Paula Vanessa de Faria Lindo

Geografia e Política de Assistência Social:

Territórios, escalas e representações cartográficas para políticas públicas

Dissertação de Mestrado
PPGG - FCT/UNESP
2010

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
CAMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE

Programa de Pós-Graduação em Geografia
Área de Concentração: Produção do Espaço Urbano
Linha de Pesquisa: Produção do Espaço Urbano

Geografia e Política de Assistência Social:

Territórios, escalas e representações cartográficas para políticas públicas

.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da FCT/UNESP, sob orientação do **Prof. Dr. Everaldo Santos Melazzo**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Geografia.

PAULA VANESSA DE FARIA LINDO

Presidente Prudente, Abril de 2010.

Lindo, Paula Vanessa de Faria.
L724g Geografia e Política de Assistência Social : territórios, escalas e representações gráficas entre políticas públicas / Paula Vanessa de Faria Lindo. - Presidente Prudente : [s.n], 2010
xiv, 207 f. : il.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia
Orientador: Everaldo Santos Melazzo
Banca: Dirce Harue Ueno Koga, Raul Borges Guimarães
Inclui bibliografia

1. Territórios. 2. Escalas. 3. Representações Cartográficas. I. Autor. II. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. III. Título.

CDD(18.ed.) 910

Ficha catalográfica elaborada pela Seção Técnica de Aquisição e Tratamento da Informação – Serviço Técnico de Biblioteca e Documentação - UNESP, Câmpus de Presidente Prudente.

unesp
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Presidente Prudente

BANCA EXAMINADORA

PROF. DR. EVERALDO SANTOS MELAZZO
ORIENTADOR

PROF. DR. RAUL BORGES GUIMARÃES
(UNESP/FCT)

PROFA. DRA. DIRCE HARUE UENO KOGA
(UNICSUL)

PAULA VANESSA DE FÁRIA LINDO

Presidente Prudente (SP), 12 de abril de 2010.

RESULTADO: Aprovada

Faculdade de Ciências e Tecnologia
Seção de Pós-Graduação
Rua Roberto Simonsen, 305 CEP 19060-900 Presidente Prudente SP
Tel 18 3229-5352 fax 18 3223-4519 posgrad@fct.unesp.br

Aos meus pais
José e Luzia,
Pela dedicação, participação, companheirismo, amizade, respeito, pelo que nos diferencia e nos une.

Ao meu irmão
Fernando Lindo,
Que demonstra, a seu modo, o sentido de ser fraterno.

À minha avó
Maria,
Que na simplicidade de seu cotidiano demonstra com sabedoria um modo de viver, de se relacionar e ler o mundo em sua volta.

Aos meus tios Luizes,
Tio Totó e Tio Gijo,
Por nossas conversas sobre o fazer/viver acadêmico e sobre o futuro, por acreditarem na minha dedicação e trabalho desses últimos oito anos que vivi em Presidente Prudente.

Aos meu amigos
Igor e Régis
Pelo esforço e carinho de me ensinarem a me firmar no mundo, a ser mais confiante e feliz.

Agradecimentos

Ao concluir mais essa fase da minha vida acadêmica, é chegado o momento de demonstrar gratidão a todos que participaram de sua construção. É um prazer poder agradecer a todas aquelas pessoas que, em diferentes momentos e lugares, contribuíram, direta ou indiretamente, com a construção desse trabalho. Familiares, amigos, colegas de trabalho e professores, cada um a sua maneira fazem parte desse processo de aprendizagem o qual escolhi trilhar. Sou grata a todas elas e, de forma especial:

Aos meus pais pela minha formação enquanto pessoa, pela dedicação, pelo carinho e apoio incondicional. Sem vocês tudo seria muito diferente, talvez não existisse Presidente Prudente, esta dissertação, expectativas futuras, essa menina-mulher capaz de conquistar mundos e mundos... Obrigada pela presença diária, por ouvir minhas histórias, choros, conquistas, desafios. O resultado desse trabalho é nosso.

Ao Querido – meu amigo/irmão/companheiro, Igor Catalão – por estar sempre à disposição para me ouvir, aconselhar, brigar, ajudar, ensinar. Agradeço também pelos momentos riquíssimos de reflexão e discussão referentes às temáticas desta dissertação. Ainda que tão longe, em terras francesas, fez o grande favor de ler, corrigir e observar ideias e algumas lacunas desta versão final. Obrigada pela presença constante em todos os assuntos que dizem respeito à minha vida.

Ao Mori – meu amigo Régis (Reginaldo José de Souza) – por dividir comigo as inquietações e aflições do dia-a-dia acadêmico [rs], pelas gargalhadas, pelos planos, poemas, festas e o bom humor inteligente/irônico. Obrigada por ser tão presente, compreensivo e paciente. Agradeço também pela leitura detalhada de toda minha dissertação, as sugestões e correções, sem você, principalmente na fase final, tudo teria sido muito mais complicado.

Ao meu AMIGO e parceiro desde o início da graduação (2002) Osi (Oséias Martinuci), agradeço a hiper, mega paciência, por ouvir minhas angustias, histórias e por sempre ser tão gentil e ter uma palavra de incentivo. Obrigada por seus conselhos. Você foi muito importante para que esse dia acontecesse, principalmente porque, no "começo de tudo", me ajudou a superar algumas bobagens e a procurar o Everaldo como orientador. Agradeço também pela parceria com os mapas e por dividir sonhos profissionais de um futuro que a cada dia se aproxima mais.

À M.A., ora Maria, ora Fia, ora Angélica (Maria Angélica de Oliveira), minha amiga e/ou irmã mais nova? [rs], obrigada pelas conversas longuíssimas, pelo carinho, pelas discussões acadêmicas na cozinha, bate-papo na sala, pseudocaminhadas no Parque do Povo e ideias mirabolantes depois de uma taça de vinho. Obrigada pela companhia e ajuda nos momentos finais dessa dissertação.

Ao Robe (Roberison Wittgenstein Dias da Silveira), amigo muito, muito especial. Obrigada pela sua atenção, carinho e presença. Obrigada pelo incentivo, pelos *e-mails* com palavras sempre tão duras e sinceras, e por de alguma forma sermos "tão presentes em nossos imaginários como uma imagem ainda viva". Você tem o dom de aparecer sempre no momento certo. Obrigada!

Ao meu amigo Amador – Rafael Bispo –, sempre muito reflexivo em seus dizeres "mera formalidade esse negócio de ter que escrever as ideias... ideias mudam e não deveriam fixar-se em papéis" [rs]. Obrigada pelas conversas no MSN, pelas trocas literárias e musicais, pelo seu jeito de ver o mundo. Mesmo tão, tão longe consegue estar sempre presente.

À Leni, por ser uma pessoa tão encantadora, você é simplesmente inspiradora. Obrigada por ter me recebido tão bem em Brasília.

Ao Meu Bem – Greg –, por dias descontraídos e leves, por nossas conversas ora sérias, ora bem humoradas. Obrigada por me mostrar que podemos mudar e aprender novas realidades, pela aprendizagem de uma relação e de que quase sempre vale a pena enfrentar novos desafios.

À Trupe: Natasha, Valéria, Régis, Colegaaa (Antônio Bernardes), pelas noites de gargalhadas e por deixarem alguns momentos mais leves e divertidos.

Aos amigos e colegas de longo tempo e aos recém-chegados que, de algum modo, marcaram dias entre pesquisa, reunião discente, discussões calorosas e churrascos... meu parceiro Caíto (Caio Augusto), Marcião (Márcio Catelan), Nelsinho, Natália, Camila Grosso, Mauro, Joãzinho, Bruna, Da Ponta, Wagner Batella, Rafael Catão, Sônia Segatti, Kedma, Priscilla e Xisto, Loboda, Jânio, Sobreira, Sampaio, Claudinha (Claudia Roma)...

À Cris (Donata Cristina), Rô (Rosana Cidecir) e Flavitcha (Flávia Paz), primeiro pelo profissionalismo que se transformou em amizade e cuidados; cada uma a sua maneira, mas sempre tão atenciosas, amigas e conselheiras. Vocês foram fundamentais nesses tempos,

principalmente no de loucura [rs]. Obrigada por dividir momentos tão pessoais de nossas vidas.

Agradeço meus tios, tias e primos que, na medida do possível, sempre estiveram presentes e atentos a cada passo que eu dava. Um agradecimento especial à Vó Maria, por ser tão generosa e atenciosa, sempre procurando compreender essa "tal" pesquisa e rezando muito para que tudo desse certo [rs]. Obrigada por compreenderem a distância e minha ausência.

Aos professores da FCT/UNESP que em algum momento marcaram minha vida acadêmica e me inspiram a continuar essa caminhada:

- Professor Arthur Magon Whitacker, que me despertou os primeiros interesses pela cartografia (2003). Também agradeço pela maneira atenciosa como me orientou na graduação no momento de dúvidas e incertezas com a iniciação científica e pela experiência no estágio de docência (2008).

- Professora Carminha, agradeço as aulas na graduação (2003, 2005), as observações no colóquio (2007), o respeito durante as reuniões do Conselho da pós (2008), as palavras gentis em diferentes momento e locais. Obrigada por ser um exemplo inspirador e pela confiança em meus trabalhos de representações cartográficas.

- Professor Raul Borges Guimarães que, entre seminários, reuniões e bancas, demonstra uma outra Geografia. Agradeço pelas contribuições e observações no exame de qualificação (2009).

- Professor Luis Renato Pequeno, pelo olhar atento, detalhado e pelas contribuições no momento do exame de qualificação (2009).

- Professores Thomaz e Bernardo pelo profissionalismo, e cada um a sua maneira por demonstrar e me influenciar o pensar, fazer e ser geográfico, ao longo desses anos de UNESP, seja em sala de aula ou nos "corredores acadêmicos";

Ao Professor Sérgio Braz Magaldi, agradeço as conversas, sugestões, contribuição para desenvolver a oficina nos CRASs, a disposição em ajudar com materiais, artigos e interlocução com as assistentes sociais. Obrigada pelo carinho!

À atenção e disposição de todas as Assistentes e os Educadores Sociais de Presidente Prudente durante os trabalhos desenvolvidos nos CRASs. A Secretaria Regina Penati, Monica (rede criança) e Annemarie Górski.

À atenção e ao trabalho da secretária da graduação Lúcia e das "meninas" e "menino" da secretaria da pós-graduação: Márcia, Ivonete, Erynat, Giuliana, Cinthia e André.

Ao apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES –, sem o qual não teria sido possível a dedicação dada à realização dessa Dissertação de Mestrado.

Por último e não menos importante, não mesmo, agradeço ao Professor Everaldo Santos Melazzo. Por ter aceito me orientar novamente [rs]. Obrigado pelas conversas sempre tão ricas e empolgantes, pela disposição, por saber respeitar as minhas idéias, por valorizar aquilo que eu tinha a oferecer. A cada conversa um novo aprendizado, um novo despertar e, desse modo, nossa dissertação foi elaborada, modificada e trabalhada com muita seriedade e aqui está. Muito obrigada pelo estímulo, pela confiança e por ser um orientador tão presente.

Sumário

Índice viii

Índice de Gráficos ix

Índice de Quadros x

Índice de Mapas x

Índice de Figuras xii

Lista de Siglas xiii

Resumo xv

Introdução 01

Capítulo 1 – Das Desigualdades a Exclusão Social: um percurso inicial entre territórios e escalas 13

Capítulo 2 – Políticas Públicas e Política de Assistência Social 43

Capítulo 3 – Os Territórios da Assistência Social na Escala Local 69

Capítulo 4 – Em Busca dos Territórios da Geografia nas Políticas de Assistência Social 110

Considerações Finais 173

Bibliografia 179

Índice

Introdução 01

Capítulo 1 – Das Desigualdades a Exclusão Social: um percurso inicial entre territórios e escalas 13

1.1 – Desigualdades na escala nacional 14

1.2 – As desigualdades na escala local: um exemplo 32

Capítulo 2 – Políticas Públicas e Política de Assistência Social 43

2.1 – Política pública: elaborando conceitos 44

2.2- A política de assistência social: a construção de direitos e seus novos desafios 53

Capítulo 3 – Os Territórios da Assistência Social na Escala Local 69

3.1 – Alguns aspectos da história da assistência social em Presidente Prudente 70

3.2 – Reconhecendo o território de atuação dos centros de referência de assistência social 82

Capítulo 4 – Em Busca dos Territórios da Geografia nas Políticas de Assistência Social 110

4.1 – Retomando o conceito de Território 112

4.2 – Ensaios de uma cartografia para ação 123

4.3 – O território de atuação do CRAS 162

Considerações Finais 173

Bibliografia 179

Índice de Gráfico

Gráfico 1 – Brasil: Índice de Gini, 2001 a 2008 14

Gráfico 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Mundial, 2007 16

Gráfico 3 – Brasil: Índice de Desenvolvimento Humano, 2005 19

Gráfico 4 – Brasil: Distribuição percentual de rendimento mensal domiciliar *per capita* em domicílios particulares 20

Gráfico 5 – Brasil: Domicílios particulares permanentes urbanos, com serviços de saneamento 22

Gráfico 6 - Brasil: Pessoas com 15 anos ou mais de idade, analfabetas por classe de rendimento mensal *per capita* 23

Gráfico 7 – Quantidade de CRAS e Municípios no Brasil e nas respectivas Regiões 67

Gráfico 8 – Quantidade de CRAS e Municípios na Região Norte 67

Gráfico 9 - Quantidade de CRAS e Municípios na Região Nordeste 67

Gráfico 10 – Quantidade de CRAS e Municípios na Região Sudeste 67

Gráfico 11 - Quantidade de CRAS e Municípios na Região Sul 67

Gráfico 12 - Quantidade de CRAS e Municípios na Região Centro-Oeste 67

Gráfico 13 - Presidente Prudente: Porcentagem das variáveis que compõem o Indicador de Vulnerabilidade da Família, 2008 129

Gráfico 14 – Presidente Prudente: Porcentagem das variáveis que compõem o Indicador de Acesso ao Conhecimento, 2008 132

Gráfico 15 - Presidente Prudente: Porcentagem das variáveis que compõem o Indicador de Acesso ao Trabalho, 2008 138

Gráfico 16- Presidente Prudente: Porcentagem das variáveis que compõem o Indicador de Disponibilidade de Recursos, 2008 143

Gráfico 17 - Presidente Prudente: Porcentagem das variáveis que compõem o Indicador de Desenvolvimento Infantil, 2008 149

Gráfico 18– Presidente Prudente; Variáveis que compõem o Indicador de Condições Habitacionais, 2008 155

Gráfico 19 – Índice de Desenvolvimento da Família dos CRAS de Presidente Prudente 161

Índice de Quadros

Quadro 1 – Variáveis básicas do IDH – Renda, Educação e Longevidade 17

Quadro 2 - Características Principais da Cidadania e das Políticas Públicas no Brasil 54

Quadro 3 - Descrição das atividades da Oficina de Trabalho realizada nos CRAS de Presidente Prudente (abril/agosto 2009) 88

Quadro 4 – Variáveis que compõem o Indicador de Vulnerabilidade das Famílias 128

Quadro 5 – Variáveis que compõem o Indicador Acesso ao Conhecimento 132

Quadro 6 – Variáveis que compõem o Indicador de Acesso ao Trabalho 137

Quadro 7 - Variáveis que compõem o Indicador de Disponibilidade de Recursos 142

Quadro 8 - Variáveis que compõem o indicador de desenvolvimento infantil 148

Quadro 9 - Variáveis que compõem o Indicador de Condições Habitacionais 154

Índice de Mapas

Mapa 1 – Brasil: Índice de Exclusão Social, 2000 26

Mapa 2 – São Paulo: Índice de Exclusão Social, 2000 27

Mapa 3 – Presidente Prudente: Exclusão/Inclusão Social 33/39

Mapa 4 – Presidente Prudente - 2000: Exclusão Social. Metodologia: quartil 37

Mapa 5 – Presidente Prudente - SP - Brasil: O território usado pela população residente em áreas de exclusão social 38

Mapa 6 – Presidente Prudente: Fluxos estabelecidos a partir das áreas de exclusão social 39

Mapa 7 – Presidente Prudente: Localização das famílias no cadastro do IDF, 2008 39/ 126

Mapa 8 – Presidente Prudente: Identificação e localização de projetos e convênios com a SAS, 1999 79

Mapa 9 - Presidente Prudente: Identificação e localização de Núcleos de Promoção Social, 1999 80

Mapa 10 – Presidente Prudente: Localização dos CRASs em 2009 87

Mapa 11 – Área de atuação do CRAS Nochete, 2009 93

Mapa 12 – Presidente Prudente: Localização do CRAS Nochete 93

Mapa 13 – Área a de Atuação do CRAS Morada do SOL 95

Mapa 14 - Presidente Prudente: Localização do CRAS Morada do Sol 95

Mapa 15 - "Concentração por Projeto" - Área de atuação do CRAS Cambuci, 2009 97

Mapa 16 - Presidente Prudente. Localização do CRAS Cambuci 97

Mapa 17 - "O território e seus elementos" - Área de atuação do CRAS Cambuci, 2009 98

Mapa 18 - Área de atuação do CRAS Augusto de Paula, 2009 101

Mapa 19– Presidente Prudente: Localização do CRAS Augusto de Paula 101

Mapa 20 - Área de atuação do CRAS Vila Iti, 2009 103

Mapa 21 – Presidente Prudente: Localização do CRAS Vila Iti 103

Mapa 22 – Segundo mapa da Área de atuação do CRAS Vila Iti, 2009 105

Mapa 23 - Área de atuação do CRAS Pq. Alexandrina, 2009 107

Mapa 24 - Presidente Prudente: Localização do CRAS Parque Alexandrina 107

Mapa 25 – Área de atuação do CRAS Cambuci e sobreposição dos IDF 2009 117

Mapa 26 – Presidente Prudente: Índice de Vulnerabilidade 131

Mapa 27– Presidente Prudente: Índice de Acesso ao Conhecimento 136

Mapa 28 – Presidente Prudente: Índice de Acesso ao Trabalho 141

Mapa 29 – Presidente Prudente: Índice de Disponibilidade de Recursos 147

Mapa 30 – Presidente Prudente: Índice de Desenvolvimento Infantil 153

Mapa 31– Presidente Prudente: Índice de Condições Habitacionais 159

Mapa 32 – Morada do Sol: Índice de Desenvolvimento da Família, 2008 173

Índice de Figuras

Figura 1 – Presidente Prudente: modelo dos setores censitários, 2007 04

Figura 2 – Modelo 1 05

Figura 3 – Modelo 2 05

Figura 4 – Modelo 3 05

Figura 5 – Modelo 4 05

Figura 6 – Presidente Prudente: Representação Gráfica de Informações Geográficas, 2008 07

Figura 7- Presidente Prudente: Variáveis que compõem o Indicador de Vulnerabilidade da Família, 2008 129

Figura 8 – Presidente Prudente: Variáveis que compõem o Indicador de Acesso ao Conhecimento, 2008 133

Figura 9 – Presidente Prudente: Variáveis que compõem o Indicador de Acesso ao Trabalho, 2008 139

Figura 10 – Presidente Prudente: Variáveis que compõem o Indicador de Disponibilidade de Recursos, 2008 145

Figura 11 – Presidente Prudente: Variáveis que compõem o Indicador de Desenvolvimento Infantil, 2008 151

Figura 12 – Presidente Prudente: Variáveis que compõem o Indicador de

Condições Habitacionais, 2008 157

Figura 13 – Jardim Morada do Sol: Fotografias, 2010 165

Lista de Siglas

AGB = Associação dos Geógrafos Brasileiros

CEMESPP = Centro de Estudo e Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas

CEPAL = Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CLT = Consolidação das Leis do Trabalho

CNAS = Conselho Nacional de Assistência Social

CRAM = Centro de Referência de Atendimento a Mulher Vítima de Violência

CRAS = Centro de Referência de Assistência Social

CREAS = Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DF = Distrito Federal

DHN = Diretoria Hidrográfica de Navegação

ENG = Encontro Nacional de Geógrafos Brasileiros

FHC = Fernando Henrique Cardoso

FMI = Fundo Monetário Internacional

IAPs = Institutos de Aposentadorias e Pensões

IBGE = Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH = Índice de Desenvolvimento Humano

IHGB = Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro

IPEA = Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOAS = Lei Orgânica de Assistência Social

MDS = Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NAE = Núcleo de Assuntos Estratégicos

NOP = Norma Operacional Básica

OIT = Organização Internacional do Trabalho

PETI = Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNAS = Política Nacional de Assistência Social

PNAD = Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNUD = Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PAIF = Programa de Atenção Integral à Família

PSB = Proteção Social Básica

PSE = Proteção Social Especial

SAS = Secretaria de Assistência Social

SEADE = Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SGRJ = Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro

SIG = Sistemas de Informação Geográfica

SUAS = Sistema Único de Assistência Social

SIMESPP = Sistema de Informação e Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas

UEM = Universidade Estadual de Maringá

UFRJ = Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNESP = Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"

Resumo

Considerando que o Brasil ainda é um país que se caracteriza por suas desigualdades, notadamente as desigualdades socioterritoriais, procuramos refletir e levantar questões sobre o fenômeno de exclusão social e sua configuração territorial por meio de uma interlocução com a Política de Assistência Social. A partir do estudo das desigualdades sociais, nas diferentes escalas geográficas, vimos que sua análise pode ser potencializada de acordo com a escolha e o uso adequado de conceitos como pobreza, vulnerabilidade social, segregação socioespacial, exclusão, entre outros. Para a elaboração de políticas públicas direcionadas à busca da equidade social, acreditamos que, na escala local, o mais indicado seja o uso do conceito de exclusão, que pode ser melhor visualizado com a sistematização de informações e suas respectivas representações cartográficas. Porém, a localização pela localização não é suficiente para a eficácia deste instrumento. Daí a necessidade de se elaborar representações capazes de gerar análises que contemplem diferentes dinâmicas socioespaciais para embasar as ações territoriais dos agentes responsáveis pela implementação de políticas públicas. As reflexões aqui apresentadas foram suscitadas a partir das observações e trabalhos conjuntos com os agentes dos Centros de Referências de Assistência Social de Presidente Prudente. As experiências vivenciadas permitiram a percepção de que a Geografia, com suas ferramentas, suas metodologias, seus conceitos e suas teorias, pode e deve se lançar ao campo das políticas públicas, construindo-se como uma Geografia do devir, uma Geografia das possibilidades históricas, uma Geografia que formule também a produção de novos territórios.

Palavras-chave: Políticas públicas; Exclusão social; Território; Escala geográfica; Representações cartográficas; Geografia e Assistência Social

Introdução

Nas dimensões política, social, econômica e ambiental observamos problemas de diversas ordens e magnitudes. Deparamo-nos com questões que nos levam a pensar e repensar possíveis respostas e soluções para as injustiças que nos incomodam enquanto cidadãos preocupados com o presente e o futuro. Na posição de pesquisadores, no âmbito da ciência Geográfica, diante do imenso horizonte de possibilidades, colocamo-nos frente ao desafio de compreender criticamente as desigualdades sociais em prol da justiça social.

Diante da realidade que vivemos não cabe questionar se essa temática é a favor ou não geográfica. Concordamos com Monteiro (1998, p. 49) quando afirma que:

> [...] é profundamente lamentável que geógrafos brasileiros ainda se dêem o trabalho de inquirir sobre *o que é* a Geografia, qual o seu *objeto* e para que serve.[...] já é mais que tempo de saber estas repostas [...]. Diante da grande crise, e dos problemas que se levantam no presente, estou convicto de que, antes de nos defrontarmos com um muro de limitações, ao contrário, abre-se um imenso horizonte de possibilidades.

O autor menciona que seremos favorecidos pela necessidade crescente da prática interdisciplinar, uma consequência lógica do novo conhecimento, necessariamente em conjunto e pelo aprimoramento da **forma de comunicação** (Monteiro, p. 49-53, 1998).

Neste estudo, "entre velhos caminhos e novas trilhas", o leitor perceberá nossos esforços em lidar com a problemática relacionada à exclusão social e às políticas públicas. Procuraremos refletir e levantar questões sobre os processos de exclusão e sua configuração territorial por meio de uma interlocução com a Política de Assistência Social.

Como em qualquer pesquisa há uma trajetória de execução do trabalho, que passa por diferentes fases, como a aproximação à temática, escolha do objeto, o desenvolvimento da pesquisa, a transformação e a redefinição dos objetivos de pesquisa etc. e gostaríamos de compartilhar com o leitor parte desse percurso.

O objetivo geral do projeto de pesquisa, em 2007, era conhecer e assimilar técnicas e metodologias de produção de formas de representação gráfica e cartográfica, associando-as com as categorias geográficas, para elaborar novos tipos de representação, de maneira a revelar suas potencialidades para a elaboração de políticas públicas. O objetivo foi mudando com o desenvolvimento da pesquisa, muitos elementos foram tomando novos formatos. Novas questões apareceram e outras, presentes no início, foram assumindo

novos contornos. O processo percorrido foi transformando-se pouco a pouco devido ao nosso amadurecimento teórico e metodológico, próprio e necessário em um trabalho desta natureza.

Todavia, nota-se que três grandes temas permaneceram em nossas discussões:

1) a permanente problematização das representações cartográficas quanto a sua produção e análise, a busca de metodologias e técnicas para a elaboração de mapas e a investigação, tanto histórica quanto mais recente, de propostas de representação.

