Criança Feliz, desenvolvido com crianças de 0-3 anos de famílias atendidas pelo Bolsa Família. Os setores de atendimento do CRAS estão distribuídos a partir dos bairros, conforme demonstrado na Tabela 3 a seguir.

EQUIPE INTERNA	Angélica I e II; Cachoeirinha; Conjunto Habitacional Alcides da Cunha; Conjunto Habitacional Edir Figueiredo; Conjunto Habitacional José Inácio; Conjunto Habitacional Onildo Barbosa; Oswaldo Fernandes Monteiro; Panorama; Parque das Araras; Residencial Itamaracá; Santa Luzia; Santa Tereza; SEHAC.
EQUIPE VOLANTE	Área Rural; Camisão; Vila Carolina, Centro; COHAB aeroporto; Jardim Bela Vista; Jardim Esperança; Jardim Felicíssimo; Jardim Primavera; Jardim Recanto Feliz; Major Costa; Parque das Orquídeas; Pousada do Sol; Previsul; Primeira Curva; Residencial Moá; São Francisco; Segunda Curva; Vila Brasil; Vila Morena; Vila Segredo; Vila Teixeira; Vila Taitá.

**Tabela 3** - Setores de Atendimento CRAS.

Fonte: Adaptado, CRAS 2018.

Cada equipe possui um educador social, além da psicóloga e de assistentes sociais responsáveis pela coordenação e auxílio de atividades de acompanhamento dos grupos PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família), organizados pelas técnicas de cada setor a partir do perfil social de cada família atendida pelo CRAS.

A maioria dos atendimentos realizados no CRAS é das famílias que recebem Bolsa Família e, justamente por esse fato a unidade municipal tem um alto índice de procura em seu horário de funcionamento. Possui uma alta demanda de atendimento por seus atendidos receberem o auxílio da Bolsa Família. Todavia neste trabalho não quantificamos esses atendimentos, tendo em vista que para isto demandaria mais tempo. Não sendo, portanto este o nosso objetivo optou-se em analisar os dados dos atendimentos especializados realizados pela equipe do CREAS.

### **2.3. Projetos Sociais Municipais- SCFV**

Os projetos sociais de SCFV (Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos) que trata do serviço de proteção social básico do SUAS, regulamentado pela resolução CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social) nº 109/ 2009 e reordenado em 2013, possuem uma forte importância para o fortalecimento dos vínculos familiares com implementação de

atividades socioeducativa de acompanhamento familiar, as quais são elaboradas pela equipe de educadores sociais.

Esses projetos atendem famílias com alto índice de vulnerabilidade social, que vêm nos mesmos uma perspectiva para o auxílio alimentar e educacional que precisam. Geralmente são crianças e adolescentes com uma realidade social muitas vezes problemática, em decorrência de estruturação familiar e casos de risco social.

A cidade de Jardim atualmente conta com três SCFV<sup>12</sup>, o Centro Múltiplo Uso Nossa Gente localizado na Vila Carolina, Ernestina Grubert na Vila Santa Tereza ambos voltados para o atendimento de crianças e adolescentes de 04 a 16 anos e o CONVIVER, que diferentemente dos demais SCFV faz seu atendimento para idosos, tendo como objetivo principal a inserção social.

Além dos Projetos do ITAÚ Social - Rufina Loureiro Caldas e ITAÚ Social - Chaquib Kadri, todos voltados para ações que desenvolvam a cidadania e o fortalecimento dos vínculos sociais, tendo como prioridade atender as famílias que são beneficiárias de programas sociais.

No contexto social em que estão inseridos, os projetos sociais são norteadores de atividades para o desenvolvimento dos vínculos familiares que, com a parceria municipal da Secretaria de Assistência Social viabilizam outros projetos dentro do SCFV, tais como os Projetos Bombeiro do Amanhã, Projeto Patrulha Florestinha e o Projeto Patrulha Mirim.

---

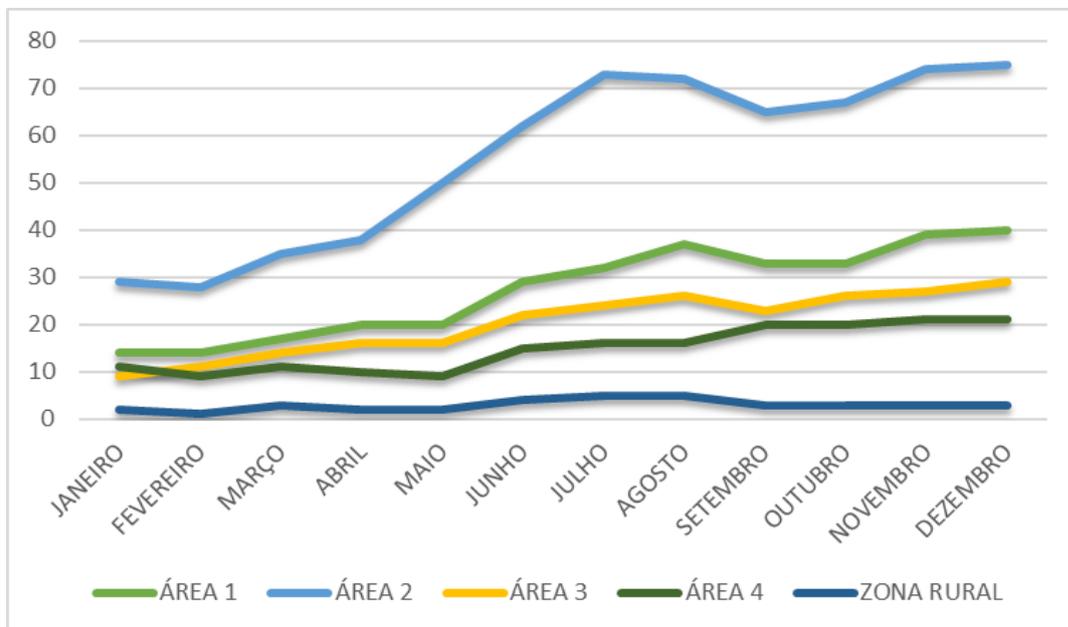
<sup>12</sup>Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

## CAPÍTULO III - ÁREAS DE VULNERABILIDADE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE JARDIM- MS

### 3.1. Áreas Vulneráveis de Jardim- MS: 2016/ 2017

A partir do levantamento de dados dos atendimentos realizados de acordo com áreas classificadas pelo CREAS durante os anos de 2016, 2017 e o primeiro semestre de 2018 é possível traçar um perfil na cidade de Jardim, das áreas em condições de vulnerabilidade social. Para análise quantitativa se observam primordialmente os meses de janeiro, julho e dezembro dos respectivos anos. Todos os dados foram levantados a partir da parceria com a unidade de atendimento especializado, na qual se teve acesso aos quantitativos de atendimentos relacionados aos respectivos anos analisados para o presente trabalho.

Analisando os dados verificamos que houve um aumento significativo dos atendimentos no primeiro semestre de 2016 em quase todas as áreas<sup>13</sup> atendidas pelo CREAS. Somente a área 2 se destaca das demais, não só pelo acréscimo elevado de 46 atendimentos adicionais no mês de dezembro em comparação ao número inicial de janeiro, mas também por se manter em um patamar considerado alto em todos os meses em relação aos números registrados nas outras áreas atendidas pelo CREAS (Gráfico 1).

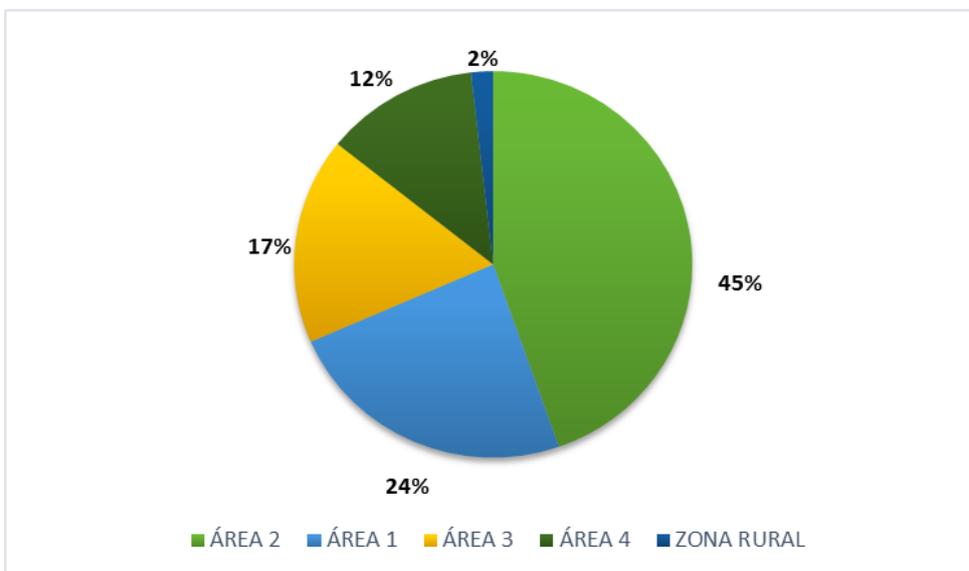


**Gráfico 1.** Quantitativo Atendimento CREAS 2016.  
Adaptação: CREAS, Salazar, 2018.

<sup>13</sup> Áreas de atendimento da Equipe do CREAS conforme a figura 4 destacada nas páginas 35.