2) o aprofundamento da discussão e da análise de categorias geográficas, aquelas próprias do "saber e do fazer geográfico", que se constituem em bases para a formulação de uma maneira de pensar o mundo em sua tradução espacial; e por fim,

3) a política pública, tomada aqui a partir de um posicionamento que extrapola a visão acadêmica e que penetra o campo da ação, nas dimensões sociais e coletivas de uma constante busca pela mudança, pela transformação, pelo enfrentamento de processos, situações e fenômenos que, a princípio, pedem seu enfretamento dados os desafios das distintas dimensões das desigualdades no Brasil.

Todos esses temas foram problematizados a partir do conceito de exclusão social. A exclusão como um processo complexo e multidimensional que envolve dimensões materiais, políticas, relacionais e subjetivas, além de ser relacional e multiescalar. Um conceito norteador para a leitura das desigualdades e para a elaboração de políticas públicas.

A grande questão, alvo de discussão por muito tempo do processo de elaboração da dissertação, foi como abordá-los, aproximando temas que aparentemente pareciam tão distantes. Optamos, então, por seguir dois parâmetros, seja para a investigação, seja para análise de seus resultados:

i) orientar-nos pela necessidade de geração de um conhecimento que colocasse à Geografia o desafio da intervenção. Ou seja, com suas ferramentas, suas metodologias, seus conceitos e suas teorias, essa ciência pode e deve se lançar no campo das políticas públicas, construindo-se como uma geografia do devir, uma geografia das possibilidades históricas, uma geografia que formule também a produção de novos territórios;

ii) conduzir a pesquisa a partir de uma unidade metodológica, no qual conceitos se integrassem a um corpo teórico e procedimentos metodológicos coerentes.

Ao iniciar o desenvolvimento do projeto decidimos que nosso recorte territorial seria Presidente Prudente-SP, já que queríamos assimilar novas técnicas e metodologias de produção de formas de representação gráfica e cartográfica e o CEMESPP já tinha um acúmulo de conhecimentos e produtos cartográficos elaborados ao longo de vários trabalhos (monografias, dissertações, teses, artigos). Seria importante analisar criticamente as técnicas e metodologias de produção cartográfica, em seu contexto geral. Então a base cartográfica de análise passou ser o mapa de inclusão/exclusão social de Presidente Prudente. A ideia era compreender as categorias geográficas e associá-las às novas formas de representar, por exemplo como os modelos[1] elaborados com a técnica desenvolvida pelo geógrafo francês Brunet. Théry (2004) afirma que a modelização detecta as estruturas elementares do espaço e reconstrói as lógicas de sua constituição. Trata-se de um processo dedutivo de análise e síntese que representa as estruturas elementares – mais enfáticas – do espaço. Apresenta, além das localizações, as configurações espaciais, as interações e as combinações de objetos e ações, representando uma abordagem simplificada[2] do espaço geográfico. Para chegar a um modelo, Brunet recomenda o uso do método coremático, sendo este considerado como o elemento básico que permite a leitura da organização do território.

A partir da modelização e de trabalho de campo na cidade de Presidente Prudente, observaríamos e registraríamos, através de fotografias, as diferenças e particularidades de algumas "áreas" de exclusão/inclusão social, como um modo de qualificar as formas de representação.

Na tentativa de buscar novas formas de representação para contribuir com o avanço metodológico do nosso grupo de pesquisa, começamos nossas leituras e experimentações com a metodologia de representação de Brunet, a coremática, que segundo Thery (2009) resultaria em uma abordagem pós-cartográfica.

Durante meses, a ideia central era buscar representações que fossem capazes de ir além do estático, das áreas e dos pontos, para que os mapas fossem uma ferramenta que possibilitasse ao seu leitor visualizar mudanças e ser capaz de buscar alterações e, por que

[1] Os modelos entram na Geografia de modo marcante durante as décadas de 1960 e 1970 com o ápice da Geografia Quantitativa. Na década de 1980, surge a primeira formulação teórica com a publicação do artigo "La composition des modèles dans l'analyse spatiale" de Roger Brunet. Segundo Théry (2009), a modelização gráfica é um método inovador de análise regional, desenvolvido nos anos 1980 e 1990 por um grupo de geógrafos franceses, reunidos por Brunet no Groupemente d'Intérêt Public (GIP) Reclus.

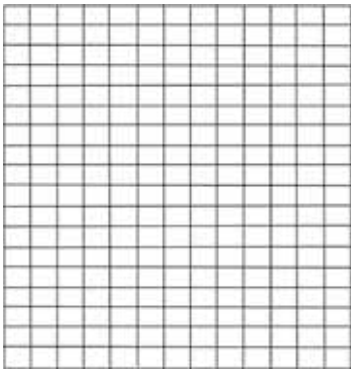
[2] Entendemos a palavra "simplificada" como aquilo que é elementar, não apresentando qualquer dúvida para sua compreensão; que é composto por elementos básicos.

não, transformações do real. Buscávamos superar a forma de representar o mapa de exclusão/inclusão social de Presidente Prudente devido a alguns problemas de leitura referentes ao modo de implementação zonal de setores censitários, à questão das cores e por se tratar, a nosso ver, de uma representação estática cujo papel é representar a dinâmica do fenômeno de exclusão social.

Diante dos pontos colocados e após leituras e muita discussão em torno da modelização gráfica, obtivemos os primeiros resultados:

Representação dos Setores Censitários: com base no mapa de Presidente Prudente, dividido por setores censitários, simplificamos o recorte territorial da cidade e desenhamos um modelo gráfico dividido em 234 partes iguais. Neste modelo os setores censitários são considerados do mesmo tamanho. O objetivo desta representação é apresentar o fenômeno de inclusão/exclusão social sem a distorção que ocorre no mapa, devido à diferença de tamanho dos setores censitários (figura 1) ao lado.

Figura 1 – Presidente Prudente: modelo dos setores censitários, 2007.



A partir do resultado gráfico, referente à figura 1, julgamos que esta "representação proporcional" fornece uma leitura rápida e objetiva da proporção de um dado fenômeno em relação ao todo, construímos as demais sínteses para cada mapa que compõem o mapa síntese de exclusão/inclusão social. Lembramos que este mapa é a síntese dos indicadores ambientais, educacionais, econômicos e demográficos, que distinguem, diferenciam e revelam as desigualdades na cidade de Presidente Prudente.

Continuamos então avançando nas tentativas de modelizar. Nossa busca por outras formas de representação gráfica resultou nos modelos seguintes (figura 2 a 5). O primeiro passo foi geometrizar a cidade de Presidente Prudente em um retângulo e localizar a área central da cidade (figura 2). Em seguida, localizamos as principais vias, como avenidas, rodovias e linha férrea (figura 3). Em um terceiro momento, dividimos o retângulo em 234 partes (figura 4), número correspondente ao de setores censitários, com o objetivo de obter a proporção da variável visual de intensidade. Finalmente obtivemos a figura 5 como resultado da simplificação e modelização do fenômeno de exclusão/inclusão social.

Figura 2 – Modelo 1

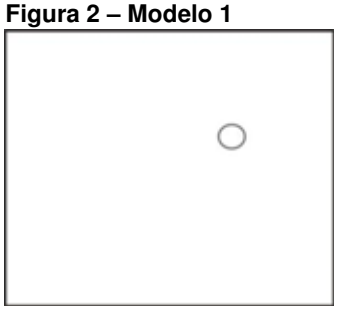


Figura 3 – Modelo 2

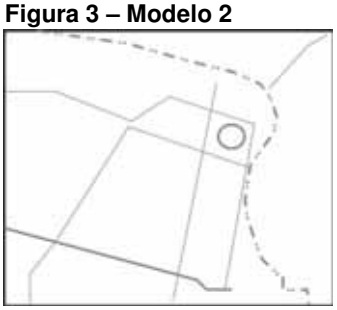


Figura 4 – Modelo 3

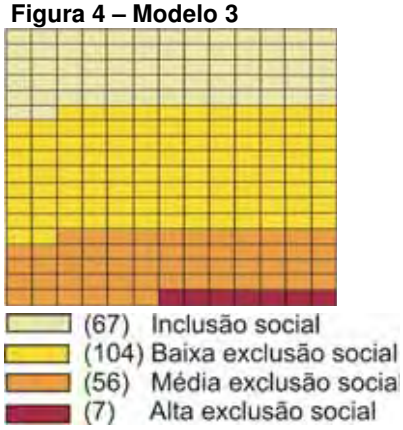
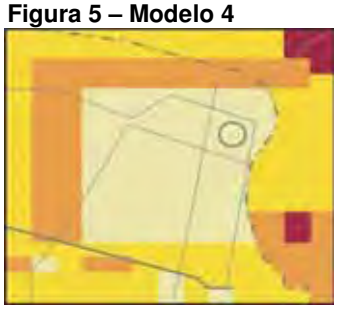
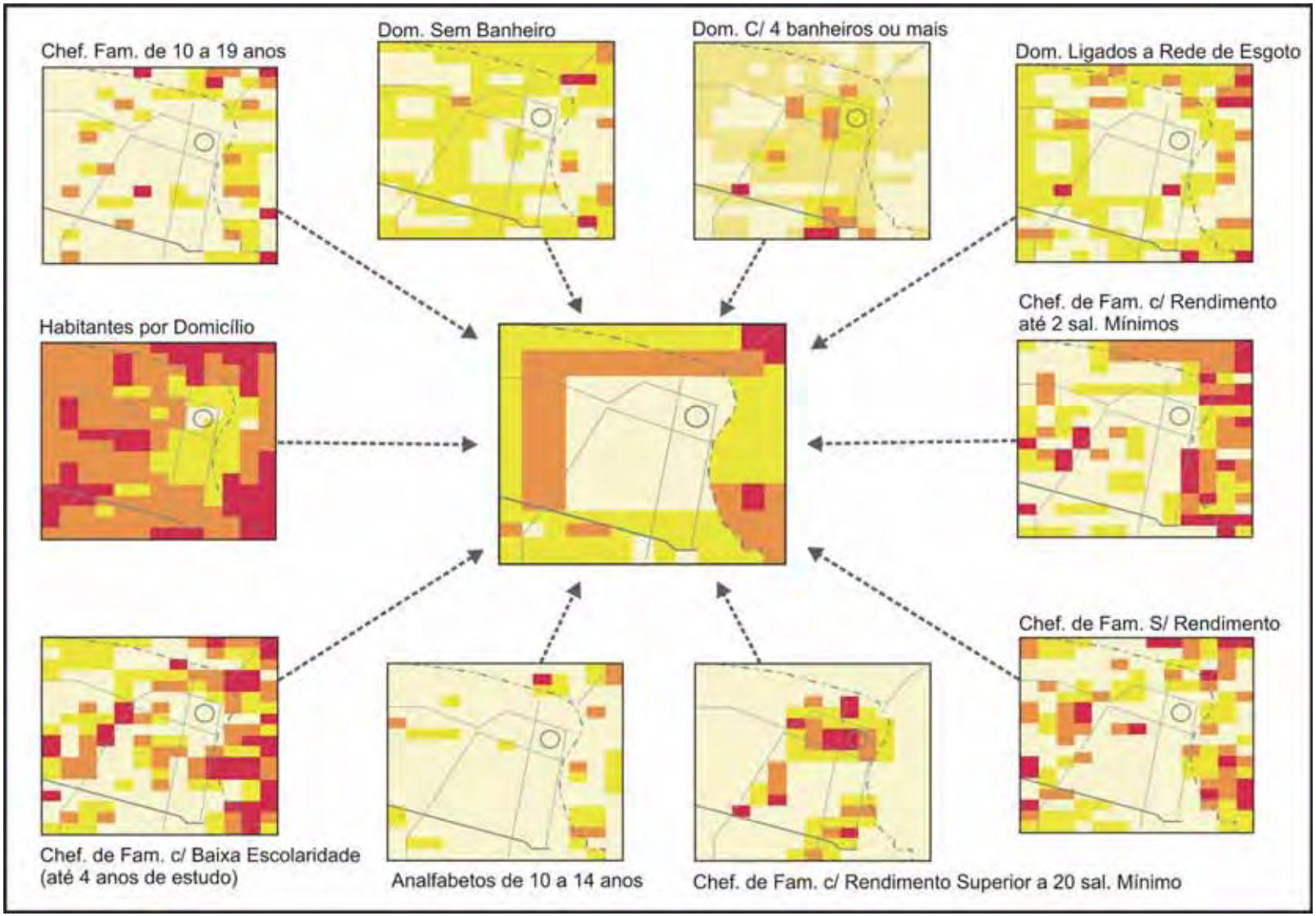


Figura 5 – Modelo 4



O exemplo apresentado foi uma forma simplificada de compreender os fenômenos geográficos de interesse. Dessa forma durante boa parte da pesquisa, utilizamos a modelização para aplicar a mesma metodologia para o conjunto de mapas que compõem o mapa de Inclusão/Exclusão Social. A seguir, na figura 6, pode-se ver o que anteriormente chamávamos de Representação Gráfica de Informações Geográficas.

Figura 6 – Presidente Prudente: Representação Gráfica de Informações Geográficas, 2008.



A questão é que a partir dos mapas de indicadores sociais e utilizando a técnica de modelização, localizamos apenas estruturas como eixos viários e algumas centralidades, porém não identificamos as estruturas essenciais do território como as combinações de objetos e ações. As representações não foram elaboradas de modo a formar uma gramática do território, ou seja, não fomos capazes de elaborar uma coremática a partir do trabalho que desenvolvemos. Entretanto, a nosso ver, o esforço foi válido por vários motivos, entre eles cabe destacar dois: primeiro, o aprendizado devido ao intenso contato e o tempo que nos debruçamos aos estudos da modelização gráfica e, segundo a conclusão que o modelo é um ótimo instrumento de comparação entre regiões, mas não suficiente para alcançar os objetivos que buscávamos. Chegamos, pois, à conclusão que, para apreendermos os territórios vividos e uma cartografia para ação, o caminho deveria ser outro.

A busca de respostas levou-nos a discutir a desigualdade social e a política pública. Logo, outros temas como a assistência social, o conceito de política pública, as potencialidades de conceitos e instrumentos geográficos etc. foram se posicionando e tomando forma na pesquisa.

Inicialmente, partimos do enfoque mais abrangente sobre as desigualdades sociais e seus desdobramentos na escala nacional, iniciando uma mudança da escala cartográfica para a escala geográfica. Os motivos que nos levaram a essa abordagem inicial se relacionaram à necessidade de melhor compreender as possibilidades e os limites do tratamento da questão da desigualdade, que é um assunto abrangente por excelência e, em certas situações, banalizado: pela maneira simplista com que é abordado pela mídia, com relativa "naturalidade" pelo senso comum e, inclusive, por pesquisadores.

Diante desse fato, buscamos dados e informações (seja comparando o Brasil com outros países do mundo, seja uma comparação inter-regional) que possibilitaram melhor visualizar a concretude e a disposição espacial do fenômeno da desigualdade social brasileira. Essa abordagem foi importante pelo seguinte motivo: com um panorama geral sobre o fenômeno, percebemos a necessidade de estudá-lo a partir da escala geográfica do local para melhor apreender a complexidade da desigualdade social (e da exclusão social) a fim de buscar elementos capazes de potencializar a elaboração de políticas públicas.

Nesse momento, aproximamo-nos da discussão das políticas públicas, pois para conseguir resultados e garantir os direitos dos cidadãos, o Estado precisa desenvolver ações e

atuar em diferentes áreas, tais como educação, saúde, meio ambiente, social, planejamento urbano, entre outros. Sendo assim, escolhemos nos aprofundar nos estudos das Políticas de Assistência Social, visto que elas contaram com a inserção da **noção de território** no momento em que o Plano Nacional da área foi reformulado, revelando desta forma, as possíveis interfaces entre elas e a Geografia.

Então, buscamos compreender a política de assistência social, o que nos levou a estudar a categoria território na Geografia e verificar o sentido de território utilizado pelas assistentes sociais. Ao entrar nessas discussões, mudamos a maneira de enxergar os problemas que envolviam o objeto de estudo e tal mudança nos fez retomar as discussões em torno da cartografia, mas não qualquer cartografia e sim uma cartografia que incitasse a ação. Qual tipo de ação? Aquelas das políticas públicas, ações capazes de enfrentar desigualdades ou, mais especificamente, os processos de exclusão social.

Porém, pudemos perceber que a ação e as políticas públicas não são obras de um único agente e sequer dependem apenas do técnico que pretende elaborá-la e/ou implementá-la. A partir de leituras, reflexões e contato direto com agentes públicos, descobrimos a multiplicidade dos conflitos inerentes às políticas públicas. Entre várias possibilidades optamos em nos aproximar das ações dos agentes locais da assistência social, ou melhor, dos agentes responsáveis pelos territórios dos Centros de Referência de Assistência Social (CRASs) de Presidente Prudente, visto que naquele momento estávamos direcionando nosso interesse para a ação dos agentes que implementam a política na escala local. Essa aproximação resultou em experiências valiosas: identificamos a importância do papel social dos agentes; reconhecemos os territórios de atuação dos CRASs; demonstramos a importância de conceber o território de acordo com os princípios da Geografia e, aprendemos que o território e suas respectivas representações podem e devem ser interpretados de múltiplas maneiras e estas, quando somadas, possibilitam a potencialização da ação.

Diante desse quadro geral procuramos responder se a atuação dos geógrafos a partir de seus elementos teórico-metodológicos e instrumentais podem contribuir com todas as fases da política de Assistência Social (formulação, implementação e avaliação).

Para enfrentarmos os desafios propostos realizamos, além das leituras sobre os temas ligados a pesquisa, oficinas com assistentes e educadores sociais atuantes nos CRASs de Presidente Prudente, com o intuito de reconhecer seus territórios de ação a partir de suas

perspectivas, por meio de elaboração de representações cartográficas; trabalhos de campo em que reconhecemos os referidos territórios, entrevistas com agentes sociais que atuam ou atuaram na Secretaria de Assistência Social de Presidente Prudente.

Nesse sentido, esta dissertação traz como objetivo principal contribuir com as políticas públicas a partir da análise da política de assistência social, na escala nacional e local e seus desdobramentos nos territórios vividos por meio de instrumentos teórico-metodológicos da Geografia. Para tanto, dividimos a dissertação em quatro capítulos, como veremos a seguir.

No primeiro capítulo - **Da desigualdade à exclusão social: um percurso inicial entre territórios e escalas** –, apresentaremos dados referentes à distribuição espacial da desigualdade em seus diferentes níveis escalares e discutimos conceitos como exclusão social e escala geográfica bem como suas aplicações práticas nas diferentes formas de representação cartográfica.

No segundo capítulo - **Políticas Públicas e Política de Assistência Social** –, abordaremos algumas concepções de políticas públicas no intuito de encontrar um conceito mais adequado para as análises a que nos propomos. Posteriormente, focaremos a política de assistência social e sua influência territorial a partir dos debates relacionados às suas principais transformações históricas e sua mudança paradigmática.

No capítulo 3 – **Os Territórios da Assistência Social na Escala Local** –, analisaremos as formas pelas quais as diferentes propostas de assistência social se territorializam no município de Presidente Prudente a partir da consideração das mudanças nas leis e nas implementações destas ao longo do tempo. Também destacamos a importância da informação socioterritorial para a política de assistência social, utilizando conceitos e instrumentos geográficos para a representação do território.

No último capítulo - **Em Busca dos Territórios da Geografia nas Políticas Públicas de Assistência Social** –, trataremos de aspectos ligados ao território entendido como síntese das relações de poder. Visando a potencializar as políticas públicas e a compreensão territorial, apresentaremos tentativas de produção e utilização de uma cartografia para a ação, baseada nos dados relacionados ao Índice de Desenvolvimento da Família, de abrangência municipal.

Esperamos que, nas páginas que seguem, consigamos expor aquilo a que nos propusemos.

Capítulo 1 - Das Desigualdades a Exclusão social: um percurso inicial entre territórios e escalas

O Brasil, apesar de sua relativa riqueza em termos de recursos naturais, de capacidade de produção econômica e desenvolvimento tecnológico, ainda é um país que se caracteriza por suas desigualdades, notadamente as desigualdades socioterritoriais. É possível enfrentar as desigualdades desde que se consiga fazer com que os recursos e direitos cheguem a toda população. De que maneira isso pode ser feito? Observamos que o relativamente alto Produto Interno Bruto brasileiro e a sua boa posição no *ranking* da economia mundial, combinado com a desigualdade de distribuição de renda, geram condições necessárias para a elaboração de políticas públicas.

Com tais premissas em mente, dedicaremos este capítulo à apresentação de dados que demonstram a distribuição espacial das desigualdades no Brasil em diferentes escalas, bem como discutiremos alguns conceitos como exclusão social e escala geográfica, respectivamente e a importância da representação gráfica como instrumento das políticas públicas de combate das desigualdades.

Assim, ao longo do capítulo, caracterizaremos aquilo que tomamos por desigualdade social e demonstraremos a importância a respeito do foco que é dado a este fenômeno. Este pode ser analisado a partir de diferentes escalas geográficas (da nacional à local) e isso automaticamente implica em uma mudança conceitual (da desigualdade à exclusão) para compreendermos as dinâmicas territoriais.

Direcionaremos nossa reflexão para o caso específico de Presidente Prudente a partir da análise crítica de metodologias de elaboração de representações cartográficas voltadas ao entendimento da espacialização da exclusão social, buscando esclarecer o papel da cartografia como instrumento capaz de auxiliar na compreensão das dinâmicas territoriais, bem como a importância da participação dos geógrafos no processo de elaboração de políticas públicas por meio de suas bases teórico-metodológicas com a finalidade de minimizar as desigualdades sociais.

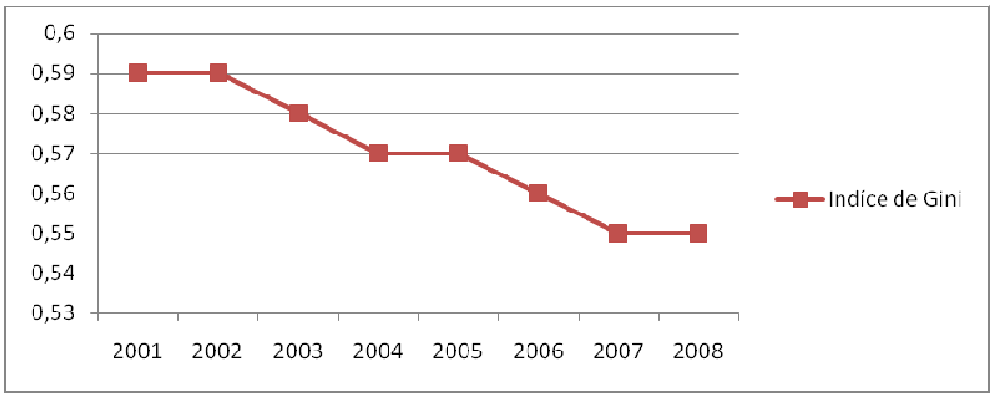
1.1 – Desigualdades na escala nacional

A desigualdade social e os resultados de suas diferentes manifestações concretas e historicamente determinadas como a pobreza, a miséria, a marginalidade e a exclusão social[3] marcam a história de muitos países e de milhões de pessoas há anos. Inseridas em um sistema complexo, observamos as desigualdades nas formas e nos conteúdos particulares, cuja inserção encontra-se no espaço geográfico, produto e produtor de relações sociais que se expressam, dentre outras maneiras, através de fluxos de pessoas, mercadorias e informações.

Podemos averiguar as desigualdades sociais do Brasil, por exemplo, por meio de pesquisas e de dados estatísticos tais como o Índice de Gini[4]. No quarto trimestre de 2007, este índice foi de 0,503, segundo o levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), vinculado ao Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE) da Presidência da República.

Ainda que estudos, como os realizados pelo IPEA, demonstrem que há uma redução contínua e significativa da disparidade de renda dos brasileiros (gráfico 1) o país ainda mantém a oitava posição no *ranking* dos mais desiguais do mundo, entre 124 nações para as quais há dados disponíveis no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Ainda assim, a melhoria da distribuição de renda a partir de 2002 é significativa para os padrões históricos.

Gráfico 1– Brasil: Índice de Gini, 2001 a 2008



Fonte: adaptado IPEA, 2009.

[3] Cada uma destas dimensões da desigualdade social possuem suas especificidades e definições de acordo com o enfoque analítico que lhes é dado.

[4] Índice de Gini: trata-se de um índice de desigualdade proposto por Corrado Gini em 1914, frequentemente utilizado para expressar o grau de desigualdade de renda. Conceitualmente, o índice de Gini pode ser associado à chamada curva de Lorenz, que é definida pelo conjunto de pontos que, a partir das rendas ordenadas de forma crescente, relacionam a proporção acumulada de pessoas e a proporção acumulada da renda. O índice de Gini assume valores entre os limite teóricos de 0 (nenhuma desigualdade e máximo de 1 (desigualdade máxima). Para mais detalhes ver Rocha (2003, p. 34-35).

O presidente do IPEA, Márcio Pochman (2008), afirma que, enquanto o índice não chegar à meta de 0,45 o país ainda estará em uma situação de desigualdade extrema. Poderíamos dizer que, ao alcançar esta meta, o Brasil se enquadraria no rol de países desenvolvidos (cujos índices variam de 0 a 0,45). A nosso ver, esse objetivo só poderá se concretizar caso haja grandes investimentos em políticas públicas redistributivas e na qualificação dos agentes responsáveis e diretamente ligado a elas. Ainda segundo Pochman, a previsão é de que o Índice chegue a 0,496 em 2009 e a 0,490 em 2010[5].

Embora o Brasil – com 189,6 milhões de habitantes, segundo estimativas do IBGE para 2008 – esteja numa situação de significativa desigualdade social, seu produto interno bruto chegou a 2,9 trilhões de dólares em 2008, de acordo com dados do IBGE em 2009. Segundo, dados do Banco Mundial (2009), entre 210 países analisados, o Brasil ocupou em 2008 a nona posição do *ranking* da economia mundial. Assim, ao estabelecermos um contraponto entre essas informações e aquelas obtidas por meio do índice de Gini, verifica--se a **má distribuição de renda** no país.

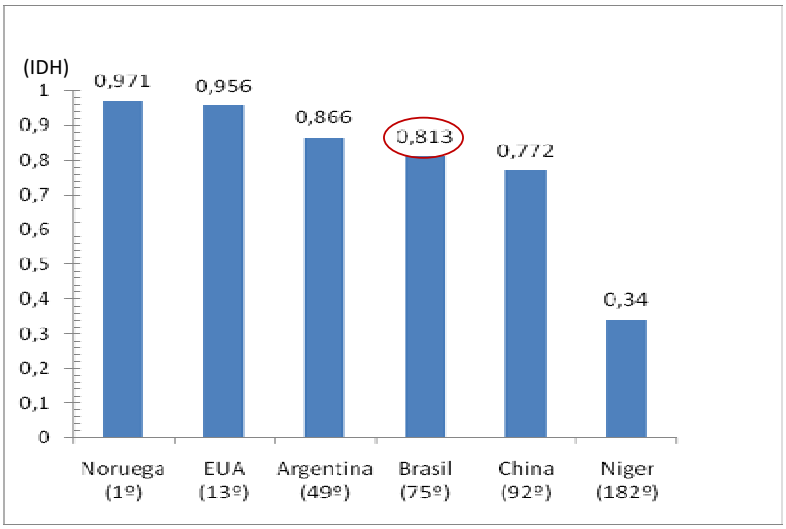
Outra maneira de perceber as desigualdades brasileiras é através do Índice de Desenvolvimento Humano[6] (IDH) criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), originalmente proposto para medir a diferença entre países. O Relatório de Desenvolvimento Humano[7], divulgado em outubro de 2009 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), demonstrou que o Brasil ocupou a 75ª posição do *ranking* mundial de uma lista de 182 países e territórios, classificados de acordo com dados relativos a 2007 (PNDU Brasil, 2009) e, em uma perspectiva comparada, alguns destes dados podem observados a partir do gráfico 2, a seguir.

[5]Para maiores detalhes sobre este assunto, consultar o site do Ipea, disponível em: <http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=5187>.

[6] Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): o IDH também varia entre 0 e 1; quanto mais perto do 1, maior o desenvolvimento humano. O cálculo é feito pela média simples de três variáveis básicas: longevidade, educação e renda per capita.
Longevidade: indicador de tempo de vida, medida pela expectativa de vida ao nascer;
Educação: indicador de nível educacional, medido pela combinação da taxa de alfabetização de pessoas de 15 anos ou mais (com peso 2) e da taxa bruta de matrículas nos três níveis de ensino (fundamental, médio e superior) em relação à população de 7 a 22 anos de idade (com peso 1). Para regiões, estados e municípios do Brasil, usa-se a taxa de frequência;
Renda: indicador de renda, medido pelo PIB real per capita em dólares, segundo o critério de Paridade do Poder de Compra. Para regiões, estados e municípios do Brasil, usa-se a renda familiar per capita.

[7] "Este relatório foi idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq (1934-1998) e contou com a colaboração do economista Amartya Sen, sendo atualmente publicado em dezenas de idiomas e em mais de cem países" (COBO e SABÓIA, 2006, p.4).

Gráfico 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Mundial, 2007.



Fonte: PNUD, 2009.

Em 2009 o PNUD criou uma nova classificação que divide os países em quatro grupos:

1) Desenvolvimento humano muito elevado (IDH >= 0,900);

2) Desenvolvimento humano elevado (0,900 > IDH >= 0,800);

3) Desenvolvimento humano médio (0,800 > IDH >= 0,500);

4) Desenvolvimento humano baixo (IDH < 0,500)

Os dados do PNUD Brasil (2009) demonstram que os números recalculados para 2006 apontam que o IDH do Brasil era de 0,808. Em 2007, passou para 0,813. Assim, ficou em 75°, logo acima de Bósnia-Herzegóvina (76°), Colômbia (77°), Peru (78°), Turquia (79°) e Equador (80°) e logo abaixo de Granada (74°), Dominica (73°), Macedônia (72°), Rússia (71°) e Albânia (70°).

Portanto o país se manteve entre os classificados como de "desenvolvimento humano elevado" (IDH entre 0,800 e 0,899). Embora o IDH busque aferir o avanço de uma determinada população não considerando somente a dimensão econômica, mas também outras dimensões (tais como educação e longevidade) consideradas desejáveis e esperadas do processo de desenvolvimento humano, observamos a partir de uma decomposição do IDH (tabela 1) que o Brasil tem um subíndice de renda inferior ao da América Latina e à média mundial. Em esperança de vida, supera a média global, mas não a latino-americana. E a educação é a dimensão em que o Brasil mais se aproxima dos países considerados ricos e mais se distancia da média mundial.

Quadro 1 – Variáveis básicas do IDH – Renda, Educação e Longevidade

	IDH Renda	IDH Educação	IDH Longevidade
Brasil	0,761	0,891	0,787
América Latina	0,770	0,886	0,806
Mundo	0,768	0,784	0,708
Países de IDH elevado	0,807	0,902	0,790

Fonte: PNUD, 2009.

Mas podemos analisar esses dados a partir de outros enfoques, escalas e perspectivas. Por exemplo, ainda que a educação não seja nosso foco de estudo, sabemos que ela não é satisfatória no Brasil, principalmente em algumas das cinco grandes regiões do país, como veremos posteriormente. Devemos estar atentos paras as generalizações dos dados devido à homogeneização da informação.

A cada escala de análise uma face do processo será mais ou menos evidenciada. Podemos exemplificar essa afirmação com as informações de desigualdades em diferentes escalas. Vejamos: segundo as informações aqui apresentadas, referentes ao Índice de Gini, ao IDH e ao *ranking* da economia mundial, temos uma noção da posição do Brasil em relação ao mundo. Mas esses dados, a nosso ver, são apenas para fins de comparabilidade. Para tomarmos conhecimento sobre a realidade das desigualdades sociais no Brasil é necessário mudarmos a escala de análise. Por exemplo, vamos falar das desigualdades nas regiões brasileiras.

E por que falar das desigualdades nas regiões brasileiras? Porque não se trata apenas de uma análise escalar referente à variação de tamanho (do espaço mundial ao nacional e do nacional ao regional). Trata-se de uma abordagem além da escala cartográfica na medida em que permite resgatar relações sociais historicamente construídas e que mantém uma relação direta com os **recortes territoriais**.

As regiões brasileiras possuem especificidades que são dadas a partir das heterogeneidades sociais em sentido amplo, ou seja, envolvendo dimensões econômicas, políticas etc. construídas historicamente que fazem sentido, não apenas em si mesmas, mas quando confrontadas no conjunto de suas relações.

O conceito de região[8] está ligado à noção fundamental de diferenciação de área. Mas não se trata unicamente disso. A partir dessa diferenciação de áreas, é fundamental

[8] A região na Geografia está diretamente relacionada aos interesses dos pesquisadores envolvidos nos estudos regionais, sendo esses interesses decorrentes das diferentes concepções teóricas que orientam suas pesquisas. Há diferentes conceitos de região,

considerar-se a manifestação espacial das especificidades sociais em uma totalidade do espaço. Logo, referimo-nos às regiões do Brasil (tal como proposto pelo IBGE como Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), cada uma com sua particularidade devido ao **desenvolvimento diferenciado** da sociedade brasileira, que nos faz refletir sobre as desigualdades no plano territorial.

Segundo o relatório publicado em 2008 por três das agências das Nações Unidas – a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e PNUD - o *ranking* dos estados brasileiros de 2005 mostra o país dividido em norte/sul. Os índices[9] se subdividem em três classes (baixo, médio e alto), sendo que: entre 0 e 0,499, é considerado baixo; entre 0,500 e 0,799, é considerado médio e 0,800 e 1, é considerado alto.

No gráfico 3, observamos que os estados das regiões Norte e Nordeste do Brasil possuem índices baixos entre 0,677 e 0,780. Os estados das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste possuem índices altos entre 0,800 e 0,874. O que nos chama atenção são os índices da região Centro-Oeste: compostos pelo índice mais alto, o do Distrito Federal (0,874), e um estado com índice baixo, Mato Grasso (0,796). Os números revelam que os 11 melhores IDHs estão localizados nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste e os 16 piores estão localizados na região Norte e Nordeste.

A configuração dessa divisão entre norte e sul não é por acaso. Uma boa explicação para tal divisão se dá por conta dos processos históricos de constituição e desenvolvimento do capitalismo brasileiro, que resulta em processos concentradores de renda não apenas no nível pessoal, mas também regional, dada a distribuição espacial das atividades econômicas[10] e seus processos de distribuição.

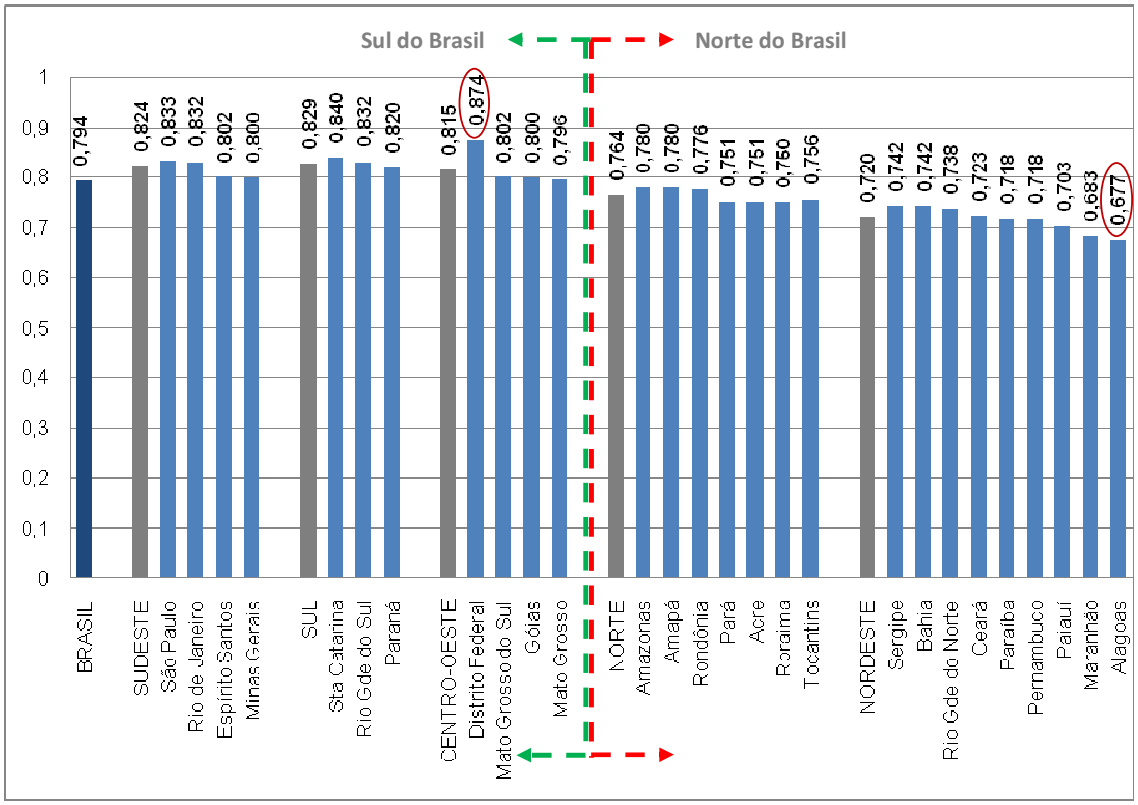
---

cada um deles tem um significado próprio e derivam e articulam-se a uma das correntes do pensamento geográfico. Sobre esse assunto ver Corrêa (1999), Gomes (2005) e Lencioni (1999).

[9] Esses índices são referentes ao IDH Municipal (IDH-M), elaborado em 1998 pelo PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro, que se juntaram para produzir um índice de condições de vida para o Brasil, unidades da federação e municípios.

[10] Para mais informações a respeito desse assunto conferir OLIVEIRA, (1981) e ARAÚJO, (2000).

Gráfico 3 – Brasil: Índice de Desenvolvimento Humano, 2005



Fonte: PNUD, 2009.

A presença da desigualdade em um país não ocorre na mesma razão direta da riqueza ou pobreza, por isso não nos cabe reduzi-la apenas à demonstração estatística de renda. Existem países muito pobres com poucas disparidades no que se refere à renda *per capita*, já que os poucos bens existentes comparecem distribuídos de modo semelhante entre os indivíduos da sociedade. Em contrapartida, há países muito ricos que apresentam graves problemas de desigualdade. Então, em nossas análises sobre as desigualdades sociais, devemos estar atentos para outros indicadores além daquele referente à renda, ou seja: indicadores domiciliares, de saneamento básico, educacionais e demográficos. Todos estes remetem a problemas que diferentes camadas da população enfrentam, decorrentes de suas diferenças étnicas, socioeconômicas e regionais.

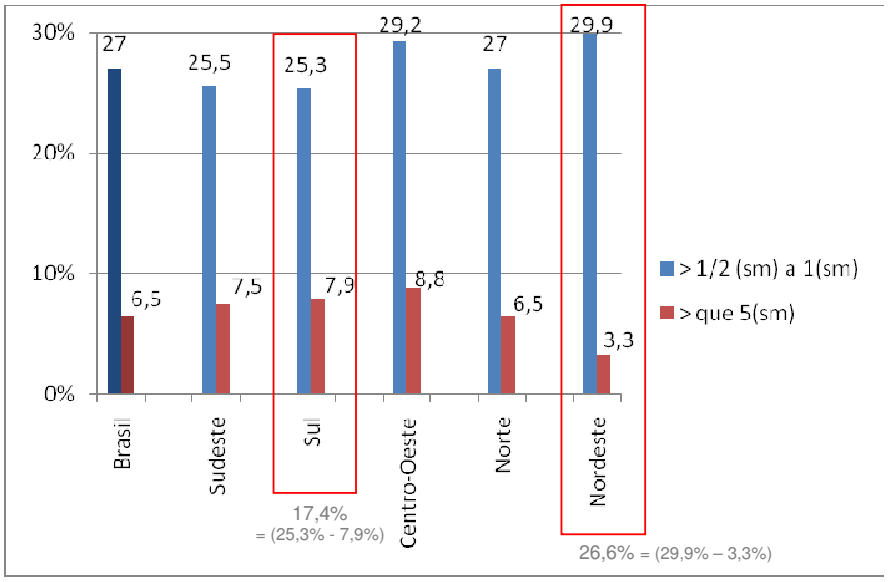
Exemplificaremos tais informações através da síntese de três indicadores sociais, lançada pelo IBGE (2008), que também confirma as marcas da desigualdade no Brasil. O estudo analisa as condições de vida da população brasileira a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007, com informações socioeconômicas sobre mercado de

trabalho, previdência, aspectos demográficos, educação, habitação, saneamento e desenvolvimento agrário. Vejamos alguns exemplos:

- **Domicílios urbanos e renda:**

O percentual de domicílios urbanos com rendimento médio de ½ a 1 salário mínimo *per capita* em 2007 foi de 27%. Para as Grandes regiões, o quadro revela 27% na Região Norte; 29,9% no Nordeste; 25,5% no Sudeste; 25,3% no Sul; e 29,2% no Centro-Oeste. Por outro lado, o rendimento mensal domiciliar com mais de 5 salários mínimos do país foi de 6,5% e nas Grandes regiões: 6,5% no Norte; 3,3% no Nordeste; 7,5% no Sudeste; 7,9% no Sul; e 8,8% no Centro-Oeste (gráfico 4).

Gráfico 4 – Brasil: Distribuição percentual de rendimento mensal domiciliar per capita em domicílios particulares



Fonte: IBGE, PNAD, 2007.

O gráfico 4 nos mostra as diferenças regionais e, desse modo, também podemos dividir o Brasil entre norte e sul. O norte, composto pelas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e o sul, pelas regiões Sudeste e Sul. O Nordeste se destaca por ter o maior percentual de domicílios urbanos que recebem mais de ½ até 1 salário (29,9%) e o menor percentual referente aos domicílios que recebem mais de 5 salários mínimos (3,3%). Cabe lembrar que o Nordeste é a região brasileira com menor percentual de população urbana (71,8%, IBGE). Destacamos os 8,8% de domicílios urbanos do Centro-Oeste que recebem mais de 5 salários mínimos, o que o coloca 2,3 pontos percentuais acima da média nacional.

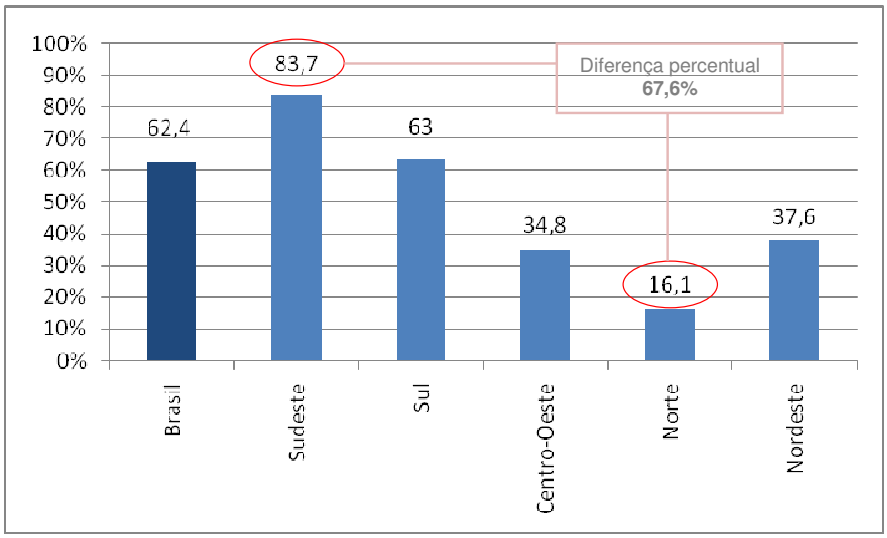
Existem outras variáveis e especificidades que mostram as desigualdades regionais e devem ser consideradas de acordo com os objetivos de cada pesquisa. Em nossa investigação, utilizamos esses dados apenas para demonstrar, que o Nordeste (26,6%) é a região com as piores taxas de desigualdade entre as rendas domiciliares urbanas e o Sul (17,4%) possui a melhor taxa em relação às outras regiões brasileiras.

- **Domicílios e saneamento básico:**

Um indicador social para verificar a atuação do poder público é o uso de variáveis referentes à infraestrutura urbana, dentre as quais: rede geral de abastecimento de água com canalização interna; ligação à rede geral de esgotamento sanitário e/ou rede pluvial; e serviço de coleta de lixo diretamente no domicílio. Essas informações podem indicar o grau de cobertura e de atuação do poder público e, ao mesmo tempo, a maneira pela qual estes serviços estão distribuídos entre a população. Porém, cabe lembrar que, em algumas situações, a infraestrutura encontra-se disponível, mas a população não possui plenas condições para pagar ou mesmo para fazer a ligação das residências às redes desses serviços.

Segundo o IBGE (2008), em 2007 a média nacional dos domicílios urbanos com atendimento simultâneo destes serviços supracitados era de 62,4%. Para as grandes regiões, o quadro é revelador de grandes desigualdades; na região Norte, apenas 16,1% dos domicílios urbanos são atendidos com todos esses serviços básicos, lembrando que a taxa de urbanização da região Norte é de 76,7%. Por outro lado, na região Sudeste a taxa de população urbana é de 92% e 83,7% dos domicílios particulares permanentes possuem serviços de saneamento. Verificamos então que há uma diferença percentual de 67,6% entre essas duas regiões (gráfico 5).

Gráfico 5 – Brasil: Domicílios particulares permanentes urbanos, com serviços de saneamento



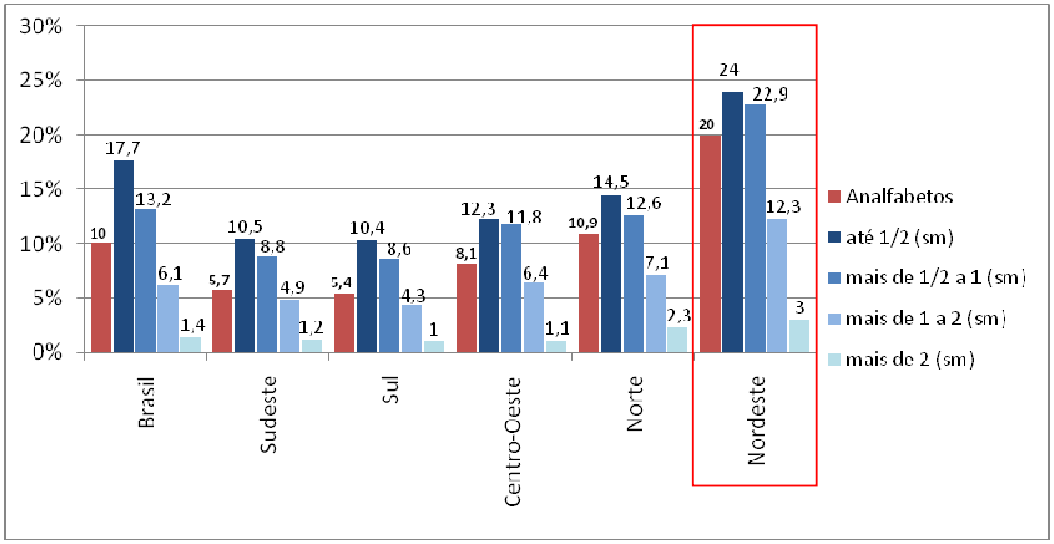
Fonte: IBGE, PNAD, 2007.

- **Educação:**

O investimento em educação - esta entendida enquanto processo de acumulação de conhecimento - é um ganho social, porém o analfabetismo é um fator de marginalização, que exclui e impede de diversas formas a mobilidade social das pessoas de diferentes faixas etárias. Segundo informações do IBGE (2008), o Brasil, em 2007, possuía um contingente de analfabetos da ordem de 14,1 milhões de pessoas de 15 anos ou mais de idade. A distribuição territorial desse grupo mostra uma concentração de analfabetos (52%) na região Nordeste. Por grupos etários, a PNAD revela que, do total de analfabetos, 40,1% eram pessoas acima de 60 anos de idade, sendo ainda expressivo o percentual de analfabetos entre 40 e 59 anos (36,5%).

O rendimento familiar está diretamente ligado à questão do analfabetismo. No conjunto da população que vive com até meio salário mínimo per capita, 17,7% eram analfabetos em 2007, enquanto nas classes de rendimentos superiores a 2 salários mínimos encontravam-se 1,4% de analfabetos (gráfico 6).

Gráfico 6 - Brasil: Pessoas com 15 anos ou mais de idade, analfabetas por classe de rendimento mensal *per capita*



Fonte: IBGE, PNAD, 2007.

Os dados de pessoas analfabetas com 15 anos ou mais por classe de rendimento mensal *per capita* mostram que a região Nordeste apresenta a maior porcentagem de analfabetos do Brasil e a maior taxa de pessoas que ganham até meio salário mínimo.

É importante enfatizar que o fenômeno do analfabetismo está bastante relacionado às áreas rurais do país. Embora 83,5% da população total residam em áreas urbanas contra os 16,5% que residem em áreas rurais, a taxa de analfabetismo rural é de 23,3% e a urbana é 7,6%, ou seja, o analfabetismo no campo é três vezes maior que na cidade.

Sem dúvida, tais resultados revelam o tamanho do desafio das políticas públicas dirigidas à erradicação do analfabetismo, ao desenvolvimento e à garantia de saneamento básico a 37,6% da população e, por conseguinte, ao combate às desigualdades regionais.

Até agora, demonstramos as desigualdades sociais no Brasil por meio do Índice de Gini, do Índice de Desenvolvimento Humano e dos Indicadores Sociais do IBGE. Isso foi feito com qual propósito? A fim de enfatizar que os indicadores sociais escolhidos, demonstram uma diferenciação que não é apenas econômica. Ao analisarmos a questão das desigualdades entre as regiões, outros fatores devem ser observados:

- os conflitos políticos;
- os jogos de interesses entre agentes sociais;
- o processo de construção histórica de uma dada região;

- a "especialização produtiva" de algumas regiões no contexto brasileiro.