No segundo semestre de 2016 verifica-se poucas variações quantitativas de atendimentos nas áreas atendidas. Todavia, em uma análise anual se percebe o aumento gradativo mensal e conforme apresenta o gráfico 1 a área com maior número de atendimentos é a dois.

Mediante análise dos dados do total de 168 famílias registradas em situação de atendimento especializado em dezembro de 2016, percebemos que não há mudanças no cenário quantitativo das respectivas áreas observadas. Das três áreas com demandas de atendimentos se destaca a área 2 com o percentual de 45% dos atendimentos realizados na unidade, seguida pela área 1 com 24% e a área 3 com 17% (Gráfico 2).

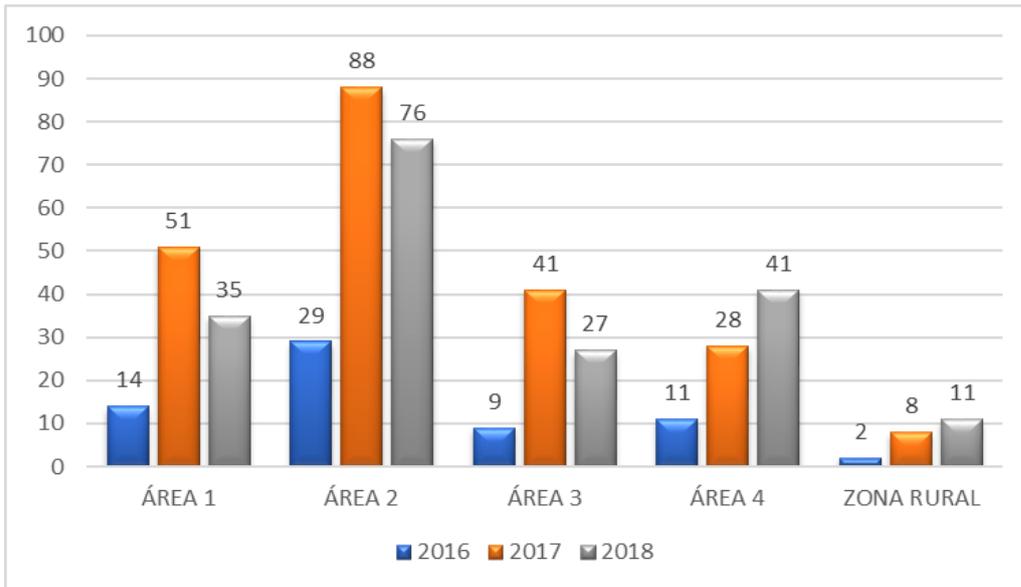


**Gráfico 2.** Porcentagem do Total de Atendimentos no Mês de dezembro de 2016. Adaptação: CREAS, Salazar 2018.

Em termos comparativos com 2016, as áreas atendidas pelo CREAS em 2017, apresentam uma redução de atendimentos nos meses de setembro, novembro e dezembro comparado aos atendimentos registrados nos primeiros meses do ano de 2017.

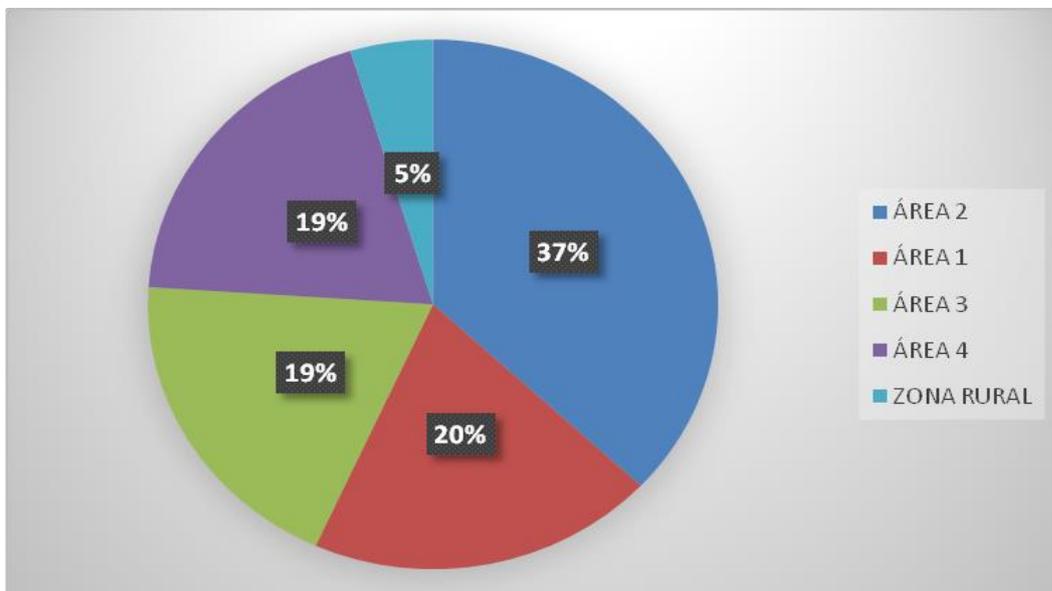
No mês de janeiro em 2017 há um aumento de 37 atendimentos referentes a área 1 em relação ao mesmo mês do ano anterior, entretanto a área 2 ainda continua sendo a que mais registrou aumento com 59 atendimentos a mais em relação ao mesmo período de 2016.

Na análise comparativa de 2017 e 2018 no respectivo mês verifica-se que o número de atendimentos reduziu na área 1, área 2 e área 3, chamando atenção para diminuição de 32 atendimentos na primeira (Gráfico 3).



**Gráfico 3.** Atendimento Mês de Janeiro: 2016, 2017 e 2018.  
Adaptação: CREAS, Salazar 2018.

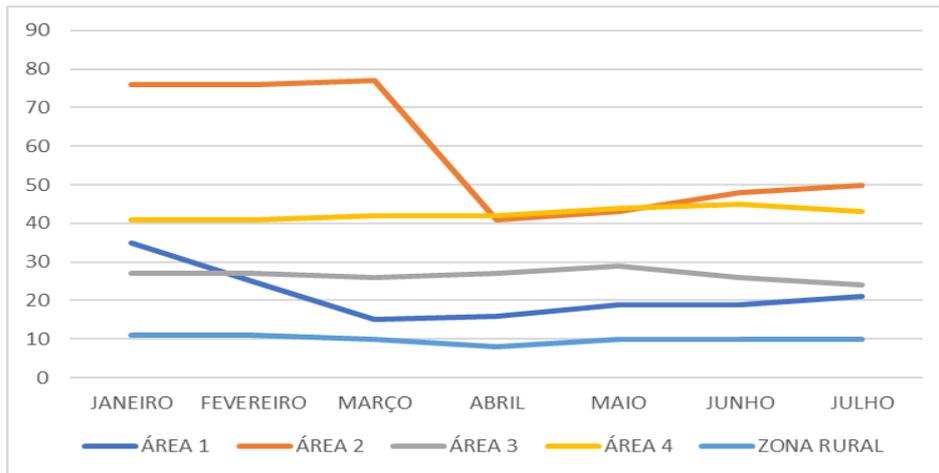
Já em dezembro de 2017 foi registrado um aumento em comparação ao mesmo período do ano anterior, com um quantitativo de atendimentos total de 192 famílias, evidenciando ainda uma queda da porcentagem de atendimentos nas áreas 1 e 2 e certo acréscimo nas demais áreas (Gráfico 4).