Desse modo, todos esses fatores (e alguns outros possíveis) levam a um aprofundamento da análise das desigualdades sociais a partir de sua dimensão regional, por meio de uma perspectiva territorial. Os territórios são produzidos a partir de múltiplas determinações/relações sociais, inclusive e principalmente as relações de poder. Estas, existentes no processo de produção e reprodução de um território, nos permitem melhor visualizar e compreender a desigualdade social e todas as suas manifestações e os seus desdobramentos espaciais.

Nossas análises sobre a sociedade brasileira atual mostram que, ao lado de uma forte economia, existem milhões de pessoas privadas de seus direitos, assim como dos serviços proporcionados pelo governo para seus cidadãos. Embora alguns índices percentuais e taxas demonstrem a melhora nas condições de vida de muitos brasileiros proporcionada, entre outros fatores, por baixa inflação, aumento nas políticas de assistência social (notadamente aquelas de transferência de renda), elevação do salário mínimo e crescimento econômico, ainda existem muitos brasileiros em condições de vida extremamente precárias. Partimos, portanto, da hipótese de que a expansão econômica é condição necessária, mas não suficiente, para promover desenvolvimento humano e construir sociedades mais equitativas, seguindo as discussões de Barros (2008), Pochmann (2003, 2010) e Amorin (2003). Para que isso ocorra, é necessário que o Estado intervenha sobre tal realidade e promova políticas públicas, visando a minimizar as desigualdades sociais. A política pública está vinculada a ações do Estado, que designa certos tipos de ações para tomadas de decisões em assuntos públicos, políticos ou coletivos a partir de relações de poder que envolvem disputas e conflitos; objetiva a transformação da realidade por meio da consolidação da democracia e garantia dos direitos de cidadania, tal como será discutido no próximo capítulo.

Os processos de elaboração de políticas públicas pressupõem o conhecimento do território. O conceito e a compreensão do território, para além da localização de pessoas, grupos e fenômenos sociais, em uma área predeterminada, ajudam a apreender o espaço de produção e reprodução de relações sociais concretas que adquire visibilidade a partir das desigualdades nele presentes. Uma primeira e básica maneira de apreender/compreender o território usado/vivido é a sistematização de dados.

A sistematização de dados em informações[11] é uma ferramenta importante para auxiliar a leitura do território. Iniciamos tal demonstração com o quadro 1 e com os gráficos 2, 3 e 4, e com interpretações que podem auxiliar na elaboração de políticas para combater as desigualdades regionais em relação a distribuição de renda, ausência de serviços de saneamento, analfabetismo. Transformar tais dados em produtos cartográficos (mapas) é uma maneira de ter em mãos um instrumento valioso para tomada de decisão, pois o mapa tem um importante valor cognitivo, afinal ele deve revelar graficamente o conteúdo da informação que a realidade expressa espacialmente. Podemos observar essas idéias nos dois exemplos abaixo.

Da elaboração do mapa "Índices de Exclusão Social[12]" (mapa 1), Pochman e Amorin (2003) constataram que cerca de 42% do total de municípios do Brasil podem ser associados a situação de exclusão social. Para os autores,

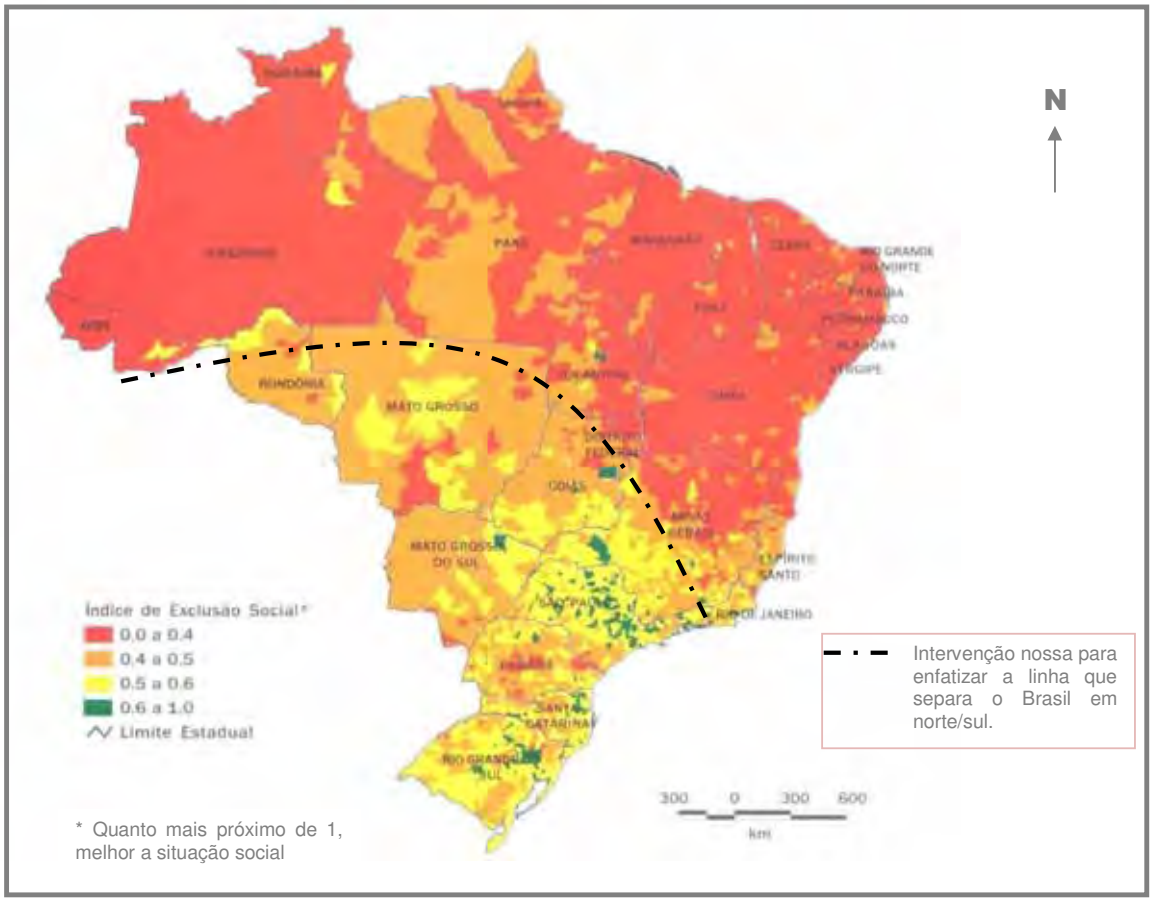
> [...] exclusão pode ser interpretada como um processo de natureza transdisciplinar, capaz de envolver diferentes componentes analíticos.
> Dessa forma, não cabe associar o reconhecimento da existência da exclusão tão somente por oposição à condição de inclusão social. Esse pressuposto de polaridade è verdadeiro, revelando o fato de que na história da sociedade humana, a igualdade não é marca registrada, muito antes pelo contrário. Todavia, a evolução dos povos tem revelado a exclusão como um processo combinado e desigual simultâneo à inclusão (POCHMAN, AMORIM org, 2003, p. 09).

Embora os autores intitulem o mapa como "Índice de Exclusão Social" ao nosso ver o mapa 1 é uma ferramenta de análise e discussão frente ao debate sobre **a desigualdade social** no Brasil, pois cumpre a função de localizar geograficamente as desigualdades territoriais. Mas será que, segundo afirmam os autores, tal representação cartográfica fornece aos seus leitores a identificação de algumas das principais carências e a necessidade de ações prioritárias? Ou apenas desenha a "exclusão" nas diferentes regiões? Observamos uma concentração de índices mais baixos (0 a 0,4) nas regiões Norte e Nordeste, indicando uma pior situação social. E algumas manchas pontuais com índices de melhor situação social (0,6 a 1,0) nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

[11] Compreende-se por informação todo o conjunto de dados devidamente ordenados e organizados de forma a terem significado a partir de um conjunto de referenciais prévios.

[12] Segundo Pochmann e Amorim (2003), o Índice de Exclusão Social foi construído a partir da identificação das dificuldades que o IDH tem para aferir padrões de bem-estar nas economias mais atrasadas. Enquanto o IDH estuda longevidade, renda e alfabetização, o Índice de Exclusão Social busca ser mais amplo, estudando um número maior de variáveis relevantes: pobreza, concentração de jovens, alfabetização, escolaridade, emprego formal, violência e desigualdade social. Esse índice varia de zero a um, sendo que as piores condições estão próximas de zero, ao passo que as melhores situações estão próximas de um.

Mapa 1 – Brasil: Índice de Exclusão Social, 2000



Fonte: Atlas da Exclusão Social no Brasil, 2003.

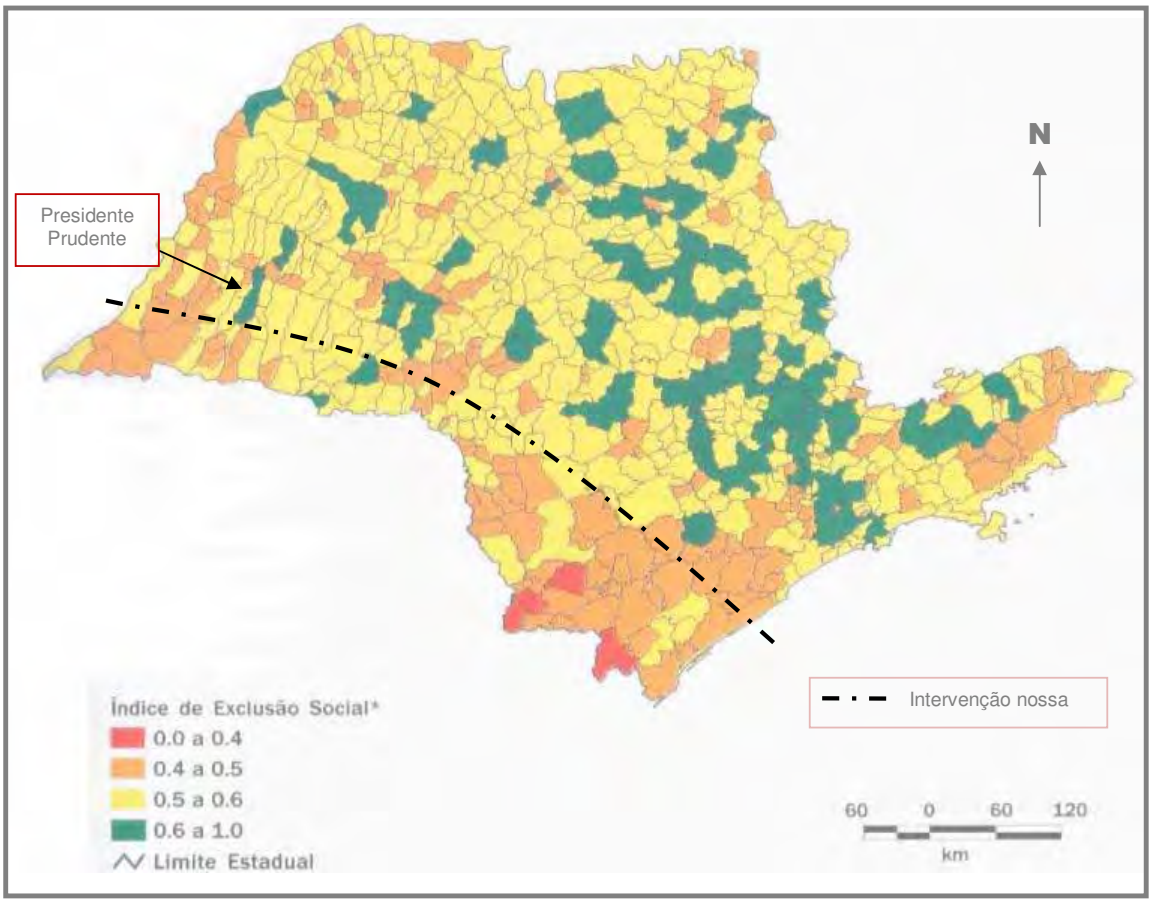
Queremos chamar atenção para a questão do mapa enquanto ferramenta fundamental para elaboração de políticas. O mapa 1 fornece aos seus usuários um panorama geral sobre o fenômeno de exclusão no Brasil. Informação importante para pensar uma política nacional, mas ainda não suficiente para uma sistematização de uma política abrangente e que abarque a diversidade de situações presentes. A nosso ver, para elaborar alguns tipos de políticas públicas, são necessários alguns tratamentos de dados que ultrapassem as fronteiras regionais, pois alguns fenômenos podem ser mais bem compreendidos quando se muda de escala. A rigor, a utilização de sistemas de informações geográficas (SIG) e de indicadores sociais para políticas públicas tendem a responder uma questão de ordem primordial: "onde agir?". E a resposta a essa pergunta levará os gestores a pensar além do "onde" o "como agir".

No mapa 1, observa-se ainda uma linha divisória entre norte e sul do país, muito parecida com a que traçamos ao analisarmos o Brasil por meio do IDH. Observamos níveis de

desigualdades mais críticos nas regiões Norte e Nordeste em comparação à região Sudeste, o que indica a necessidade de elaborar políticas públicas diferenciadas para essas regiões. Porém, isso não significa que a região Sudeste seja caracterizada por ótimas condições e ausente de problemas sociais e o Nordeste, uma região caracterizada homogeneamente por problemas sociais. A divisão regional certamente facilita a tarefa de mapeamento e leitura do território e também demonstra a macroestrutura do território nacional, porém dificulta a percepção de componentes conflituosos que não podem ser expressos regionalmente e cujas diferenças devem ser ponderadas nas tentativas de compreender melhor o espaço de desigualdades.

No mapa 2, também elaborado por Pochmann e Amorin (2003) muda-se a escala cartográfica: do Brasil para o estado de São Paulo. Observamos por meio da mudança de escala que o fenômeno de exclusão social representado em áreas permite-nos uma aproximação à distribuição entre os municípios paulistas, mas ainda não nos permite visualizar o caráter multidimensional e relacional da exclusão social.

Mapa 2 – São Paulo: Índice de Exclusão Social, 2000.



Fonte: Atlas da Exclusão Social no Brasil, 2003.

Percebemos no mapa 2 a localização, ainda generalizada, das desigualdades sociais através da representação da exclusão social: no estado de São Paulo, notamos uma linha que mostra uma concentração de municípios com índice mais baixos na porção sudoeste.

Enfim, os dois mapas nos permitem ter uma noção da distribuição destas desigualdades sociais, seja no território nacional seja no estado de São Paulo. Mas será que oferecem elementos suficientes para a tomada de decisões e ações destinadas à resolução de conflitos, formulação e implementação de políticas que visam os direitos de diferentes grupos sociais?

Responderíamos que **não**. Mas essa questão não admite uma simples resposta negativa, porque, de alguma maneira, os mapas cumprem sua função comunicativa ao demonstrar as disparidades e a distribuição espacial do fenômeno representado. **Porém nossa crítica surge em relação à temática (exclusão social) e à escala de representação**. Embora a temática de ambos os mapas sejam de exclusão social, diríamos que devido à escala em que foram representados (nacional e estadual) nós leitores identificamos **áreas de desigualdade social**. Mesmo sabendo que há uma metodologia de construção dos mapas que os leva a representar a exclusão social, insistimos em dizer que o que estes representam são as desigualdades.

Embora o mapa 1 represente o índice de exclusão social a partir da síntese de algumas variáveis[13] **o que percebemos no mapa são desigualdades regionais,** entre Norte-Nordeste e Centro-Sul, e não o fenômeno da exclusão social de acordo com a nossa concepção, pois o mapa não revela o processo complexo e multidimensional da exclusão que envolve dimensões materiais, políticas, relacionais e subjetivas. E por que esse mapa não revela tais dimensões? Porque a escala utilizada (nacional) obscurece o fenômeno da exclusão social nos municípios. Trata-se, portanto, de uma questão escalar e do modo como a informação é representada. Pochman e Amorin. (2003) chamavam atenção para essa questão, ressaltando alguns inconvenientes relacionados ao mapa síntese (mapa 1):

> Em primeiro lugar, deve ter claro que municípios territorialmente pequenos terão maiores dificuldades de mostrar suas cores, mesmo que por vezes sejam bastante populosos.
> Um outro inconveniente é que, tomando o município como unidade básica de análise, ficam invisíveis desigualdades e problemas existentes dentro dele (POCHMANN; AMORIN, 2003, p. 19).

[13] Percentagem de chefes de família pobres no município; taxa de emprego formal na população em idade ativa; desigualdade de renda; taxa de alfabetização de pessoas acima de 5 anos; número médio de anos de estudo do chefe de domicílio; porcentagem de jovens na população; número de homicídios por 100.000 habitantes.

Como o município é a unidade básica do estudo, as exclusões sociais ficam invisíveis (dando destaque para as desigualdades) de modo que os mapas não oferecem elementos para tomada de decisão e enfrentamento de velhas práticas políticas que resgatem a cidadania da população excluída, dando-lhe as condições para sua emancipação econômica.

Assim, afirmamos que a noção de desigualdade social é mais ampla que o conceito de exclusão social e isso implica na utilização de diferentes representações cartográficas conforme o conceito utilizado (desigualdade e/ou exclusão social). Porém, pensarmos na melhor estratégia para elaboração de representações cartográficas mais adequadas não é uma tarefa simples, sendo, na realidade, um desafio que se impõe àqueles que, de alguma forma, se preocupam (como é o nosso caso) com a questão da representação do fenômeno da exclusão social com vistas à elaboração de políticas públicas. Como superar esse desafio? Como enfrentar essa verdadeira problemática? Sobre o que precisamos discutir?

Certamente, as respostas para tais questões não são fáceis e tampouco não se encontram preestabelecidas. Porém, no decorrer deste trabalho, desenvolveremos algumas reflexões que apontarão possíveis respostas. Primeiramente, começaremos com a discussão sobre a própria compreensão e precisão do conceito de escala.

O conceito de escala é bastante simples se for abordado apenas pelo aspecto cartográfico, como:

> uma simples razão de semelhança, indicando a razão entre comprimentos no mapa e seu correspondente no mundo real. Pode ser considerada como a transformação geométrica mais importante que a informação geográfica é submetida (MENEZES e COELHO NETO, 2002, s/p.).

Porém a conceituação de escala cartográfica, puramente matemática, como "uma fração que indica a relação entre medidas do real e aquelas da sua representação gráfica" (CASTRO, 2005, p. 117) não é suficiente para refletir a respeito de alguns fenômenos que sejam representados, pois, em alguns casos, como a questão da desigualdade social, a informação só será percebida se visualizada em um dado recorte espacial, inserido em um contexto histórico, integrada com outras informações e percebida por meio de um conjunto de relações.

Ainda há uma grande confusão entre as escalas cartográfica e geográfica ou, como afirma Castro (2005), uma confusão entre o raciocínio analógico entre ambas que dificulta a problematização do conceito, uma vez que a primeira satisfaz plenamente às necessidades

empíricas da segunda. Um dos pontos que também gera dúvidas significativas refere-se à razão inversamente proporcional entre a escala geográfica e cartográfica. Em outras palavras:

> Quanto maior for a área compreendida por um fenômeno, menor deverá ser a escala cartográfica adequada para a sua representação e quanto menor for a área de ocorrência de um fenômeno, maior deverá ser a escala cartográfica necessária para a sua representação (MARQUES e GALO, 2008/2009, p. 49).

Ou seja, quanto maior for a escala cartográfica, mais informações o mapa apresenta e a sua simbolização é muito pouco generalizada. Ao contrário, se a escala cartográfica for pequena, o mapa conterá menos informações e a sua simbolização será mais generalizada.

E por que ressaltamos a importância da escala? Porque não há elaboração e leitura de mapas sem determinação da escala, assim como não há análise de fenômenos sem que seja esclarecida uma escala geográfica.

Retomando a questão inicial sobre a tomada de decisão e sobre os mapas 1 e 2 de exclusão social, verificamos que apenas a mudança de escala cartográfica, de um mapa de 1:300.000 (Brasil) para 1:60.000 (SP) não é suficiente para esclarecer o fenômeno de exclusão, porque apresentam a informação de modo muito generalizado. Daí a necessidade de buscar diferenciar a escala cartográfica da geográfica, que leva em conta a **inseparabilidade entre o tamanho do recorte territorial e o fenômeno estudado**. Segundo Castro (2005, p. 136), a escala geográfica é

> [...] a escolha de uma forma de dividir o espaço, definindo uma realidade percebida/concebida, é uma forma de dar-lhe uma figuração, uma representação, um ponto de vista que modifica a percepção da natureza deste espaço e, finalmente, um conjunto de representações coerentes e lógicas que substituem o espaço observado (grifo nosso).

Nesse sentido, até o presente momento, investigamos a desigualdade social e afirmamos que a elaboração de políticas públicas é uma maneira de combater tal fenômeno. Inicialmente partimos de uma análise na escala nacional. Percebemos e concebemos a desigualdade a partir de diversas fontes como Índice de Gini, Índice de Desenvolvimento Humano, Indicadores Sociais do IBGE e por fim analisamos uma representação cartográfica do Índice de Exclusão Social no Brasil e no estado de São Paulo. Chegamos à conclusão que, além de a desigualdade determinar uma forma de organização e apropriação do espaço, é

também um fenômeno complexo, cujas escalas de percepção/concepção "apontam para mudanças de conteúdos e de sentido do próprio fenômeno".

Além de considerar o **fenômeno** e o **recorte espacial**, proposto por Castro (2005), devemos considerar outro elemento, **a produção social do espaço**; dessa maneira, rompemos com a ideia do espaço absoluto, óbvio, natural. Trata-se da compreensão de escala geográfica proposta por Neil Smith (2002, p. 141):

> La producción de la escala puede ser la diferenciación más elemental del espacio geográfico y es en toda su extensión un proceso social. No hay nada ontologicamente dado sobre la división tradicional entre hogar y localidad, escala urbana y regional, nacional y global. La diferenciación de las escalas geográficas establece y se establece a través de la estructura geográfica de interacciones sociales (grifo nosso).

Deste ponto em diante, trataremos a escala como produção social, em outras palavras, a produção da escala como construção resultante das atividades e relações econômicas, políticas e sociais, como expressão da ação social coletiva, portanto relacionada às disputas e lutas sociais.

Segundo Smith (2002, p. 141), "[c]on un concepto de escala como producido, es posible evitar por una parte el relativismo que trata la diferenciación espacial como un mosaico, y por otra evita la reificación y la acrítica división de escalas que reitera un fetichismo del espacio".

E o que procuramos demonstrar até agora? Procuramos demonstrar que as particularidades dos fenômenos representados podem variar de acordo com a escala de análise: quanto menor a escala cartográfica em que um fenômeno é apreendido, maior será a homogeneidade do fenômeno representado[14].

Como já afirmamos anteriormente, trata-se de questões que vão além da escala cartográfica, ou seja, é preciso considerar mais que as diferenças de tamanho de uma dada superfície terrestre e o seu tamanho representado no papel. A partir das discussões sobre o conceito de escala de Castro (2005) - fenômeno e recorte espacial - e Smith (2002)- produção social do espaço -, é possível paulatinamente problematizar simultaneamente a desigualdade social em relação à escala local e o conceito de exclusão social.

Podemos afirmar que a visibilidade dos fenômenos geográficos se altera de acordo com as possíveis e diversas formas em que eles são observados. Nessa perspectiva, as

[14] Quanto menor a escala cartográfica, menor o nível de detalhamento da informação representada (exemplo: um mapa de 1: 300.000). Quanto maior a escala cartográfica, maior o nível de detalhamento (exemplo um mapa de 1: 60.000).

desigualdades sociais (bem como a exclusão social) podem e devem ser analisadas em diferentes escalas geográficas.

1.2 – As desigualdades na escala local: um exemplo.

Abordamos, até agora, informações de desigualdade no Brasil e discutimos o conceito de escala. Embora nosso objetivo não seja elaborar políticas públicas, pretendemos levantar alguns elementos que possam auxiliar os agentes responsáveis pela ação a potencializá-las.

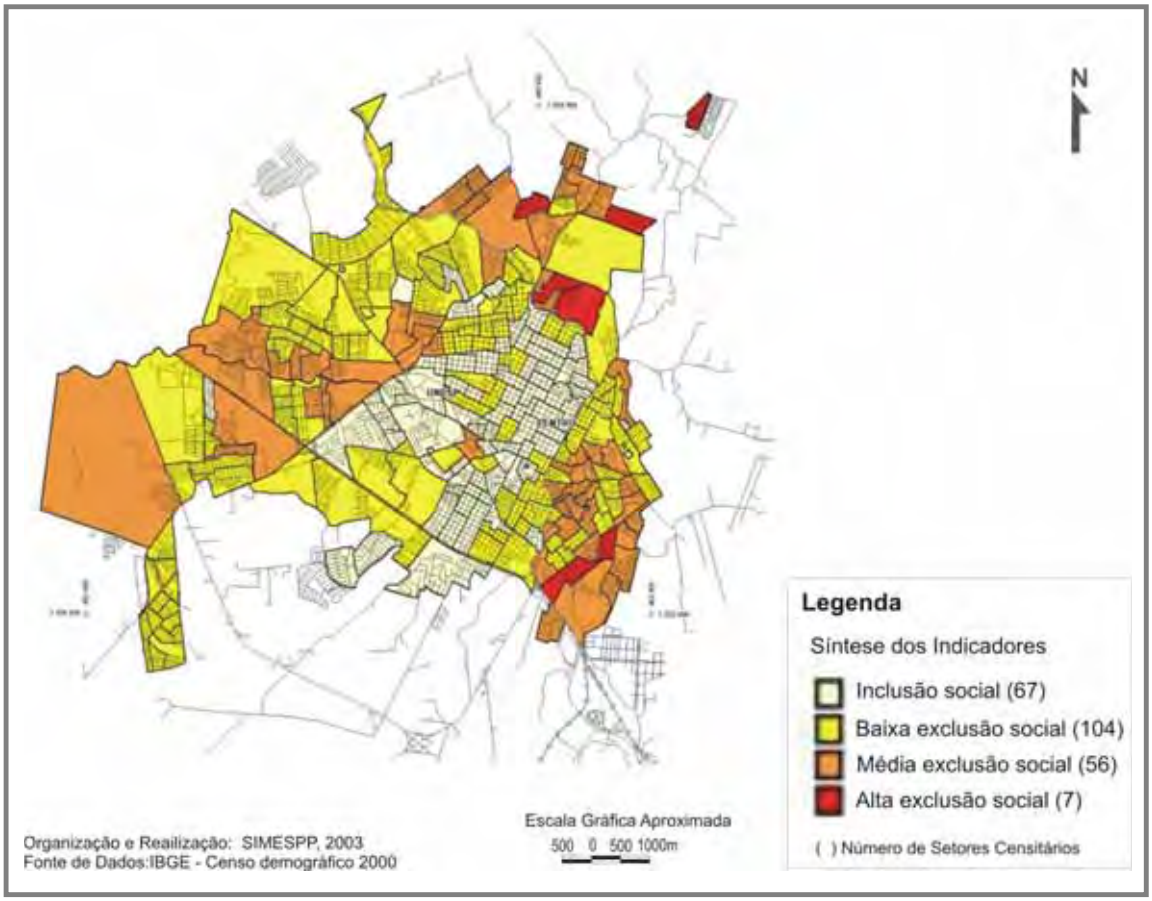
Partimos da hipótese de que os fenômenos, processos e estruturas mudam se mudamos a ótica e/ou nível de análise da informação. Acreditamos que para cada processo existem diversas possibilidades analíticas, contudo é possível apreender mais elementos de um determinado fenômeno a partir de uma escala e um conceito mais específico e adequado à escala de análise. Em outros termos, conseguiremos observar a desigualdade como um fenômeno que adquire outras características, assim como a exclusão social, a partir da mudança de análise da escala geográfica.

> Não apenas como uma forma de organização do espaço, mas também como um fenômeno social complexo, cujas escalas de observação/concepção apontam para mudanças de conteúdos e de sentido do próprio fenômeno. Ou seja, [...] quando o tamanho muda, as coisas mudam, o que não é pouco, pois tão importante quanto saber que as coisas mudam com o tamanho, é saber como elas mudam, quais os novos conteúdos nas novas dimensões. Esta é, afinal, uma problemática geográfica essencial (CASTRO, 2005, p. 137, grifo nosso).

Nas cidades, observamos as desigualdades pela qualidade de vida dos moradores e pelas paisagens urbanas que se diferenciam. Inseridas em um sistema complexo, observamos as desigualdades nas formas e nos conteúdos particulares, cuja inserção encontra-se no espaço geográfico. Portanto, é na escala local que a face do processo de desigualdade se torna mais evidente: é o fenômeno de exclusão social.

Voltemos à escala. Como já foi dito, a escala de representação de um fenômeno é importante para visualizar/compreender problemas que impedem uma parcela da população de ter acesso a bens, serviços e direitos. Afirmamos que os mapas 1 e 2 representam a espacialidade da desigualdade social. E como seria a representação cartográfica do fenômeno da exclusão social na escala local? Vejamos o caso de Presidente Prudente, SP (mapa 3).

Mapa 3 – Presidente Prudente: Exclusão/Inclusão Social



Fonte: SIMESPP, 2003.

Embora o município de Presidente Prudente apareça nos mapas 1 e 2 (p. 14 e 15 respectivamente) com uma melhor situação social (índice de 0,6 a 1,0) e, no mapa 2, é representado por uma área verde homogênea verificamos no mapa 3 que na escala intraurbana a representação da exclusão se caracteriza de modo mais detalhado: um recorte que apresenta a espacialidade do fenômeno através de territórios mais ou menos excludentes.

Temos consciência de que as metodologias utilizadas para a elaboração dos mapas são diferentes, porém, este fato não nos impede de ressaltar que a visibilidade da exclusão social é significativamente mais propícia à análise no âmbito das escalas maiores (intraurbanas).

Alguns elementos de situação geográfica, como localização do centro, vias de circulação e a linha férrea permite uma leitura mais detalhada sobre a distribuição espacial das áreas de exclusão. Observamos no mapa de Presidente Prudente uma concentração de setores

censitários[15] excluídos na porção norte e leste. As cores utilizadas para localizar setores incluídos e excluídos demonstram a diversidade e o contraste das áreas de exclusão. Daí reiterarmos a importância da escala como estratégia de apreensão da realidade como representação e, ao mesmo tempo, responsável pela escolha de conceitos mais adequados para discutir o pretendido.

Neste trabalho, percebemos que, para melhor apreender determinados processos da desigualdade social, é necessário sair da escala nacional para a local, pois é nesta escala que apreendemos os aspectos visíveis (padrão espacial), as atividades desenvolvidas, a natureza social, econômica e política, as ações da sociedade e, por consequência, é a escala na qual sentimos, vivemos e entendemos os processos multidimensionais da exclusão social.

Refletindo sobre a literatura de Xiberras (1993), Demo (2003), Costa (2001), Veras, Sposati, Kowarick(1999), Sawaia(2001), Koga (2003), é possível encontrarmos algumas características-chaves, para o desenvolvimento da nossa pesquisa, referentes ao conceito de exclusão social que podem, assim, ser sintetizadas.

No artigo "Notas ainda preliminares sobre a exclusão", da socióloga Maura Véras (2001), percebe-se, claramente, a evolução e a construção do conceito de exclusão social no Brasil. Em seu debate, a autora chama a atenção do leitor para a compreensão das relações de poder que diferenciam, segregam e limitam amplas parcelas da sociedade brasileira do acesso à riqueza socialmente gerada.

Só podemos falar de exclusão social diante da concepção da existência da inclusão social, logo o que se tem é a "dialética exclusão/inclusão".

> A Sociedade exclui para incluir e esta transmutação é condição da ordem social desigual, o que implica o caráter ilusório da inclusão. Todos estamos inseridos de algum modo, nem sempre decente e digno, no circuito reprodutivo das atividades econômicas, sendo a grande maioria da humanidade inserida através da insuficiência e das privações, que se desdobram para fora do econômico (SAWAIA, 2001, p. 8).

Inclusão/exclusão social é o conceito utilizado para fazer **referência à inserção de pessoas**, **grupos ou segmentos sociais** que não têm as mesmas oportunidades dentro da sociedade, por motivos relacionados a condições socioeconômicas, de gênero, cor de pele,

[15] Os setores censitários são áreas demarcadas pelo IBGE que obedecem a critérios de operacionalização da coleta de dados, de tal maneira que abranjam uma área que possa ser percorrida por um único recenseador em um mês e que possua em torno de 250 a 350 domicílios (em áreas urbanas). É por isso que os tamanhos dos setores censitários de Presidente Prudente variam. Nota-se que os setores periféricos são maiores que os setores do centro, devido à densidade de domicílios que é maior no centro.

socioculturais, falta de acesso a tecnologias, entre outros. Tal inserção deve considerar as condições concretas em relação à existência da exclusão.

A exclusão é um processo complexo e multidimensional que envolve dimensões materiais, políticas, relacionais e subjetivas. "Não é uma coisa ou um estado, é processo que envolve o homem por inteiro e suas relações com os outros [...] e é produto do funcionamento do sistema" (SAWAIA, 2001, p. 9).

Também é válido destacar a questão espacial apontada por Xiberras (1993), pois a exclusão/inclusão "são conceitos com valor relativo que dependem do espaço ao qual fazem referência implícita: [incluir] onde? Excluído de que?" (p. 26). Portanto os excluídos não são simplesmente "rejeitados" fisicamente, materialmente e/ou politicamente, eles também podem ser excluídos espacialmente. É nesse sentido que Costa (2000, p. 16) afirma: "as condições de vida das famílias dificilmente podem melhorar se não se tomarem medidas que promovam o progresso de todo o espaço, nos domínios da habitação, dos equipamentos sociais, das acessibilidades, e até de atividades econômicas".

Ao contrário da pobreza que é associada, por muitos pesquisadores, à falta de recursos econômicos, e por isso pode ser "definitivamente erradicada" (DEMO, 2003, p. 209), não se pode explicar a exclusão social com referência a uma única causa ou fator, justamente pela exclusão se definir por uma acumulação de fatores ou déficits que se inter-relacionam e retroalimentam.

A exclusão social é um processo relacional, multidimensional e multiescalar (SIMESPP[16], 2002). Isto é, sua definição deve passar necessariamente: 1) pela consideração das relações entre as partes e o todo; 2) pela observação das múltiplas dimensões da vida de que são privadas as pessoas de uma dada sociedade; 3) e pela consciência de que se trata de um processo determinado e determinante em diferentes escalas e em suas relações, tal como a local, a nacional e a global.

Além disso, não menos importante, deve-se considerar a questão territorial para o entendimento do fenômeno de exclusão social. O uso do território, para além da localização de

[16] O Centro de Estudos e de Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas (CEMESPP), realiza pesquisas, discussões teóricas e trabalhos técnicos a respeito da exclusão/inclusão social urbana, fazendo uso de sistemas de informação geográfica. A fundamentação e as perspectivas teóricas traçadas procuraram chamar a atenção para: a) a amplitude de concepções e abordagens associadas ao conceito de exclusão social; b) ao seu componente relacional; c) à sua multidimensionalidade, dinamicidade e à variedade de situações e aspectos que envolvem o conceito; e, d) para a necessidade de se vincular agentes sociais, lugar e poder como condição para o entendimento da exclusão social e como possibilidade de enfrentamento de seus processos através da construção de políticas públicas de nível local.

pessoas, grupos e processos sociais ajuda a apreender o espaço de produção e reprodução de relações sociais concretas que adquire visibilidade a partir das desigualdades nele presentes.

Além da discussão conceitual de exclusão social e da escala geográfica, também ressaltamos a importância da representação gráfica desse conjunto de ideias, justamente porque ela permite a interpretação e a análise do conjunto de dinâmicas que se desenvolvem espacialmente. As diferentes representações gráficas, como mapas de implementação pontual, zonal e linear, possibilitam diversas formas de apreensão dos processos de desigualdades e que podem mudar a maneira de se elaborar, ler e conceber o território e a exclusão.

Mas ainda é necessário avançar no modo de construir e utilizar o mapa. Tanto o uso, quanto a elaboração de um mapa devem ter um sentido de emprego consciente de algo que pressupõe conhecimento crítico do que se está utilizando e para quê.

No mapa "Presidente Prudente: exclusão/inclusão social" (mapa 3, p. 33) não podemos deixar de apontar alguns aspectos relevantes a fim de avançar na forma de representar a exclusão social. Embora o procedimento de se utilizar dos quartis[17] seja propício por revelar uma maior intensidade e nitidez na diferenciação das situações de exclusão/inclusão, assim como o caráter heterogêneo do fenômeno, trata-se de um mapa de implementação zonal, cujos setores induzem uma leitura fragmentada do território, delimitada por fronteiras, limites, bordas, como se não houvesse uma integração entre eles. Arriscamos afirmar que tais aspectos representam informações que distanciam o fenômeno da exclusão do território vivido.

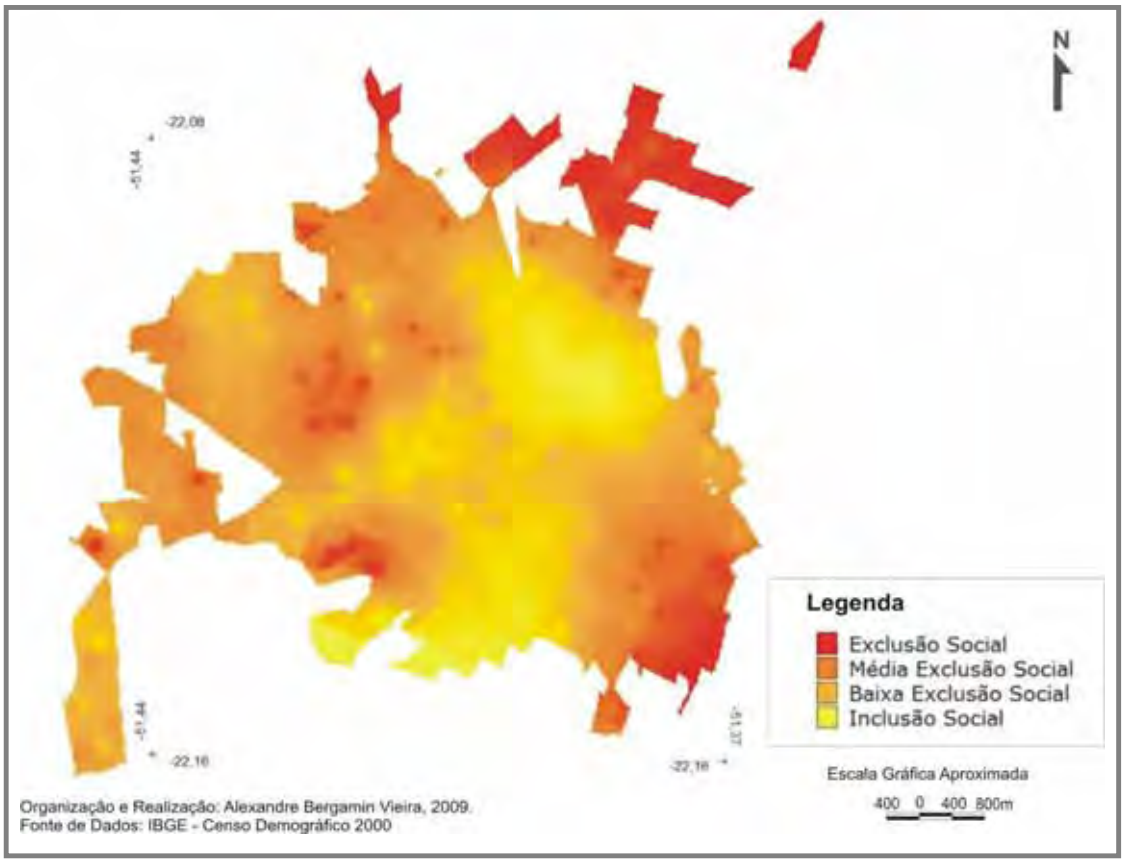
É preciso buscar representações que vão além do estático, das áreas e dos pontos, para que o mapa seja uma ferramenta (visual, digital e até mesmo táctil) que possibilite ao seu leitor **visualizar mudanças**, de modo que ele seja capaz de fazer a alteração do real. E isso deve ser buscado na interface entre o **território** e as **formas de representação gráfica**. Por essa razão, há um esforço coletivo dos pesquisadores do CEMESPP em produzir representações cartográficas que vão neste sentido e, portanto, um dos nossos objetivos é compreender como os processos da desigualdade se manifestam no território e qual é a melhor forma de representá-los, inclusive analisando criticamente as metodologias utilizadas no CEMESPP.

[17] Quartil - qualquer um dos valores que divide o conjunto ordenado de dados em quatro partes iguais, e assim cada parte representa 1/4 da amostra representada. Para maiores detalhes, confira Vieira (2009).

Para exemplificar essa questão referente à elaboração de representações mais adequadas ao entendimento da realidade, apresentaremos dois mapas (4 e 5) elaborados por dois pesquisadores do CEMESPP. São mapas isarítmicos, ideais para representar fenômenos contínuos e suaves, a partir de valores obtidos em descontinuidade. Esse método utiliza variáveis visuais que dão a idéia de ordem (cor/matiz – gradações do amarelo ao vermelho ou do amarelo ao azul).

No mapa 4, "Presidente Prudente - 2000: Exclusão Social. Metodologia: quartil", observamos uma representação que revela a **interpenetração das áreas**. A metodologia utilizada por Vieira (2009) foi a representação a partir do mapa de grade, possibilitando uma analise menos dicotômica das diferenças e desigualdades do espaço urbano. Podemos dizer que nesse mapa a exclusão se espacializa em territórios menos homogêneos, não sendo estancadas por "linhas imaginárias" de setores censitários ou fronteiras. O tipo de representação reforça assim as relações, combinações e articulações entre os territórios.

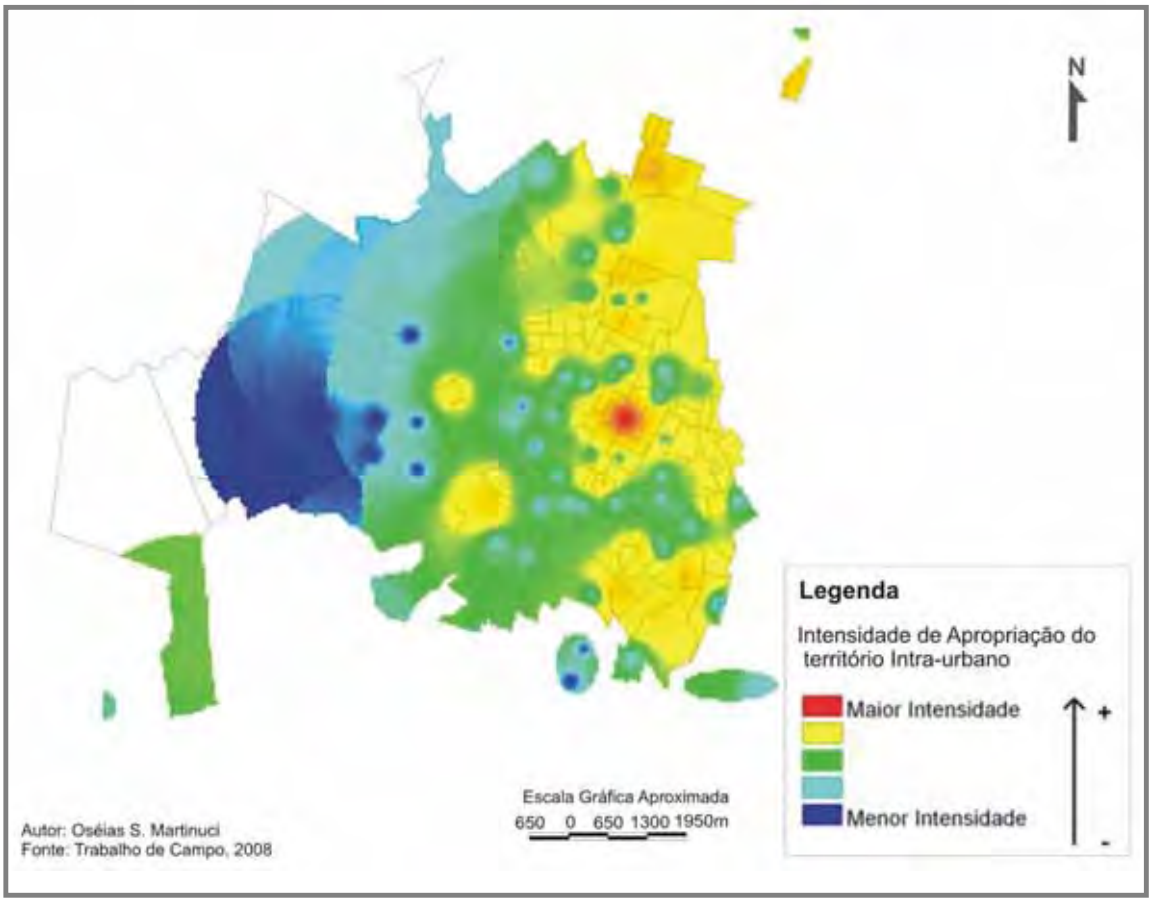
Mapa 4 – Presidente Prudente - 2000: Exclusão Social. Metodologia: quartil



Fonte: adaptado de VIEIRA, 2009.

Já a representação do mapa 5, "O território usado pela população residente em áreas de exclusão social" enfatiza a ação. A organização dos dados confirma as ações produzidas pelas pessoas, que são as responsáveis pela interpenetração dos territórios. É importante lembrar que as áreas excluídas estão localizadas na porção norte e leste da cidade de Presidente Prudente, como já foi observado no mapa 3.

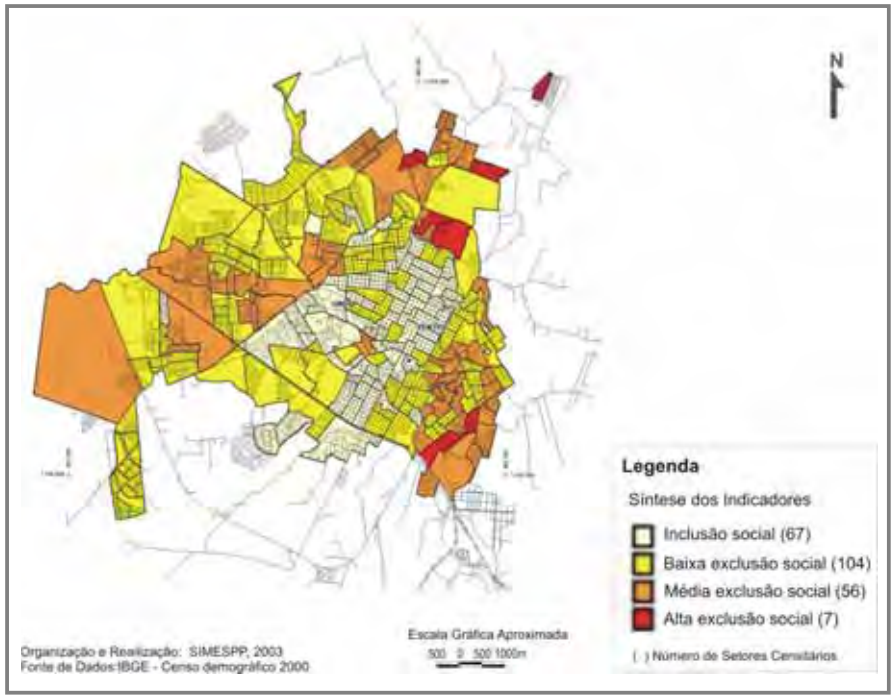
Mapa 5 – Presidente Prudente - SP - Brasil: O território usado pela população residente em áreas de exclusão social.



Fonte: adaptado de MARTINUCI, 2008.

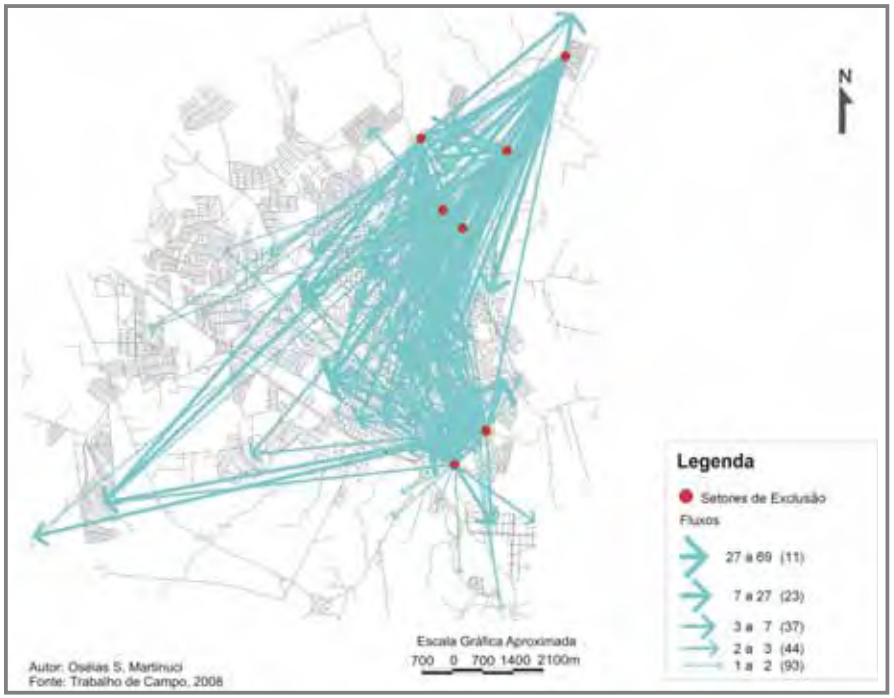
Além da forma de representar (a partir de metodologias diversas), a eficiência da análise da informação também dependerá da capacidade do leitor em articular diferentes informações. A título de exemplo, retomamos a seguir o mapa 3 que apresenta uma implementação zonal e, lado a lado, acrescentamos a ele os seguintes mapas da cidade de Presidente Prudente: i) mapa 6 com os Índices do Desenvolvimento da Família com implementação pontual e; ii) mapa 7 de Fluxo de Uso do Território com implementação linear.