**Gráfico 4.** Porcentagem do Total de Atendimentos no Mês de Dezembro de 2017.  
Adaptação: CREAS, Salazar 2018.

### 3.2. Áreas Vulneráveis de Jardim- MS: Primeiro semestre de 2018

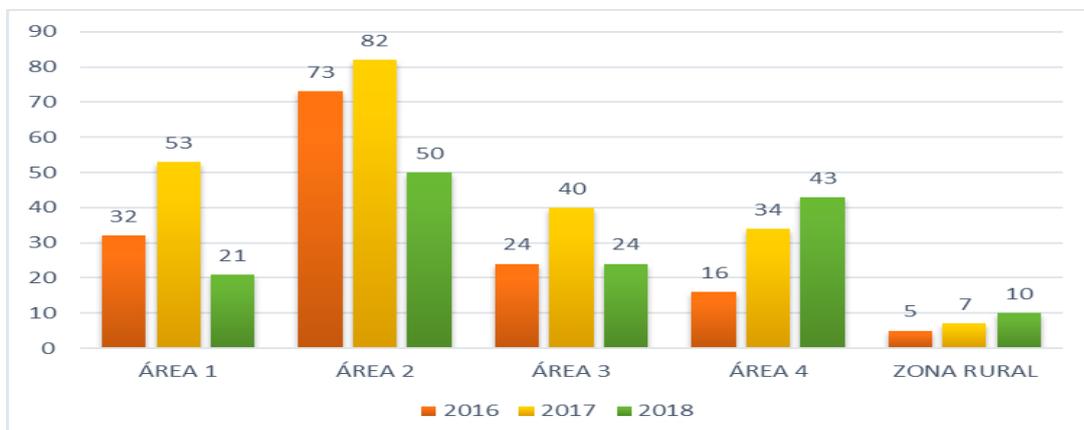
Observando o quantitativo de atendimentos realizados no primeiro semestre de 2018, a partir do gráfico 5, percebemos a diminuição dos atendimentos com maior relevância na área 2, sendo que de janeiro a março houve uma certa estagnação dos registros. A partir de então houve uma queda expressiva do número de atendimentos, que somente volta a aumentar no período de junho a julho do referido ano.



**Gráfico 5.** Atendimento CREAS- 2018.

Adaptação: CREAS, Salazar 2018.

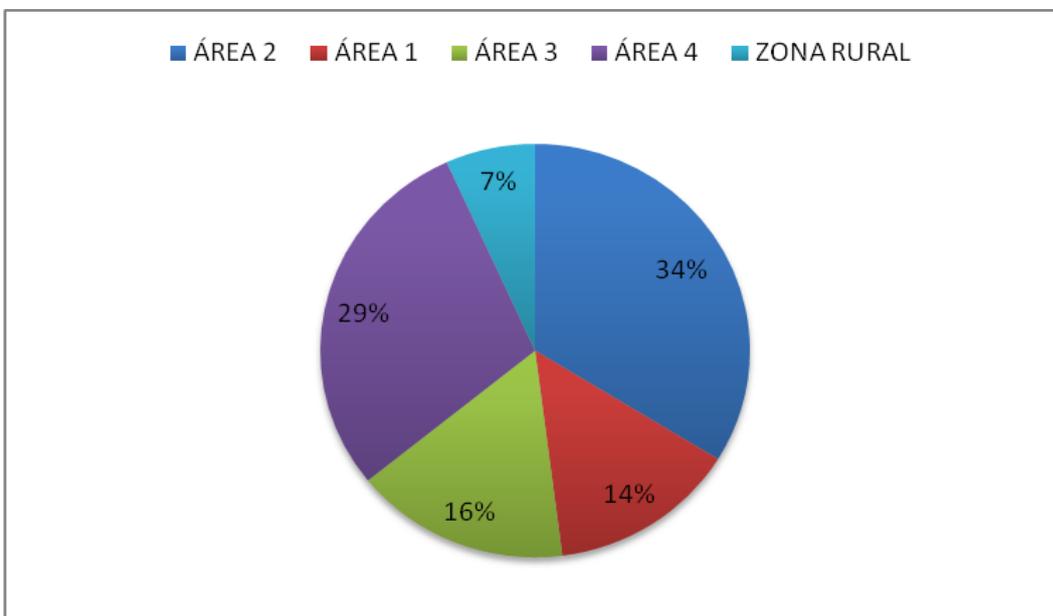
Os dados do mês de julho, referente às respectivas áreas apresentam variações de registros de atendimentos se comparados entre os três anos (2016, 2017 e 2018). É perceptível a partir da análise que em 2017 as áreas 1, 2 e 3 sofreram um aumento principalmente na área 2. Comparando os dados observados no ano anterior e em 2018, verificamos que o quantitativo de atendimento reduziu. Somente a área 4 e a zona rural tiveram um acréscimo da demanda de atendimentos registrados (Gráfico 6).



**Gráfico 6.** Atendimento Julho CREAS- 2016, 2017 e 2018.

Adaptação: CREAS, Salazar 2018.