Mapa 3 – Presidente Prudente: Exclusão/inclusão Social



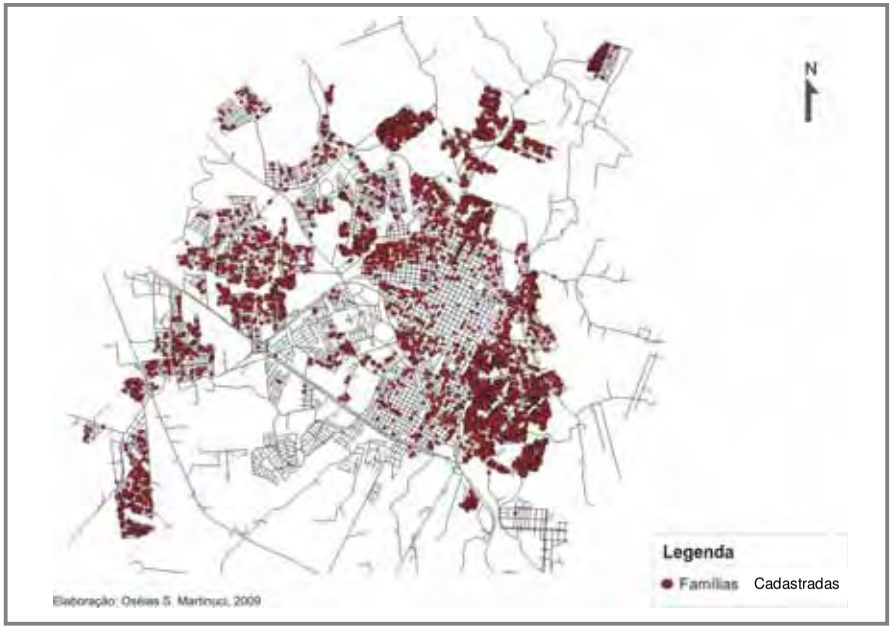
Fonte: adaptado de SIMESPP, 2003.

Mapa 6 – Presidente Prudente: Fluxos estabelecidos a partir das áreas de exclusão social.



Elaboração: Oséias Martinuci, 2009.

Mapa 7 – Presidente Prudente: Localização das famílias no cadastro do IDF, 2008



Fonte: IDF – Ministério do Desenvolvimento Social, 2008.

Os mapas 3, 6 e 7 de diferentes temáticas e implementações (zonal, linear e pontual), dispõem os dados de tal maneira que fica visualmente mais fácil distinguir as desigualdades, individualmente e em conjunto quando nós leitores articulamos as três informações. Identificamos a distribuição espacial do fenômeno de exclusão social com uma concentração na porção norte e leste da cidade como já fora dito anteriormente, no mapa 3. No mapa 6, o autor estabeleceu o fluxo de pessoas que residem nas sete áreas de alta exclusão social, com o objetivo de verificar a mobilidade cotidiana dos respectivos moradores pela cidade de Presidente Prudente. Percebemos a intensidade do fluxo principalmente para a área central da cidade. Esse é um bom exemplo da importância dessa representação para elaboração de políticas de transporte.

No mapa 7, localizamos as famílias do cadastro do IDF – Índice de Desenvolvimento das Famílias –, produzido pelo IPEA/MDS a partir dos dados do CadÚnico da Assistência Social. Trata-se de famílias cadastradas cuja renda mensal seja de até meio salário mínimo por pessoa ou famílias que estejam vinculadas à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados pela União, estados ou municípios. Esse mapa é importante para demonstrar que, além das áreas de alta exclusão social, os setores em vermelho, há outros lugares da cidade que merecem uma atenção especial, a ponto talvez de se repensar a descentralização da prestação de serviços públicos.

A partir dos exemplos anteriores, é possível problematizar a importância de se utilizar informações sistematizadas, como mapas, para auxiliar na elaboração e análise de políticas públicas como estratégias de distribuição/redistribuição de riquezas e de inclusão social. Portanto se fazem legítimas as seguintes perguntas: que procedimentos metodológicos podem nos auxiliar na difícil tarefa de localização e análise das desigualdades sociais e na formulação de políticas públicas? Como a ciência geográfica pode contribuir com os estudos das políticas públicas?

Não há respostas simples para as questões acima. Entretanto há um debate necessário a ser enfrentado pela ciência geográfica, que precisa dar respostas aos problemas sociais da sua época.

Numa primeira aproximação, parece claro que o geógrafo pode e deve participar ativamente da elaboração de políticas públicas, pois a Geografia com seu acúmulo de conhecimento e formulações conceituais sobre o espaço e o território têm conceitos e instrumentos para tanto. Por exemplo, as dinâmicas sociais se manifestam e se reproduzem nos territórios, sejam eles tomados do ponto de vista das relações de poder (tal como discutido em Raffestin, 1993), ou o território como uso, apropriação e síntese das relações sociais (tal como em Milton Santos, 2002).

Além dos conceitos acumulados do território, a Geografia tem muito a contribuir, também, ao elucidar que a **mudança de escala geográfica** para análise das desigualdades sociais implica em apreender a realidade de maneira distinta aumentando, portanto, a complexidade exigida no processo de formulação e implementação da política pública.

Por fim, considerando a Geografia para além da descrição e até mesmo, para além da análise das forças que produzem o espaço e seus embates no território, observa-se a sua potencialidade para pensar a produção de novos territórios, cuja tarefa não pode ser deixada apenas ao Estado (e muito menos ao mercado), mas fundamentalmente aos agentes e sujeitos que o produzem cotidianamente. E a cartografia é um instrumento com grande potencial para auxiliar nesse processo.

Resumindo, há três elementos de ordem conceitual e instrumental que apontam para a necessidade da participação ativa de geógrafos nas discussões e reflexões sobre as políticas públicas, bem como no seu processo de elaboração:

1º elemento: Escala geográfica

2º elemento: Território

3º elemento: Cartografia (no sentido de uma cartografia para ação, o "vir a ser", "prever" ações, construir novos territórios)

Já abordamos a escala geográfica, mencionamos a representação cartográfica e detalharemos o território ao longo do desenvolvimento da pesquisa. Mas cabe lembrar que esses elementos só fazem sentindo ao serem articulados com a realidade que nos dispusemos a analisar.

Capítulo 2 – Políticas Públicas e Política de Assistência Social

Antes de tratarmos dos conceitos e concepções em diferentes abordagens sobre política pública, é necessário, antes, posicionarmo-nos frente ao debate a respeito de como a Geografia pode/deve inserir-se nessa discussão. Preliminarmente, podemos afirmar que uma "porta de entrada" se abre a partir da tentativa de responder questões relativas ao fenômeno da desigualdade social que resulta da organização e gestão da sociedade e os modos como estas produzem o espaço e são por eles produzidos, o que possibilita à Geografia incorporar e responder desafios impostos pelo mundo contemporâneo.

Nas últimas décadas do século XX, segundo Castro (2005), fenômenos importantes e aparentemente contraditórios como a globalização e a revalorização do local, a expansão da democracia e a intensificação da pobreza, o fortalecimento dos movimentos sociais e dos direitos da cidadania e a ampliação da exclusão são significativos e reafirmam **as dimensões políticas** em destaque na agenda da Geografia.

Tais dimensões políticas, para além da existência de grupos e classes sociais que determinam o papel de cada um de acordo com sua inserção produtiva, assistem cada vez mais à complexa diferenciação social por características como gênero, escolaridade, idade, profissão, ocupação, renda, localização da moradia, religião, concepção política partidária etc. E, de maneira não neutra, se territorializam a partir de conflitos de interesses produzidos por meio dessas pluralidades de recortes sociais.

Castro afirma que:

> As questões e os conflitos de interesses surgem das relações sociais e se territorializam, ou seja, materializam-se em disputas entre esses grupos e classes sociais para organizar o território da maneira mais adequada aos objetivos de cada um, ou seja, do modo mais adequado aos interesses. Essas disputas no interior da sociedade criam tensões e formas de organização do espaço que definem um campo importante da análise geográfica (CASTRO, 2005, p. 41, grifo nosso).

Em outras palavras, enxergaremos a relação entre geografia e política ao concebermos a territorialização das sociedades ou a dimensão territorial das relações sociais. Territorialização como modo de a sociedade se organizar no território de maneira a atender aos interesses (muitas vezes conflitantes) e às formas de vida de todos os seus cidadãos ou, como ocorre frequentemente, dos mais influentes. Território enquanto espaço

definido e delimitado por e a partir de relações de poder (RAFFESTIN, 1993) e como produto da apropriação através do imaginário e/ou da identidade social sobre o espaço (HAESBAERT, 2005). Enfim, o território é fundamental para a análise que nos propomos fazer pois, além de ser um conceito geográfico, é a chave de acesso à interpretação de práticas sociais e também um conceito político e social. Essas ideias serão trabalhadas mais adiante.

Seguindo a nossa linha de raciocínio no esforço de apreender a relação território/poder como processo social, em especial os relacionados às desigualdades sociais, abordaremos neste capítulo o tema das políticas públicas buscando sintetizar uma definição com base em diferentes concepções. A partir da reflexão sobre as várias definições, especificaremos um tipo de política pública, ou seja, aquela direcionada à assistência social: abordaremos suas principais transformações ao longo do tempo, a sua mudança paradigmática (velhas e novas formas: do assistencialismo ao direito social) e a importância que o território ganha nesse debate.

2.1 - Política pública: elaborando conceitos

A Política Pública pode ser entendida como meio de o Estado intervir em questões sociais expressas pelo conjunto de desigualdades (re)produzidas pelas contradições do modo capitalista de produção e consequentemente pelas relações sociais. Essa política de responsabilidade estatal deve ser apreendida no contexto político, social, cultural e econômico atendendo à lógica do Estado que a executa de acordo com o interesse de grupos e classes sociais.

Nessa perspectiva, o Estado **deve ser entendido como um processo. Vinculado ao espaço por meio das relações complexas que envolvem a produção de um espaço social, político, econômico, associado a um conjunto de leis e convenções sustentadas por valores**. Deve ser concebido enquanto forma histórica, envolvido com relações de poder onde conflitos de diferentes grupos de interesse se apresentam e se embatem - inclusive os grupos que representam o próprio Estado -; também é agente, sendo uma das suas funções situar-se no confronto de interesses de grupos e classes sociais e promover o bem-estar da sociedade.

Para conseguir resultados e garantir os direitos dos cidadãos, o Estado precisa desenvolver ações e atuar em diferentes áreas, tais como educação, saúde, meio ambiente, planejamento urbano, entre outros. Os benefícios desse processo para o alcance dos direitos sociais serão tanto maiores quanto mais possibilidades houver de proporcionar a satisfação básica de alimentação, saúde, educação, moradia, saneamento básico, lazer etc. aos cidadãos. Daí a importância das políticas públicas como estratégias de distribuição/redistribuição de riquezas e de inclusão social.

Pochmann (2010), em recente artigo publicado, demonstra de maneira muito sintética as transformações das condições de produção e reprodução da pobreza ao longo do tempo e enfatiza a importância das políticas públicas e a necessidade de "inovadores métodos de combate às diferentes formas de pobreza, sobretudo na desigual repartição da renda e da riqueza" (p. A3). Segundo o autor:

> O avanço das políticas públicas de caráter distributivo permitiu, em conseqüência, reduzir e até superar a pobreza extrema, quando não absoluta, mesmo sem contemplar medidas contra a concentração da renda e riqueza. Só com o aparecimento das políticas redistributivas é que se tornou possível combater, de fato, a má repartição do excedente econômico (POCHMANN, 2010, p. A3, grifo nosso).

Embora o exemplo acima tenha uma forte ênfase econômica, e ao longo do nosso trabalho temos enfatizado a desigualdade e exclusão social devido seu caráter multidimensional, o artigo de Pochmann exemplifica a importância da política pública do modo como a concebemos. Portanto, assumiremos as políticas públicas como meio de intervenção na realidade para minimizar as desigualdades sociais. Com objetivo de esclarecer nossa afirmação, a seguir apresentaremos uma discussão sobre algumas abordagens conceituais das Políticas Públicas.

Melazzo (2006) afirma que o termo "políticas públicas" reapareceu nos últimos anos com força e em diferentes meios como: na discussão acadêmica, nos círculos governamentais, no discurso da mídia e mesmo entre a população. Observamos, no decorrer da nossa pesquisa, que há diferentes possibilidades de análise e contribuição acadêmica de diversos campos de investigação como as Ciências Políticas, a Administração, a Sociologia, o Serviço Social, o Direito, a Economia etc. Os estudos direta ou indiretamente ligados às políticas públicas apresentam um conjunto polissêmico de conteúdos. Logo, "o conceito de

políticas públicas não está isento de controvérsias que revelam visões de mundo distintas e, em alguns casos, opostas e em disputa, indicando olhares e práticas sociais distintas" (MELAZZO, 2006, p. 25).

Sinteticamente apreendemos a existência de três aspectos que tomam parte do debate das políticas públicas. São debates que buscam compreender:

1) a política pública através dos conteúdos, processos e instituições.
2) os ciclos ou fases da política pública
3) a política pública enquanto esfera de lutas e busca de construção de direitos.

Mas o que é, então, uma política pública? Costa (1998), ao analisar o desenvolvimento institucional e o impacto das políticas públicas na oferta de serviços sociais nas cidades brasileiras, considera a política pública como:

> [...] o espaço [esfera/âmbito] de tomada de decisões autorizada ou sancionada por intermédio de atores governamentais, compreendendo atos que viabilizam agendas de inovação em políticas ou que respondem a demandas de grupos de interesses (COSTA, 1998, p. 7, grifo nosso).

Desse primeiro conceito, destacamos o papel "ativo" que o autor dá ao Estado quando se refere aos "atores governamentais". Para além de um mero prestador de serviços, o Estado é responsável pela coordenação e fiscalização dos agentes governamentais para que assim seja possível viabilizar as agendas de inovação. Sem negar os aspectos de dominação do Estado, Costa sintetiza que:

> A configuração institucional do Estado, junto com as normas subjacentes às suas atividades, afetam a cultura política, encorajam a ação de grupos e ações coletivas e possibilitam que certos *issues*[18] apareçam na agenda pública (COSTA, 1998, p. 23).

Por sua vez, ao analisar teoricamente as possibilidades de intervenção efetiva do Estado em áreas específicas, Costa assinala a importância de considerar o Estado também como "ator corporativo". O autor afirma que, desse modo, o Estado tende a: "(i) expressar os pactos de dominação; (ii) agir coerentemente como uma "unidade corporativa"; (iii) ser arena de conflito social e (iv) apresentar-se como guardião dos interesses universais"

[18] *Issues*: em inglês, tem-se termos alternativos: *problem*, *question*, *issue,* o que não ocorre em português, onde se tem apenas problema e questão. Rua (2009) explica que *issue* é um item ou aspecto de uma decisão, que afeta os interesses de vários atores e que, por esse motivo, mobiliza as suas expectativas quanto aos resultados da política e catalisa o conflito entre os atores.

(1998, p. 24). Ou seja, as políticas públicas efetivas seriam dependentes: da constituição de aparatos burocráticos estatais com suficiente coerência corporativa, do grau de autonomia aos interesses dominantes e da capacidade em conduzir os interesses universais da sociedade.

As dependências citadas por Costa (1998) são reafirmadas e complementadas por Teixeira (2002), que conceitua as políticas públicas como:

> Diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as "não-ações", as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos (TEIXEIRA, 2002, p. 2, grifo nosso).

Nesse fragmento, observamos o destaque que o autor dá aos agentes do Estado e da sociedade e às ações referentes à sistematização e formulação das políticas.

Como qualquer ação que envolve relações sociais e jogos de interesses, as políticas públicas também estão sujeitas às incompatibilidades entre as intervenções e as necessidades e, nesse momento, exige-se dos atores envolvidos a reformulação da ação, mesmo que as políticas sejam "materializadas/consubstanciadas", através de diretrizes, princípios, regras e procedimentos.

Dirce Koga (2003) também reconhece a questão do embate relacional entre Estado e sociedade e destaca as consequências das decisões que são tomadas:

> Os direcionamentos das políticas públicas estão intrinsecamente vinculados à própria qualidade de vida dos cidadãos. É no embate relacional da política pública entre o governo e a sociedade que se dará a ratificação ou o combate ao processo de exclusão social em curso. As conseqüências destas decisões políticas nas vidas das pessoas são diretas, seja pela decisão da não intervenção, seja pela decisão de como ela se dará ao longo do processo (KOGA, 2003, p. 25, grifo nosso).

Ainda que uma política seja um curso de ação e não apenas uma decisão singular, Teixeira (2002) e Koga (2003) tratam da "não ação" como decisão de uma política pública, apontam a componente comportamental cujo "fazer ou não fazer nada"

representam opções e orientações daqueles agentes envolvidos direta ou indiretamente com as políticas.

Para Melazzo (2006), o conceito também vai além de um "programa de ação governamental", o autor delimita dois elementos centrais: os procedimentos para resolução do conflito e a dimensão espacial. Ele afirma que as políticas públicas:

> [...] são conjuntos de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos, envolvendo procedimentos formais, informais e técnicos que expressam relações de poder e que se destinam à resolução de conflitos quanto a direitos de grupos e segmentos sociais ou como o espaço em que são disputadas diferentes concepções a respeito da formulação e implementação de direitos sociais, bem como sua extensão a diferentes grupos sociais (MELAZZO, 2006, p. 36, grifo nosso).

Mesmo que a proposta seja a resolução de conflitos, entende-se que, por envolver relações de poder, os próprios procedimentos "formais, informais e técnicos" são envoltos por relações de poder conflituosas cujos agentes nem sempre conhecem e desempenham o papel esperado. As relações de poder materializam-se em um espaço.

Di Giovanni, assim como Melazzo, afirma que o conceito vai além da ideia da política pública como simples intervenção do Estado numa situação social considerada problemática. O autor pensa a política pública como:

> [...] **forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas**, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia (DI GIOVANNI, 2009, p. 05, grifos respectivos do autor e nossos).

Di Giovanni (2009) enfatiza a complexidade da relação entre Estado e sociedade. A nosso ver, é exatamente nessa interação, nas relações de poder, que se definirão as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os lugares e os modos de intervenção estatal. Em outras palavras, os agentes sociais, nesse âmbito, pautam suas ações por orientações dotadas de objetivos implícitos ou explícitos e, em maior ou menor grau, de alguma racionalidade, que chamaremos aqui de interesses, que envolvem as relações de poder já mencionadas.

E quem são os envolvidos nesses jogos de poderes? Quem são os outros agentes sociais envolvidos com as políticas públicas já que o Estado não é o único e exclusivo agente responsável pelas políticas? Os agentes sociais são todos aqueles que apresentam

reivindicações ou executam ações que serão transformadas em políticas públicas. Os agentes dividem-se basicamente em dois grupos: os diretamente ligados à administração do Estado e os não diretamente ligados a essa administração (aí incluídas as instituições públicas que não operam no nível da administração estatal e a sociedade civil).

Os agentes diretamente ligados à administração do Estado são os que exercem funções públicas administrativas como:

- agentes cuja posição resulta de mandatos e processos eleitorais ocupando um cargo por tempo determinado. Exemplo: parlamentares, governadores, prefeitos e membros eleitos do executivo federal;
- agentes que ocupam cargos que requerem conhecimento especializado e que se situam em um sistema de carreira pública. Controlam recursos de autoridade e informação, ou seja, operam a burocracia;
- diretores de empresas públicas (estatais) ou privadas. Agentes dotados de formação técnica, de competência executiva e geralmente transitam entre as empresas privadas e as empresas públicas.

Gostaríamos de abrir um parêntese para enfatizar as diferentes formas de ação desses agentes. As políticas públicas, em geral, são aprovadas pelo Poder Legislativo, ou seja, pelos parlamentares (vereadores, deputados e senadores). Geralmente as propostas das políticas partem do Poder Executivo e é esse Poder que coloca as políticas públicas em prática. As informações necessárias ao processo de tomada de decisão dos membros do poder executivo, bem como a operacionalização das políticas são de responsabilidade dos servidores públicos (a burocracia).

Os agentes não diretamente ligados à administração do Estado são aqueles que não possuem vínculo direto com a sua estrutura administrativa, ainda que alguns sejam públicos. São:

- Empresários;
- Centros de pesquisas;
- Sindicatos;
- Imprensa;
- Cidadãos.

No Brasil, a participação cidadã, envolvendo a elaboração de políticas públicas e a tomada de decisões, emerge na década de 1980, vinculada principalmente a movimentos populares, sindicatos e comunidades eclesiais de base, o que subentendia serem os seus integrantes pessoas oriundas de setores populares da sociedade. O que favoreceu a reorganização da sociedade civil brasileira foi a conjuntura socioeconômica decorrente da crise do final da década de 1970 e início da década de 1980, ou seja, o esgotamento do chamado "milagre econômico" (RUA, 2009) e o início do processo que passou a ser conhecido como transição democrática.

> O processo de redemocratização da sociedade brasileira levou à instalação da Assembléia Nacional Constituinte e à possibilidade de se estabelecer uma outra ordem social, em novas bases, o que fez com que esses movimentos se articulassem para tentar inscrever na Carta Constitucional direitos sociais que pudessem ser traduzidos em deveres do Estado, através de políticas públicas (CUNHA e CUNHA, 2002, p. 13).

Portanto, os agentes são todas as pessoas, grupos ou instituições que, direta ou indiretamente, participam da formulação, da implementação, dos resultados e da avaliação de uma política pública. Identificados os agentes sociais, para além do Estado, Rua (2009) desenvolve a ideia de três padrões de relações que, entre estes agentes, se estabelecem: lutas, jogos e debates.

> As lutas geralmente acontecem quando se trata de arenas redistributivas, onde se tem o chamado "jogo de soma-zero", ou seja, uma situação na qual, para que um ator ganhe, o outro tem que perder. Esta é a pior de todas as situações em política. Entretanto, mesmo nestes casos, dependendo daquilo que esteja em jogo, e dependendo do custo do confronto para os atores envolvidos, é possível haver uma acomodação entre os interesses em conflito: pode-se ter uma situação onde um lado não ganhe tudo, nem o outro lado perca tudo. Cada um cede um pouco para resolver o conflito sem grandes enfrentamentos, cujo custo pode ser elevado. Por outro lado, a acomodação pode ser uma estratégia de algum ator interessado para adiar o confronto para o momento da implementação, quando a situação política e a correlação de forças podem lhe ser mais favoráveis.
>
> Os jogos são as situações onde a lógica é vencer o adversário em uma situação específica, sem eliminá-lo totalmente do processo, de tal maneira que ele possa vir a ser um aliado num momento posterior. Esta situação é a mais típica do mundo da política, sendo exemplificada pelas negociações, barganhas, conluios, coalizões de interesses.
>
> Os debates são situações onde cada um dos atores procura convencer o outro da adequação das suas propostas, de tal maneira que o que vence é aquele que se mostra capaz de transformar o adversário em um aliado. Aqui,

> a lógica é a da persuasão. E é onde recursos como o conhecimento técnico desempenham um papel relevante. De acordo com Lindblom [1981], no jogo do poder, diversos são os procedimentos ou táticas utilizados pelos atores. A persuasão é a tentativa de buscar a adesão pela avaliação das possibilidades de um determinado curso de ação. Envolve análise e argumentação (RUA, 2009, p. 7-8, grifo nosso).

Obviamente esses são alguns padrões de relação, podendo haver outros. O ponto principal que destacamos é o **caráter explícito** das relações de poder entre os agentes sociais.

Para tentar concluir essa primeira linha de pensamento, vinculamos as diferentes análises e conceituações de políticas públicas dos referenciais utilizados e chegamos à seguinte síntese: A política pública:

1) está vinculada a ações do Estado;
2) é o conjunto de ações promovidas pelos agentes sociais a partir de relações de poder que envolvem disputas e conflitos;
3) envolve um fluxo de decisões que levam a ações ou "não ações", preventivas e/ou corretivas; direcionadas para gerar e manter o equilíbrio social;
4) objetiva a transformação da realidade por meio da consolidação da democracia;
5) Visa ampliar e efetivar os direitos de cidadania, respondendo às demandas de segmentos sociais em situação de vulnerabilidade[19] e exclusão social.

Para Klaus Frey (2000) existem várias formas de abordar as políticas públicas, porém a literatura é consensual na identificação de algumas fases como o agendamento, a formulação, a implementação e a avaliação, que são comuns entre as políticas. O autor concebe a política pública como um processo dinâmico que envolve negociações, mobilizações, alianças, pressões. Para ser efetiva e eficaz as fases podem ser identificadas e precisam ser acompanhadas.

> As várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às

[19] Entendemos vulnerabilidade como a alta possibilidade de um individuo ou grupos sociais chegarem à situação de exclusão. Neste sentido, uma interessante definição é apresentada pelo DIEESE: "Dentre os vários enfoques dados ao termo vulnerabilidade social, observa-se um razoável consenso em torno a uma questão fundamental: a qualidade do termo deve-se a sua capacidade de captar situações intermediárias de risco localizadas entre situações extremas de inclusão e exclusão, dando um sentido dinâmico para o estudo das desigualdades, a partir da identificação de zonas de vulnerabilidades que envolvem desde os setores que buscam uma melhor posição social, até os setores médios que lutam para manter seu padrão de inserção e bem estar, ameaçados pela tendência a precarização do mercado de trabalho. Tudo isso em confronto com a estrutura de oportunidades existentes em cada país em um dado momento histórico" (2007, p. 13, grifo nosso). Para maiores detalhes sobre o assunto, consultar "Aspectos Conceituais da Vulnerabilidade Social" (DIEESE, 2007).

> constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.
>
> As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas (FREY, 2000, p. 226).

Na prática, as fases das políticas públicas interligam-se. Apenas para fins didáticos e como meio de exercitar nossa compreensão a respeito do tema pesquisado, descreveremos cada fase, não nos deixando esquecer das complexidades que envolvem o processo, ou seja, cada fase é tomada aqui em relação ao seu potencial didático para a apreensão de suas particularidades sem, de maneira alguma, procurar segmentá-las e tomá--las individualmente.

O primeiro momento, de agendamento da política pública, consiste na identificação e delimitação de problemas sociais, determinação de possíveis alternativas para sua solução, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades. O segundo momento, a formulação, compreende a seleção e especificação de alternativa considerada mais conveniente, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo, financeiro e legal da implementação da política. A terceira fase, a implementação, é o processo de atuação política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la, é a sua realização. Por fim, a avaliação consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas.

Apresentadas as reflexões sobre política pública com vistas à sua conceituação, definição dos seus agentes e da identificação de suas várias fases (que não devem ser visualizadas de modo fragmentado), em seguida caracterizaremos a política de assistência social – um dos objetos principais desta pesquisa - porque ela é uma das formas de o Estado garantir os direitos dos cidadãos, suprir as suas necessidades básicas e combater as desigualdades sociais.

2.2 A política de assistência social: a construção de direitos e seus novos desafios

A Política Social é uma política pública condicionada pela demanda existente e pelo contexto histórico na qual emerge; um meio de os cidadãos acessarem recursos, bens e serviços sociais necessários, sob múltiplos aspectos e dimensões da realidade política, econômica, social, cultural e ambiental. Yazbek (2008, p. 76) aborda a Política Social "como modalidade de intervenção do Estado no âmbito do atendimento das necessidades sociais básicas dos cidadãos, respondendo a interesses diversos".

A Constituição Federal brasileira de 1988 reconhece como direito a Seguridade Social, o que inclui a Assistência Social, a Saúde e a Previdência, com iguais diretrizes de universalidade, equidade e gestão democrática. Embora acreditemos ser impossível atingir um pleno bem-estar social no modo capitalista de produção, consideramos que a concepção de Seguridade permite ampliar a proteção social no país.

A Constituição provocou inovações relevantes no campo das Políticas Sociais, particularmente para a Assistência e sobretudo no que se refere à sua organização e gestão. Ela passa da condição de aquela que "presta favor aos pobres incapazes" à proteção social de direito enquanto direitos de cidadania. Teixeira (2002, p. 9) confirma que:

> A formulação de Assistência Social conseguiu superar a tradição de benemerência e caridade, suportes do fisiologismo e de clientelismo, embora estas práticas ainda dominem. O grande salto foi conceber a Assistência como direito de cidadania, política pública, prevendo ações de combate à pobreza e promoção do bem-estar social, articulada às outras políticas, inclusive a econômica.

Entretanto, a realidade da Assistência Social no Brasil é muito heterogênea. Na prática, o compromisso entre o Estado e a sociedade para a criação de condições dignas de vida não se efetiva de modo homogêneo e a cultura da elite que tutela o carente ainda se mantém em muitos territórios.

Conceber a Assistência como direito de cidadania, prevendo ações de combate à pobreza e promoção do bem-estar social, articulada às outras políticas, inclusive a econômica, foi um grande salto na história da Política Social brasileira. Observamos, no

quadro 2[20], que Pereira (2005) procurou retomar a construção do padrão de cidadania das políticas sociais e da política de assistência social no Brasil durante o período de 1500 à década de 1990, sendo que a partir dele procuramos adicionar as características da fase mais recente de tais processos.

Quadro 2 - Características Principais da Cidadania e das Políticas Públicas no Brasil

Período	Padrão de cidadania	Políticas Públicas
Brasil-Colônia (1500 -1822) **1822** **Independência** **1888** **Abolição** **1889** **Proclamação da República**	- colônia, escravocrata e agroexportador. - Ausência de um padrão de cidadania (direitos políticos e sociais). - Mesmo com a independência, a escravidão foi mantida = limite para avanço dos direitos de cidadania.	- Poder dos latifundiários, mandonismo. - Não havia um Estado nacional, um poder central e muito menos políticas públicas. - A assistência, no período colonial, ficava por conta das ordens religiosas.
Pré **1930** **1ª República**	- Poder nas mãos dos coronéis = "currais eleitorais". - Direitos políticos extremamente limitados. - Inexistência de direitos sociais/criação da Lei Elói Chaves (1923), que criou o primeiro sistema previdenciário brasileiro, com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS)	- Período de *laissez-faire*. - Questão social era tratada como "caso de polícia", com parca assistência e muita repressão, direcionada, nas cidades, para a nascente classe operária e, no campo, a violência era voltada para os camponeses, sob o mando dos "coronéis"/latifundiários. - A assistência social passou aos cuidados de filantropos e entidades beneficentes. - Criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) – 1938

[20] O quadro que procura sintetizar a história da Assistência Social em breves períodos parecerá excessivo para uns porque resgata questões históricas que não abordaremos neste texto; para outros, parecerá sintético porque deixa de fora outras determinações fundamentais. Mesmo sabendo dessas possibilidades, arriscamos, pois as informações aqui discutidas foram relevantes para construirmos nossa linha de raciocínio e para visualizar o processo histórico da Assistência sem a intenção de esgotar a discussão

Período	Período Padrão de cidadania	Políticas Públicas (continuação)
Pós- **-1930/1945** **Período Vargas**	- "Cidadania regulada" (SANTOS, 1987) - acesso aos direitos civis e sociais vinculados à ocupação/ situação de trabalho. - Ditadura/Estado Novo. - Necessidades sociais subordinadas ao projeto de modernização do país	- Ampliação da legislação trabalhista e social. - Transformação das antigas CAPs nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), com maior controle estatal. - No campo assistencial: criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que existiu com uma enorme estrutura assistencial até 1995.
1945/1964 **Período Nacional desenvolvimen-tista e populismo**	- Alargamento dos direitos civis/ políticos (maior participação política/ urbanização) e congelamento dos direitos sociais.	- Congelamento das políticas sociais. - Manteve-se o modelo de "cidadania regulada" e a herança deixada pelo período Vargas.
1964/1985 **Ditadura Militar**	- Modernização do país no quadro geral do capitalismo monopolista. - Supressão dos direitos civis e políticos e expansão dos direitos sociais, ainda no modelo de "cidadania regulada".	- Política social encarada como decorrência da política econômica. -1966 unificação dos IAPs no INPS. -1970 criação do FGTS/PIS/ PASEP -1970 FUNRURAL, autônomos e domésticas. -universalização da cobertura (1966--1973).
1985/1988 **Transição para período de redemocratiza-ção**	- Retorno dos direitos civis e políticos. - Avanço dos direitos sociais no plano jurídico-formal. - Péssimas condições de vida da população, arrocho salarial.	- Conformação legal (assembleia constituinte) de um amplo projeto constituinte de direitos sociais. (CF1988 – inclusão do capítulo: Da Ordem Social). - Definição do Sistema Nacional de Seguridade Social
Década de 1990 **Governos Collor e FHC** **Neoliberalismo**	- Direitos civis ameaçados e esvaziamento dos direitos políticos. - Desarticulação dos movimentos sociais. - Triunfo do pensamento neoliberal. - Cidadania reduzida ao "cidadão--consumidor" (MOTA, 1995). - Direitos de cidadania inscritos no LOAS (1993), com a PNAS e o SUAS.	- Seguridade Social desarticulada em três Ministérios. - Saúde – corte drástico nos recursos e incentivo aos planos privados de saúde. - Previdência – Reforma da Previdência - Assistência Social – esvaziamento do CNAS e criação do Comunidade Solidária. - Responsabilidade social transferida para o chamado "Terceiro Setor". - Refilantropização da sociedade civil.

Período	Período Padrão de cidadania	Políticas Públicas (continuação)
Século XXI **2003 a 2009** **Governo LULA**	- Direitos de cidadania inscritos no PNAS (2004) e no NOB/SUAS (2005). - Articulação dos movimentos sociais - Conferências municipais, regionais, estaduais e federais. (ênfase na participação) - Retomada do Estado articulador, propulsor e formulador de políticas públicas.	- 2004 – criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. - Reforma da Previdência. - O Sistema Único de Saúde é considerado, apesar das inúmeras dificuldades, uma referência internacional. - Ampliação dos gastos em políticas sociais. - Implementação do Programa Fome Zero, rearticulação e expansão dos programas de transferência direta de renda. - Tentativas de articulação de políticas intersetorialmente.

Fonte: Adaptado de Pereira, 2005 e complementado pela autora e Prof. Everaldo Santos Melazzo.

Embora saibamos que há uma importante produção na literatura acerca da especificidade das condições sob as quais se processaram a estruturação e o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, citamos o quadro de Pereira (2005) para demonstrar as características históricas que marcaram a política e o padrão de cidadania, pré e pós Constituição de 1988, objetivando observar um panorama histórico geral e complementamos as informações do período compreendendo o Governo Lula[21].

Notamos, claramente, a presença quase exclusiva das iniciativas da sociedade civil frente à ausência do Estado até a Proclamação da República, e Yazbek (2005) precisa que é na primeira metade dos anos de 1930 que a questão social se inscreve como legítima.

> Expressando o processo de "formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado" (Iamamoto, 1995; 77 – 10 ed.) Neste período, são criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) na lógica do seguro social e nesta década situamos a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Salário Mínimo, a valorização da saúde do trabalhador e outras medidas de cunho social, embora com caráter controlador e paternalista. Progressivamente, o Estado amplia sua abordagem pública da questão, criando novos mecanismos de intervenção nas relações sociais como legislações laborais, e outros esquemas de proteção social como atividades educacionais e serviços sanitários, entre outros (YAZBEK, 2005 p. 84, grifo nossos).

[21] Para mais informações ver MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. São Paulo, Cortez, 2001. A autora elabora um quadro elucidativo da trajetória regulatória da Assistência Social no Brasil, a partir de uma caracterização das organizações sociais por períodos históricos.

A partir do Estado Novo (Getúlio Vargas - 1937-1945) as políticas sociais se desenvolvem, de forma crescente, como resposta às necessidades do processo de industrialização e com a intensificação do desenvolvimento dos processos de urbanização, além da emergência da classe operária e de suas reivindicações e mobilizações. Esse quadro começou a ser alterado a partir da abertura democrática da década de 1980, na qual se introduziram princípios e diretrizes de descentralização, participação popular e universalização do acesso para as diferentes políticas sociais em execução no país. Nesse período, a "pobreza vai se converter em tema central na agenda social, quer por sua crescente visibilidade, [...] quer pelas pressões de democratização que caracterizaram a transição. Tratava-se de uma conjuntura econômica dramática, dominada pela distância entre minorias abastadas e massas miseráveis", segundo destaca Yazbek (2005, p. 84).

A mesma autora ainda ressalta que os anos 1990 foram caracterizados pela somatória da vulnerabilização do trabalho, desgaste do sistema público de proteção social e a perspectiva privatizadora, resultando na retração dos investimentos públicos no campo social, seu reordenamento, sua crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia e suas restrições aos gastos públicos. Paradoxalmente, os anos de 1990 vivenciaram o surgimento da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Com a LOAS, promulgada em 1993, foi possível inscrever a assistência social no quadro dos direitos sociais, sob responsabilidade estatal e direito de todo cidadão. Seus princípios são os da universalização, do respeito à cidadania, da igualdade de acesso aos serviços, da transparência, da descentralização, da participação de organizações da sociedade civil na formulação das políticas e do controle das ações e da primazia da responsabilidade do Estado na condução das políticas. Ela envolve ações destinadas à família, maternidade, infância, adolescência, velhice, aos portadores de deficiências e à inserção no mercado de trabalho.

Entretanto, Pereira (2005) afirma que a política de assistência social passou por um processo constante de boicote aos seus princípios e diretrizes durante a década neoliberal de 1990: a LOAS foi vetada pelo governo Fernando Collor de Mello devido à lógica de "minimização do Estado" em 1990 e, após forte pressão dos movimentos sociais, foi aprovada em 1993, já no governo Itamar Franco.

Segundo Lemos (s/d), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) a opção adotada nos programas de cunho neoliberais dirigiu-se para o crescimento econômico e para a política externa. Na visão da autora, a situação social continuou sendo concebida como uma série de "problemas sociais" a serem enfrentados de forma isolada e desarticulada entre si. Isso fez com que se reproduzisse a concepção segmentada da questão social e, em decorrência, a formulação e implementação de políticas sociais setorizadas, sem que um projeto para a sociedade que as articulasse e imprimisse um sentido político ao seu conjunto fosse feito.

Entre os anos de 1995 a 2002, foram desenvolvidos diferentes programas que seguem, em linhas gerais, as opções acima apontadas. O Programa Comunidade Solidária constituiu a principal estratégia de combate à pobreza do governo FHC em seus dois mandatos. Oliveira (2003, s/p) afirma que, "na perspectiva do programa, o enfrentamento à pobreza não era uma responsabilidade do Estado, mas da sociedade. Ao governo competia articular e gerenciar as ações que se efetivavam na sociedade".

Em 1996, foi criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), um programa de renda mínima desenvolvido em parceria com estados e municípios. O objetivo explicitado no discurso governamental era eliminar, em parceria com os diversos setores dos governos estaduais e municipais e da sociedade civil, o trabalho infantil em atividades perigosas, insalubres e degradantes. O Programa Comunidade Ativa foi criado em 1999 e teve um caráter mais pontual; foi implementado em apenas 2,4% dos municípios brasileiros e tinha por objetivo a indução do desenvolvimento local, integrado e sustentável de localidades pobres com auxilio do governo Federal. Em 2000, foi criado o Projeto Alvorada destinado a combater a pobreza e reduzir desigualdades sociais em regiões consideradas mais carentes de estados, microrregiões e municípios que possuíam Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior a 0,5. O Programa Bolsa Escola foi criado em 2001 como Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação.

De acordo com a avaliação de Oliveira (2003), o tripé focalização, descentralização e parcerias do governo FHC resultaram em ações pulverizadas, sem garantia de continuidade, formuladas e decididas no nível federal e com o repasse de grande carga de responsabilidades para os municípios.

Em 2003, já no âmbito do governo Lula, a ênfase passa a recair na tentativa de uma maior integração das políticas sociais, na ampliação de programas e na valorização da participação social através de conferências que articulam os níveis municipais, estaduais e o federal. Assim é que, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, aprovou-se a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através de sua Secretaria Nacional de Assistência Social, tornou pública a versão final dessa política.

A PNAS considera as **desigualdades socioterritoriais**, visando ao seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender à sociedade e à universalização dos direitos sociais. O Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) assevera que os objetivos da PNAS são:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004, p. 27).

Em consenso com o disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, a Política Nacional de Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios democráticos:

> I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
>
> II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
>
> III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
>
> IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
>
> V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 1993, p. 1, grifos nossos).

Em acordo com Yazbek (2005), ressaltamos alguns aspectos positivos da nova PNAS, como: i) a incorporação das demandas da sociedade na área da assistência social; ii) **a inovação em trabalhar com uma noção de território**; iii) a centralidade da família e de sua proteção e, sobretudo, iv) a perspectiva de constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Em 2005, mais um passo foi dado. O SUAS – aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) através da Norma Operacional Básica/SUAS – **torna-se um sistema descentralizado, participativo e não contributivo**, que organiza e regula as responsabilidades de cada esfera de governo (federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal) e da sociedade civil em relação à política de assistência social.

De acordo com a PNAS, a:

> [...] gestão proposta [...] pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB1, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIB's), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social (BRASIL, 2004, p. 8, grifo nosso).

Em outras palavras, cabe a cada esfera de governo, em seu âmbito de atuação, respeitando os princípios e diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Assistência Social, coordenar, formular e co-financiar, além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações.

Ademais de prever uma organização participativa e descentralizada da assistência social, com serviços voltados para o fortalecimento da família, o SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo as exigências para a realização dos objetivos e resultados que garantam os direitos de cidadania e inclusão social. Segundo as Normas Operacionais Básicas (NOB), o SUAS, em termos gerais:

> 1) consolida o modo de gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos;
>
> 2) estabelece a divisão de responsabilidades entre os entes federativos (federal, estadual, Distrito Federal e municipal) para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social como dever de Estado e direito do cidadão;
>
> 3) fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004;

> 4) orienta-se pela unidade de propósitos, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários;
>
> 5) regula, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de assistência social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada nos âmbitos municipal, Distrito Federal, estadual e federal;
>
> 6) respeita a diversidade das regiões, decorrente de características culturais, socioeconômicas e políticas, em cada esfera de gestão, da realidade das cidades e da sua população urbana e rural;
>
> 7) reconhece as diferenças e desigualdades regionais, considerando-as no planejamento e execução das ações;
>
> 8) articula sua dinâmica às organizações e entidades de assistência social reconhecidas pelo SUAS (BRASIL, 2005, p. 13).

Para alcançar as garantias de proteção, o SUAS dispõe de duas modalidades de proteção social: básica e especial. A proteção social básica (PSB) objetiva prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades, com fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. A proteção social especial (PSE) objetiva prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, em situação de rua, dentre outras.

Dados os conceitos de políticas públicas trabalhados anteriormente, interpretamos as duas modalidades de proteção social a partir de seu caráter pró-ativo. Ou seja, os usuários dos serviços de assistência social são concebidos como sujeitos que têm direito a uma proteção social de **caráter preventivo** e de **caráter especial** quando ocorre violação de direitos.

Com a mudança paradigmática da proteção social – Básica e Especial – e as redefinições teóricas da assistência social, como incorporação da matricialidade familiar, da dimensão socioterritorial, de uma renovada concepção do significado dos serviços socioassistenciais e dos modos de estruturação hierarquizada, houve uma ressignificação da Política Social no Brasil.

Para apreender a realidade sob os princípios desse novo paradigma[22], é necessário uma aproximação ao cotidiano das pessoas, pois é na escala do cotidiano que as dimensões da exclusão social se manifestam. Daí se faz necessário relacionar as pessoas, os grupos sociais e os cidadãos em seus territórios.

A partir dos condicionantes da formulação dessa política pública, reestruturou-se também a maneira de implementá-la. Isso significa que a política não pode ser implementada de maneira centralizada e homogênea para todo território intraurbano ou a partir da sede do poder. Ela deve ser implementada em territórios cujas pessoas estejam em situações de vulnerabilidades e/ou excluídas socialmente. Por isso, há o caráter da descentralização como meio de intervenção na realidade para minimizar as desigualdades sociais e os Centros de Referências de Assistência Social (CRAS) como meios de relacionar a política de assistência social ao território.

O CRAS enquanto estrutura física predial, de base municipal, de sustentação do sistema é responsável pela proteção social básica às famílias e aos indivíduos, cujo objetivo é agir localmente a partir dos valores universais da política social descentralizada, participativa e não contributiva. Deve estar localizado em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social (de acordo com as especificações NOB/SUAS), ser destinado à prestação de serviços e à articulação destes serviços no seu território de abrangência e também ter uma atuação intersetorial na perspectiva de potencializar a proteção social.

Segundo o MDS (BRASIL, 2006), cada município deve identificar o(s) território(s) de vulnerabilidade social e nele(s) implantar um CRAS, de forma a aproximar os serviços dos usuários. "O CRAS deve ser instalado próximo ao local de maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade, conforme indicadores definidos na NOB-SUAS" (p. 13). A taxa de vulnerabilidade social, definida na NOB-SUAS, é um importante indicador da necessidade de oferta de serviços de Proteção Básica. O MDS considera a seguinte capacidade de atendimento, por área de abrangência do CRAS:

> - CRAS em território referenciado por até 2.500 famílias – capacidade de atendimento: até 500 famílias/ano;

[22] Novo paradigma porque a Assistência Social brasileira tem origem nas concepções e práticas assistencialistas, clientelistas, primeiro damistas e patrimonialistas. É por meio do campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal que se viabilizará a emancipação dos usuários da assistência, portanto uma grande mudança paradigmática.

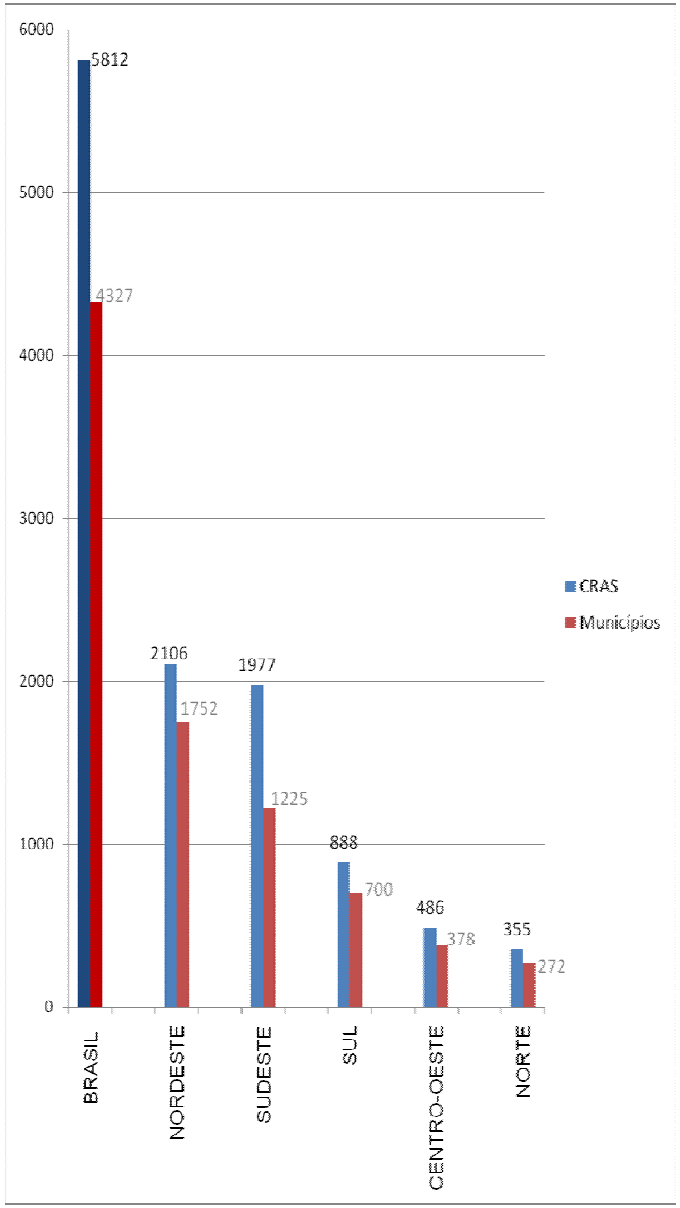
> - CRAS em território referenciado por até 3.500 famílias – capacidade de atendimento: até 750 famílias/ano;
> - CRAS em território referenciado por até 5.000 famílias – capacidade de atendimento: até 1.000 famílias/ano (BRASIL, 2006, p. 15) .

Para atender às famílias, o CRAS deve contar com uma equipe mínima para a execução dos serviços e ações oferecidos. De acordo com as orientações técnicas (BRASIL, 2006, p. 15) para o CRAS, a equipe deverá ser composta por profissionais preferencialmente do quadro próprio do município e minimamente dimensionados por categoria profissional, como: assistente social, psicólogo, auxiliares administrativos, estagiários e coordenador. No caso de comprovada a necessidade de outros profissionais ou estagiários, a equipe poderá ser ampliada.

Portanto, o CRAS ganha materialidade no território a partir de sua estrutura física e instalações. Ao ser implementado, ele é um fixo que passa a compor o território e se territorializa com todas as outras relações sociais a partir do momento em que se aproxima da população, desenvolve as ações e se integra definitivamente ao território com a pretensão de mudar a realidade.

De acordo com dados do SUAS (2009), há 5.812 unidades de CRAS em funcionamento e distribuídos em 4.327 municípios brasileiros (gráfico 6) . A grande maioria dos CRASs são financiados total ou parcialmente pelo governo federal e o restante por governos municipais ou estaduais. Nos gráficos 7, 8, 9, 10 e 11, a seguir, conseguimos ter uma dimensão da quantidade de CRASs nas regiões brasileiras e em seus respectivos estados.

Gráfico 7 – Quantidade de CRAS e Municípios no Brasil e nas respectivas Regiões



Fonte: Censo/SUAS, 2009.