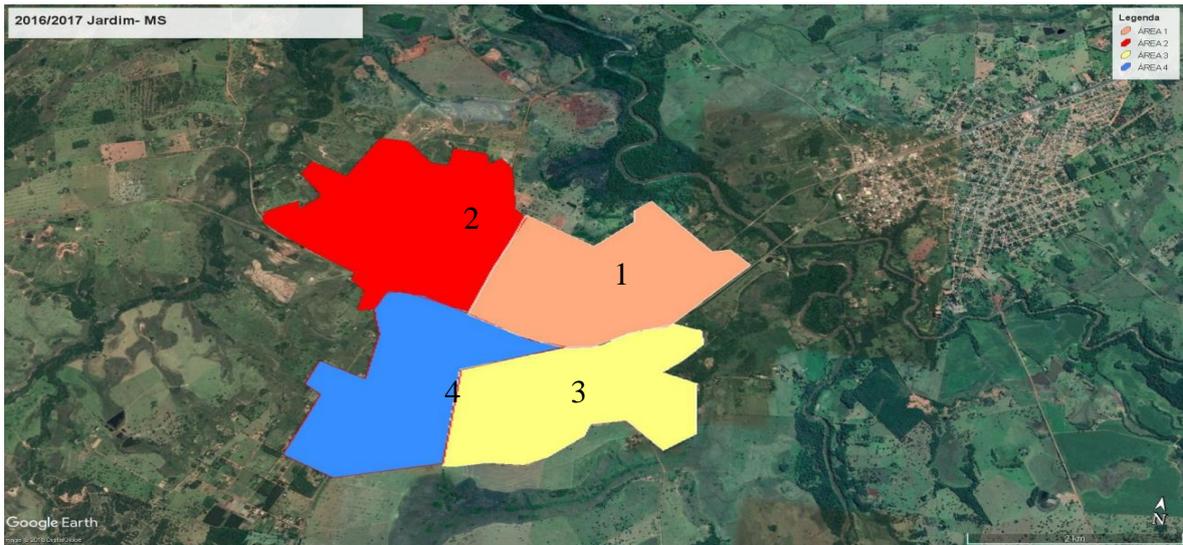
O registro no mês de julho de 2018 nos mostra a mudança do perfil das áreas até então consideradas com maiores índices de atendimentos especializados. Se considerarmos ainda a partir da área 2, verificamos que esta, apesar da diminuição quantitativa detém grande parcela da demanda da unidade. Ao contrário do que era analisado no mesmo período em 2016- 2017, a área 1 que até então estava em segundo lugar na classificação por números de atendimentos, reduziu seu quantitativo ficando atrás da área 3 e cedendo espaço para a área 4 que sofreu um aumento de 13% em seu contingente (Gráfico 7). Sendo assim ao final do primeiro semestre de 2018 a distribuição das áreas por maiores demandas de atendimentos se configuram em área 2, área 4, área 3, área 1 e zona rural, respectivamente.



**Gráfico 7.** Porcentagem de Registros de Atendimentos em julho de 2018.  
Adaptação: CREAS, Salazar 2018.

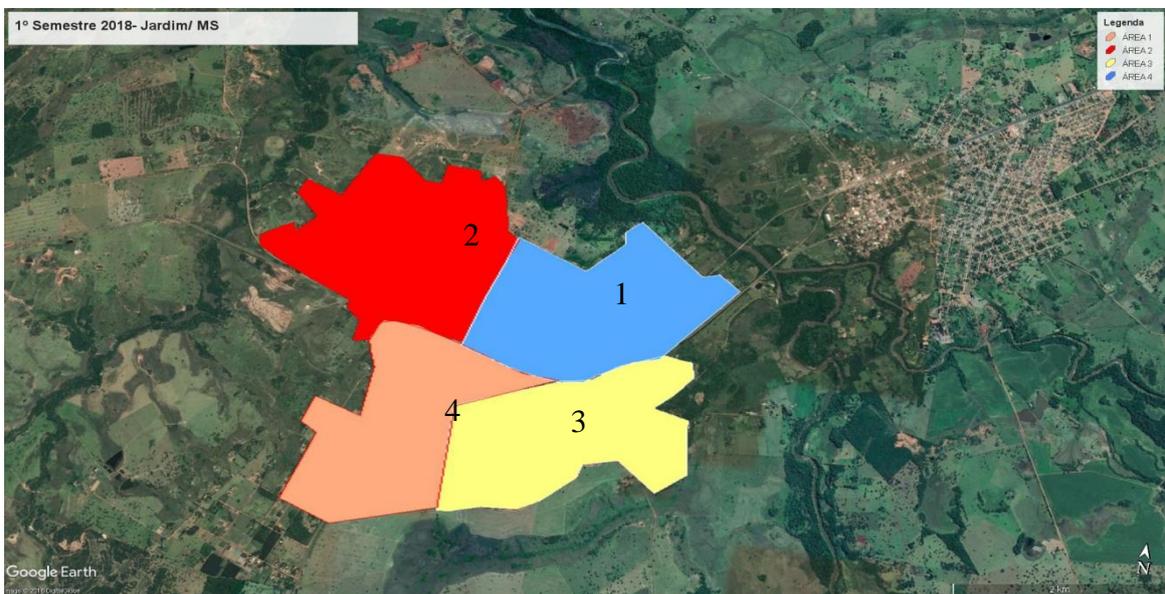
A configuração das áreas com condição de vulnerabilidade em 2016/ 2017 pouco se alterou durante os dois anos. Com base na classificação das faixas de IVS<sup>14</sup> do Atlas de Vulnerabilidade Social, as áreas atendidas pela sua demanda se apresentam com: Área 1: Alta, Área 2: Muito Alta, Área 3: Média, Área 4: Baixa (Figura 5).

<sup>14</sup> Classificação das áreas conforme legenda de cores referentes à tabela 1 na página 29.



**Figura 5.** Áreas Vulneráveis de Jardim- MS: 2016/2017.  
Fonte: Salazar, 2018.

De acordo com a análise dos dados referentes ao primeiro semestre de 2018, verifica-se que houve uma mudança da configuração na demanda de atendimentos das áreas se comparadas aos anos anteriores (2016-2017). Conforme apresenta a figura 6 as áreas com maiores IVS passam a ser: Área 1: Baixa, Área 2: Muito Alta, Área 3: Média, Área 4: Alta.



**Figura 6.** Áreas com maiores IVS: Primeiro semestre 2018.  
Fonte: Salazar, 2018.

A partir da análise dos períodos, se percebe que houve mudanças nas perspectivas sociais em algumas áreas antes consideradas com alto grau de vulnerabilidade, havendo assim troca de configurações das áreas com vulnerabilidade social, onde a área 1 em 2016/2017 com alta IVS passa a ter no primeiro semestre de 2018 baixa IVS e a área 4 anteriormente com baixa IVS posteriormente assume a faixa de vulnerabilidade considerada alta, conforme observado

nas figuras 5 e 6. Ainda conforme essa análise é possível perceber a permanência da área 2 com maior índice de demanda de atendimento durante os períodos analisados, representando a área com maior vulnerabilidade entre as áreas de atendimento do CREAS.

Sendo assim fica nítido a partir da comparação entre as figuras 5 e 6 que a configuração do IVS na cidade de Jardim-MS mudou em algumas áreas, aumentando em algumas e reduzindo significativamente em outras, fato que pode ser justificado pela implantação de SCFV com parcerias de outros projetos sociais como Patrulha Florestinha, Bombeiro do Amanhã e Patrulha Mirim no Centro Múltiplo Uso Nossa Gente, especialmente localizado na área 1, que no 1º semestre de 2018 teve uma redução de registros de atendimentos especializados diferente do ocorrido nos anos de 2016/ 2017.

Nessa perspectiva, cabe salientar que as políticas de inclusão social realizadas em parcerias com outros órgãos como a Política Militar, Corpo de Bombeiros e Polícia Ambiental, são de grande relevância, pois revelou eficácia na redução do IVS, sendo, portanto, um norteador para a superação da vulnerabilidade social nas outras áreas atendidas não somente em apenas uma.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo dos pressupostos apresentados este trabalho trouxe ao debate o processo de construção e desenvolvimento de políticas de proteção social no contexto local de Jardim-MS, para compreender a realidade social enfrentada, e auxiliar os técnicos da assistência social na classificação de atendimentos e implantação de políticas por áreas específicas e identificadas por indicadores e grau de vulnerabilidade, conforme exemplo do mapeamento realizado. Os dados analisados permitiram o mapeamento das áreas vulneráveis da cidade de Jardim-MS por meio do registro de atendimentos especializados do CREAS.

A partir das questões levantadas neste trabalho o município de Jardim-MS apesar ter um índice baixo de vulnerabilidade social, possui graus de vulnerabilidade diversificados dentro de seu território que, mesmo com a redução do índice em algumas áreas continua a aumentar nas áreas consideradas de alto indicativo. O que revela a necessidade de ampliar as políticas de assistência social para atender todos os grupos sociais e promover igual avanço da perspectiva social no município.

Nessa perspectiva, cabe salientar que as políticas de inclusão social realizadas em parcerias com outros órgãos como a Política Militar, Corpo de Bombeiros e Polícia Ambiental, são de grande relevância, pois revelou eficácia na redução do IVN, sendo, portanto, um norteador para a superação da vulnerabilidade social nas outras áreas atendidas não somente em apenas uma.

Para finalizar, considera-se que a discussão em relação às áreas vulneráveis de Jardim-MS nos mostra que ainda é imprescindível e essencial uma visão mais ampla do avanço ou retrocesso das políticas sociais implantadas, encontrando-se neste estudo um norteador para futuras pesquisas na área social, utilizando a Geografia como aliada na delimitação e estudo das áreas críticas e com predisposição à vulnerabilidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATLAS da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros. Brasília: IPEA, 2015.

BRASIL. **Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993**, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, 1993.

BRASIL. **Lei 12.435, de 06 de julho de 2011**, que altera a LOAS e dispõe sobre a organização da Assistência Social, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Guia de políticas e programas**. MDSA: Brasília- DF, Assessoria de Comunicação, 2017.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004**. Brasília, 2005.

CANÇADO, Taynara Candida Lopes; SOUZA Rayssa Silva de; CARDOSO, Cauan Braga da Silva. **Trabalhando o conceito de Vulnerabilidade Social**. XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em São Pedro/SP – Brasil, de 24 a 28 de novembro de 2014.

CASTEL, Robert. **A dinâmica dos Processos de Marginalização: da Vulnerabilidade á “desfiliação”**. Salvador: CADERNO CRH, n. 26/27, p. 19-40, jan/ dez. 1997.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Vulnerabilidade Social no Brasil: Conceitos, Métodos e Primeiros Resultados para Municípios e Regiões Metropolitanas Brasileiras**. Brasília: Rio de Janeiro, 2018.

KOVARIC, Lúcio. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Editora 34, 2009.

IPEA- **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. IVS: Atlas da Vulnerabilidade Social. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/>. Acesso em 20 de setembro de 2018.

MARQUES, Teresa Sá; MATOS, Fátima; MAIA, Catarina; RIBEIRO, Diogo. **Crise e vulnerabilidade social: uma leitura territorial**. VII Jornadas de Geografia Econômica. p. 163- 174, 2016.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha Pires. **O marco conceitual da vulnerabilidade social**. Dourados: Sociedade em Debate, p. 29-40, jul- dez, 2011.

MOURA, Leides Barroso Azevedo; SCHUMANN, Livia R. M. Amaral. **O contexto do surgimento e a construção dos conceitos de vulnerabilidade**. UCSal: Salvador- BA, n.3, v. 2, p. 661-679, 8 a 10 de outubro de 2014.

PUAGAM, Serge. **Desqualificação Social Ensaio sobre a nova Pobreza**. São Paulo: Cortez, p. 239-249, 2003.

SCHUMANN, Livia Regiane Miguel Amaral. **A multidimensionalidade da construção teórica da vulnerabilidade: análise histórico-conceitual e uma proposta de índice sintético**.

2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília. 2014.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Fundamentos Ético - Políticos e rumos Teórico Metodológicos para Fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDSA, 2016.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Brasília: Gráfica e Editora Brasil LTDA, 2011.

SILVA, Everaldo José da; LIMA, Maria da Glória; MARZIALE, Maria Helena Palucci. **O conceito de risco e os seus efeitos simbólicos nos acidentes com instrumentos perfurocortantes**. Brasília: Revista Brasileira de Enfermagem, REBEN, p. 809-814, set- out 2012.

STACCIARINI, Isa Coelho. **Características das Famílias em Vulnerabilidade Social no Brasil e em Brasília: Desmembrando o Cenário da Pobreza e Extrema Pobreza**. Dourados: Comunicação & Mercado/UNIGRAN, vol. 02, n. 05, p. 07-19, jul- dez 2013.

ZVIERZYKOSKI, Luciana Maria; REIS, Janete Teresinha. **ANÁLISE DAS ÁREAS DE RISCO AFETADAS POR ESTIAGEM NO MUNICÍPIO DE CENTENÁRIO/RS, NO PERÍODO DE 1992-2016**. XVII Encontro Nacional de Geógrafos: São Luís/ MA. 14 a 30 de junho de 2016.

## **ANEXOS**

- A.** Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993-Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)
- B.** Lei 12.435, de 06 de julho de 2011-Lei Sistema Único de Assistência Social (SUAS)