Gráfico 8 – Quantidade de CRAS e Municípios na Região Norte

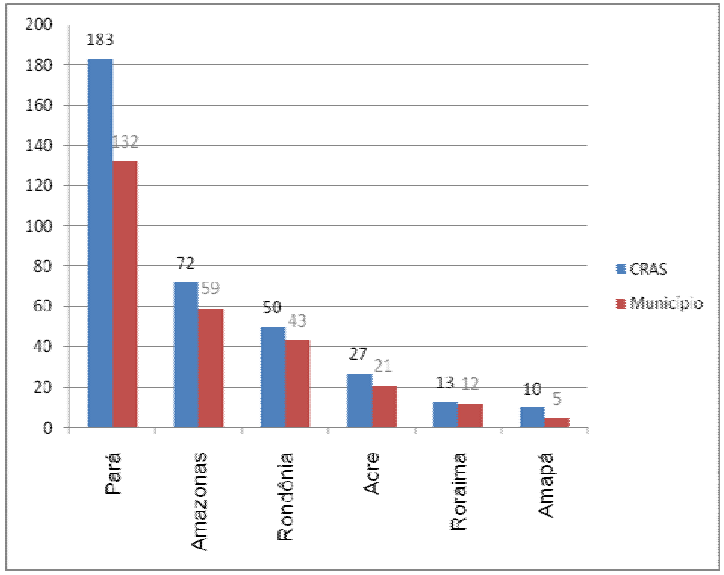


Gráfico 9 - Quantidade de CRAS e Municípios na Região Nordeste

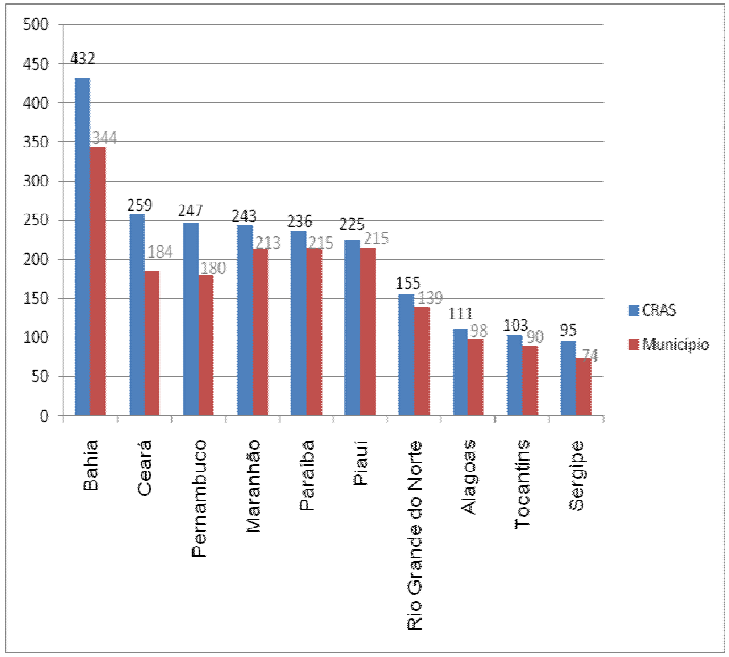


Gráfico 10 – Quantidade de CRAS e Municípios na Região Sudeste

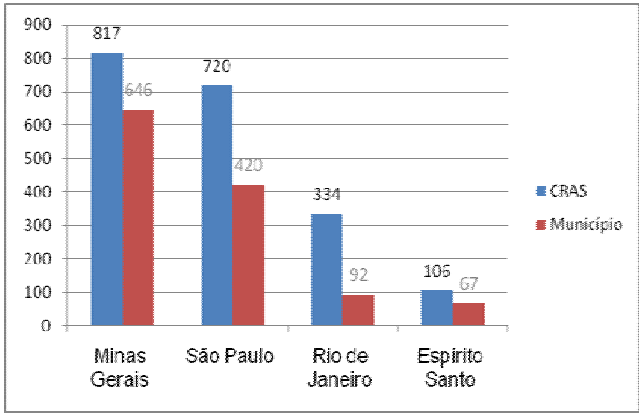


Gráfico 11 - Quantidade de CRAS e Municípios na Região Sul

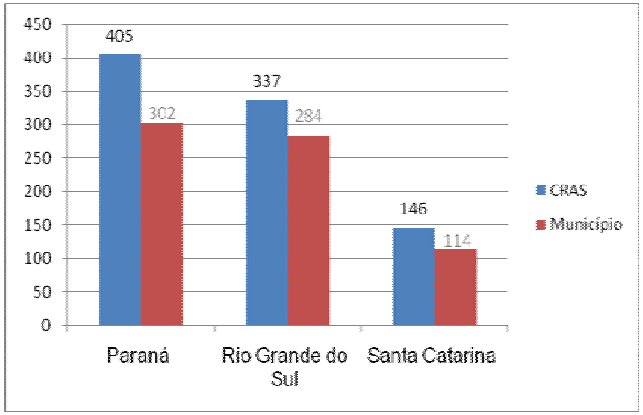
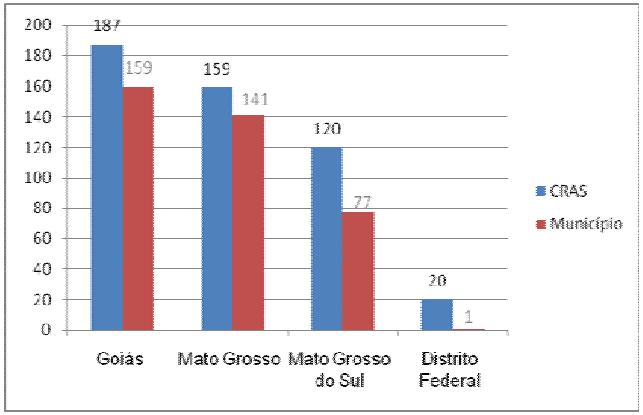


Gráfico12 - Quantidade de CRAS e Municípios na Região Centro-Oeste



Os CRASs, que devem estar localizados onde se concentram populações com maior vulnerabilidade e em risco social, contribuem para operacionalizar o princípio de territorialização do SUAS. Em outras palavras, tal localização significa compreender que a exclusão social encontra-se além da questão econômica, ela é resultado de múltiplas determinações sociais e o CRAS torna-se a referência ao orientar a proteção social através de ações coletivas, organizando redes de serviços e possibilitando programas comunitários de caráter multidisciplinar. Para tanto, faz-se necessário compreender as particularidades de cada território e incorporar a abordagem territorial no agendamento, na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Atualmente os CRASs são um espaço fundamental para desenvolver ações complementares da política pública elaborada na escala federal (MDS), como o Bolsa Família, e estabelecer as devidas interfaces com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Ao mesmo tempo, é um espaço de ação das políticas públicas locais, formuladas na esfera municipal com programas de inclusão produtiva, geração de trabalho e renda, dentre outros.

O CRAS é um ponto importante no território porque concretiza as pontes de ações políticas entre as diferentes escalas de governo e, ao mesmo tempo, tem autonomia para desenvolver todas as fases das políticas públicas. Por isso, ele representa uma importante conquista, ao mesmo tempo em que nos apresenta desafios, sobretudo no que diz respeito à qualificação da metodologia de trabalho, por meio de políticas de capacitação e qualificação que respeitem as dinâmicas territoriais.

Como já foi afirmado anteriormente, observamos, no decorrer da nossa pesquisa, que há diferentes possibilidades de análise e contribuição acadêmica de diversos campos de investigação nas políticas públicas. Reiteramos o papel da Geografia nesse contexto. É nessa perspectiva de contribuição que buscaremos debater, no capítulo 3: "Territórios da Geografia nas políticas públicas de Assistência Social", questões como: Qual a perspectiva de território na política de assistência social? Como o território é concebido pelos agentes responsáveis pelas políticas sociais? Enfim, como a Geografia pode contribuir efetivamente com as políticas públicas?

Capítulo 3 – Os Territórios da Assistência Social na Escala Local

Neste capítulo, buscamos compreender, no contexto da política de assistência social organizada e regulada na esfera de governo municipal e sociedade civil, através de seus marcos regulatórios (Constituição Federal, Lei Orgânica de Assistência Social [LOAS]), como as dinâmicas da assistência se territorializam no município de Presidente Prudente.

Para tanto, abordaremos alguns aspectos históricos da política de assistência social municipal com alguns entrelaçamentos com a política nacional desde a criação da Organização do Serviço de Assistência e Seguro Social dos "municipiários" de Presidente Prudente (SASSOM), no ano de 1964, perpassando pela criação da Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS) em 1997 até o atual momento em que daremos ênfase aos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Para além de apenas expor os principais fatos históricos referentes às leis e à política de assistência no município, procuramos aprofundar a compreensão dos processos de implementação das políticas sociais (elaboradas pelo governo federal para escala nacional) no âmbito local, principalmente a partir dos territórios de atuação dos CRAS.

Como parte fundamental dessa estratégia de conhecimento, foi estabelecida uma relação direta de trabalho com as equipes de assistentes e educadores sociais dos seis CRAS, entre abril e agosto de 2009, com a colaboração técnico-científica entre a Universidade Pública (CEMESPP/Unesp) e a Secretaria Municipal de Assistência Social de Presidente Prudente. Nessa parceria, mesmo que não formalizada, foi proposta e realizada uma oficina de trabalho intitulada "Reconhecendo os territórios de atuação do CRAS: construindo metodologia de representação do território dos CRAS com auxílio de ferramentas tecnológicas".

Nessa atividade, procuramos valorizar a importância da informação socioterritorial para a política de assistência social, bem como, a questão da prestação de informações e da sistematização de indicadores, demonstrando a relevância da cartografia para potencialização das políticas sociais e para o mapeamento e organização da rede socioassistencial por meio da utilização de conceitos e instrumentos da Geografia, elementos básicos para a construção de uma metodologia de representação do território. Os resultados dessa atividade serão, também, apresentados neste capítulo.

3.1 – Alguns aspectos da história da assistência social em Presidente Prudente

Para discutir e compreender os territórios da Assistência Social em Presidente Prudente é interessante investigarmos alguns aspectos históricos desta prática social. Realizaremos um rápido retrospecto sobre a configuração deste campo de intervenção pública, traçando um paralelo entre as escalas nacional e local.

Alguns pesquisadores do campo social, como Jaccoud et al (2008) registram o ano de 1938 como marco de uma primeira ação pública de Assistência Social no âmbito do governo federal, com o surgimento do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Segundo o autor:

> O Decreto-Lei nº 525, de 1º de julho de 1938, que cria o CNSS, seria a primeira regulamentação nacional na área de Assistência Social e visava fixar as bases da organização do serviço social no país. Definia o serviço social como conjunto de obras públicas ou privadas orientadas "para o fim de diminuir ou suprimir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou pela miséria, ou oriundos de qualquer forma de desajustamento social" (BRASIL, 1938, Art. 1o) (JACCOUD et al, 2008, p. 177).

Ainda assim, a aproximação da Assistência Social com o Estado, no que diz respeito à responsabilidade deste ao atendimento à população, ocorreu de forma muito lenta devido ao fato de suas práticas serem inspiradas no conceito de caridade cristã e voltada aos desvalidos e aos miseráveis. Observamos tal fato com o surgimento da primeira grande instituição de assistência social: a Legião Brasileira de Assistência – LBA - que tem sua gênese marcada pela presença das mulheres e pelo patriotismo. Segundo Sposati (2004, p. 19):

> A relação da assistência social com o sentimento patriótico foi exponenciada quando Darcy Vargas, a esposa do presidente, reúne as senhoras da sociedade para acarinhar pracinhas brasileiros da FEB – Força Expedicionária Brasileira – combatentes da II Guerra Mundial, com cigarros e chocolates e instala a Legião Brasileira de Assistência – LBA. A idéia de legião era a de um corpo de luta em campo, ação.

Segundo a autora, essa ação da LBA traz para a assistência social o vínculo emergencial e assistencial, marco que predomina na trajetória da assistência social. Em 1969, a LBA é transformada em fundação e vinculada ao Ministério do Trabalho e

Previdência Social, tendo sua estrutura ampliada e passando a contar com novos projetos e programas.

Durante esse período, um dos primeiro registros oficiais do serviço de Assistência Social de Presidente Prudente data de setembro de 1964, não significando a inexistência de serviço social municipal anterior a essa data por meio de práticas assistenciais de benemerência. Trata-se de uma lei promulgada e sancionada pelo prefeito Florivaldo Leal (1964-1965), sob a lei 925, que dispõe sobre a Organização do Serviço de Assistência e Seguro Social dos "municipiários" de Presidente Prudente (SASSOM). Era um órgão fiscalizado pela Divisão de Contabilidade e Orçamento com sede na Comarca de Pres. Prudente e com "personalidade jurídica, autonomia administrativa e patrimônio próprio" (PRESIDENTE PRUDENTE, 1964).

Na lei 925, o artigo 4º dita como deveria se constituir a renda e as contribuições da SASSOM. Basicamente as contribuições deveriam ser de associados, da Prefeitura, da Câmara e da autarquia municipal, de cotas de previdência, doações e rendimentos provenientes de seguro privado.

A administração do SASSOM, de acordo com o artigo 11º, deveria ser composta por um presidente nomeado pelo prefeito com mais de dez anos efetivo em exercício e "devidamente capacitado" e de uma Comissão Deliberativa. Ao presidente competiria: a) superintender todos os negócios e operações do SASSOM; b) presidir reuniões da Comissão Deliberativa; c) Prestar contas da administração; d) representar a SASSOM em suas relações com terceiros. Aos membros da Comissão Deliberativa: a) resolver sobre todos os assuntos de importância vital para a SASSOM; b) fiscalizar a administração; c) aprovar os balanços anuais; d) votar os orçamentos; e) autorizar operações de créditos, alienação e aquisição de bens pelo presidente; f) julgar recurso interpostos de atos do presidente e g) resolver sobre casos omissos (PRESIDENTE PRUDENTE, 1964).

A análise desse documento nos leva acreditar que as ações assistenciais no município não se diferenciavam das ações nacionais da época. A pouca clareza em relação aos seus objetivos e ao seu público alvo permite-nos arriscar dizer que a ações públicas e privadas tendiam a proliferar a partir de ações de interesses pessoais, populistas e clientelistas quando comparados com a história posterior e mais recente da assistência social.

Entretanto, interessa-nos mais precisamente analisar aspectos históricos a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), trazendo uma nova concepção para a Assistência Social, incluindo-a na esfera da Seguridade Social:

> Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Como afirma Yazbek (2008), e outros pesquisadores, é a partir dessa Constituição que a política social nacional será renovada, pois no âmbito da Seguridade Social o caminho se destina ao campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

> Em seu percurso histórico a Política Social brasileira vai encontrar na Constituição de 1988 uma inovação: a definição de um sistema de Seguridade Social para o país, colocando-se como desafio a construção de uma Seguridade Social universal, solidária, democrática e sob a primazia da responsabilidade do Estado. A Seguridade Social brasileira por definição constitucional é integrada pelas políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social e supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas a seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais (YAZBEK, 2008, p. 75).

Sposati (2004, p. 42) afirma que a Assistência Social, garantida na CF/88 contesta o conceito de "população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimá-la, pois suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal" tendo, portanto, como público alvo os segmentos em situação de risco social e vulnerabilidade, não sendo destinada somente à população pobre.

Em Presidente Prudente, observamos uma preocupação bem pontual com a política municipal voltada às crianças e adolescentes. No ano de 1991, durante o governo do prefeito Paulo Constantino (1989-1992) foi aprovada uma lei (3134/92) que previa o atendimento dos direitos das crianças e adolescentes e regras gerais para uma aplicação adequada. Embora não se destinasse especificamente às ações da Assistência Social, o art. 2º inciso II dessa lei, previa o atendimento do âmbito assistencial através de políticas e programas, com caráter supletivo para quem necessitasse. Os programas foram classificados como de proteção ou socioeducativos destinados a: orientação e apoio

sociofamiliar; b) apoio socioeducativo em meio aberto; c) colocação familiar; d) abrigo; e) liberdade assistida; f) semiliberdade; e) internação (PRESIDENTE PRUDENTE, 1992).

A partir dessa lei, foi criado o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e entre os 14 membros que deveriam compor o conselho, destacamos a presença de um representante da equipe de Ação Social da Divisão Regional de Promoção Social e trabalho e um representante da equipe de base do Centro Regional da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Ao Conselho competiria formular a política municipal dos direitos das crianças e dos adolescentes, opinar na formulação e reformulação das políticas sociais, deliberar sobre a necessidade de implantação de programas e serviços, elaborar o seu regimento interno, entre outros.

Observa-se nessa lei a incorporação de normas da Política Social Nacional e também a concepção de políticas públicas como maneira de garantir o direito de acesso a serviços por parte da população, nesse caso tendo-se crianças e adolescentes como público alvo.

Ainda em 1992, tem-se registro da lei 3528/92 sobre implantação de programas que oferecem locais para os meninos de rua pernoitarem ("Casa da Acolhida"), com autoria da vereadora Alba Lucena Fernandes Gandia.

Para regulamentar e institucionalizar os avanços alcançados na CF/88 tornou-se imprescindível a aprovação de leis orgânicas. A luta para a aprovação dessas leis exigiu um complexo procedimento de organização dos princípios preconizados na CF/88. E entre discussões, debates, elaboração de anteprojetos e realização de simpósios, o deputado Raimundo Bezerra apresenta o Projeto de lei nº 3099/89 que, posteriormente, em 17 de setembro de 1990, foi integralmente vetado pelo então presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), sob a afirmação de que a nação não dispunha de recursos para o pagamento dos benefícios previstos. Em 1991, o assunto volta ser pauta no legislativo por iniciativa dos deputados Geraldo Alckmin Filho e Reditário Cassol, mas seu trâmite no Congresso novamente foi adiado por questões econômicas, sociais e políticas. Após a promoção de encontros regionais em todo o país para a discussão da Lei Orgânica da Assistência Social, o Poder Executivo apresenta um novo projeto de lei que foi encaminhado ao Congresso Nacional pela deputada Fátima Pelaes, sob o nº 4100/93. E o presidente da república Itamar Franco (1993 a 1994) em 7 de dezembro sanciona a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (LONARDONI, GIMENES, SANTOS, 2006).

Só veremos os primeiros reflexos da LOAS em Presidente Prudente, no ano de 1996. Antes, porém, em 1993, durante a gestão do prefeito Agripino de Oliveira Lima Filho (1993 a 1996), foi criada a Secretaria Municipal da Criança, Família e Bem-Estar Social em consonância com o artigo 203 e 204 da Constituição Federal de 88:

> Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
> I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
> II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
> III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
> IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
> V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
> Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
> I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
> II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

Assim a lei 3706/93 passou a dar assistência também para as famílias. Um ponto que deve ser destacado, devido à mudança histórica de ação, é a ênfase dada para o modo de execução da política, que deve ser conjunta e integrada. Observamos isso no artigo 2º que diz competir a Secretaria estabelecer parcerias, executar a política em conjunto com as organizações comunitárias, criar critérios para efetivar as parcerias com instituições e organizações comunitárias, elaborar plano de ação com outras secretarias e demais órgãos municipais de forma a garantir ações, projetos e programas, entre outros (PRESIDENTE PRUDENTE, 1993).

Em março de 1996, o prefeito Agripino de O. Lima Filho sancionou e promulgou a lei 4324/96 e a 4325/96. Ambas de autoria da vereadora Ondina Barbosa Gerbasi. A primeira se refere à criação do Fundo Municipal de Assistência Social e a segunda sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social.

A lei 4.324/96 fornece diretrizes para criação de um Fundo Municipal de Assistência Social de caráter administrativo e contábil vinculado ao órgão da administração responsável pela assistência, gerido sob a orientação e o controle do Conselho Municipal de Assistência Social. O objetivo é captar e repassar os recursos destinados à execução da política de assistência municipal, conforme estabelecido no artigo 20 da lei que criou o Conselho Municipal de Assistência Social. Segundo o artigo 7º, são receitas do Fundo:

> I - dotação consignadas anualmente no orçamento municipal e nas verbas adicionais que a lei estabelecer no decurso de cada exercício;
> II - recursos captados junto a organismos internacionais e nacionais, de interesse estratégico, visando à ampliação, cobertura e melhoria da qualidade de atendimento;
> III - recursos financeiros do Estado, destinado a manutenção do pagamento do auxílio natalidade e funeral;
> IV - doações, auxílios, contribuições, transferência de organizações governamentais e não governamentais;
> V - transferência de recursos financeiros oriundos dos fundos nacionais e estaduais de assistência social;
> VI - por outros recursos resultantes de depósitos e aplicações de capitais. (PRESIDENTE PRUDENTE, 1996)

A lei 4325/96 refere-se à criação do Conselho Municipal de Assistência Social, que segue orientações da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), mais especificamente o art. 17, parágrafo quarto da lei 8742/93 quanto à criação de um conselho vinculado ao órgão de Administração Pública, responsável pela coordenação e execução da política de Assistência Social municipal, cujas funções têm caráter normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador.

O governo do prefeito Mauro Bragato (1997-2000) ficou marcado por uma reforma administrativa e neste período houve a criação de várias Secretarias. Em 1997, foi sancionada e promulgada a lei 4526/97 referente a criação da Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS) - a partir dos princípios legais de autonomia estabelecido na lei de nível nacional a LOAS - e revoga a lei nº 3706/93, que dispunha sobre a criação da Secretaria Municipal da Criança, Família e Bem-Estar Social.

Segundo o art. 2º da lei municipal 4526/97, a SAS tem como objetivo garantir:

> I – a proteção à família, maternidade, infância, adolescência e velhice;
> II – o amparo à criança e adolescente carente;
> III – promoção e integração ao mercado de trabalho;

> IV – o atendimento aos portadores de necessidades especiais e a promoção de sua integração à vida comunitária (Presidente Prudente, 4526/97).

Tanto a lei municipal de 1997 quanto a LOAS de 1993 retratam a mudança estrutural na Assistência Social a partir da CF/88, momento em que é instituída a Assistência como parte da Seguridade Social, como foi dito anteriormente. Porém, pelo que pudemos captar por meio de entrevistas (com funcionários e ex-funcionários da Prefeitura Municipal), nem sempre o que é previsto em lei é colocado em prática, afinal mudanças estruturais dependem de processos de adaptação dos agentes responsáveis pela ação com novas normas.

No governo municipal de 1997 a 2000, a então secretária Annemarie Górski de Queiroz, responsável pela assistência social, em conjunto com sua equipe de trabalho[23] realizaram um levantamento dos seguintes problemas, com vistas ao planejamento de ações:

> - Necessidade de efetivação da Rede Local de Atenção à Criança e ao Adolescente.
> - Os projetos existentes no Município não atendem a demanda em situação de risco pessoal e social.
> - Ausência de um programa no município para qualificação dos serviços oferecidos. Não existem parâmetros de padrão de qualidade.
> - A participação da sociedade no enfrentamento das questões sociais ainda é tímida.
> - O caráter conservador do município; parte da sociedade apóia e incentiva o trabalho do adolescente como única alternativa de atendimento
> - Ausência de espaço físico adequado e disponibilizado para a população, que possa ser utilizado na prática de esporte, cultura, lazer, etc.
> - Planejamento urbano inadequado na periferia onde concentra-se a população em situação de pobreza.
> - Necessidade de reordenamento da finalidade e do espaço físico das entidades que atendem criança e adolescente em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente e com o fortalecimento da Rede (SAS, 1999, p. 48).

Essas informações dão um diagnóstico da realidade da época (1997-2000). Procurando maiores informações a respeito dos problemas relatados em documentos elaborados pela equipe da SAS e a partir do contato direto com as atuais assistentes que trabalharam na gestão de Mauro Bragato, decidimos entrevistar Annemarie Górski (antiga secretaria da SAS e atualmente conselheira executiva da Secretaria de Assistência Social

[23] Composta – entre outras pessoas – por Simone Duran Toledo Martinez (diretora do Departamento de Ação Comunitária), Valderes Maria Romera Bonadio (assistente técnica) e Maria Inez Pagnosi Pacheco (presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente).

do Estado de São Paulo [CONSEAS]). Algo que nos chamou a atenção, na entrevista[24], foi seu relato sobre a preocupação da equipe da SAS com a necessidade de descentralizar a política da assistência social e a atuação em rede.

Segundo Górski as poucas ações descentralizadas eram, em geral, as de caráter assistencial vinculadas a instituições religiosas e, na esfera municipal, ações com idosos (grupos da 3ª Idade) e alguns cursos isolados para gestantes ou sobre prendas domésticas. Por meio de um convênio com o grupo de pesquisa SIMESPP[25] da UNESP – Presidente Prudente definiram áreas para instalar núcleos que contribuiriam com a descentralização da política, a partir de um mapa de inclusão/exclusão social que o grupo havia elaborado em 1997. Iniciou-se na gestão municipal (1997-2000) um espaço para descentralização da Assistência Social como estratégia de enfrentamento dos problemas sociais vivenciados pela população em situação de exclusão social.

Como maneira de fortalecer a ação das redes, em 1998 ficou autorizada, pela lei 5008/98 a celebração de convênios com entidades ou organizações assistenciais do município, com o objetivo de haver ação compartilhada e visando à transferência de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social para a execução de programas de assistência previstos no Plano Municipal.

Como resultado dos convênios entre SAS e entidades ou organizações assistenciais, estabeleceram-se: 1) Projeto Alerta; 2) Projeto Jovem Cidadão; 3) Associação Filantrópica de Proteção aos Cegos; 4) Associação Nacional de Peregrinação do Rosário; 5) Lar Santa Filomena; 6) República de Meninas; 7) Lar dos Meninos; 8) Ação Familiar; 9) APAE; 10) Fundação Mirim; 11) Fundação Gabriel de Campos; 12) Casa de Oração; 13) Casa do Pequeno Trabalhador; 14) Casa da Sopa; 15) Grupo União; 16) Núcleo There; 17) Centro de Apoio à Família; 18) Serviços de Obras Sociais; 19) Centro de Diagnóstico; 20) Lumen et Fides; 21) Serviço de Assistência Social e Cultura da Igreja Evangélica. Podemos observar no mapa 8 a localização desses grupos.

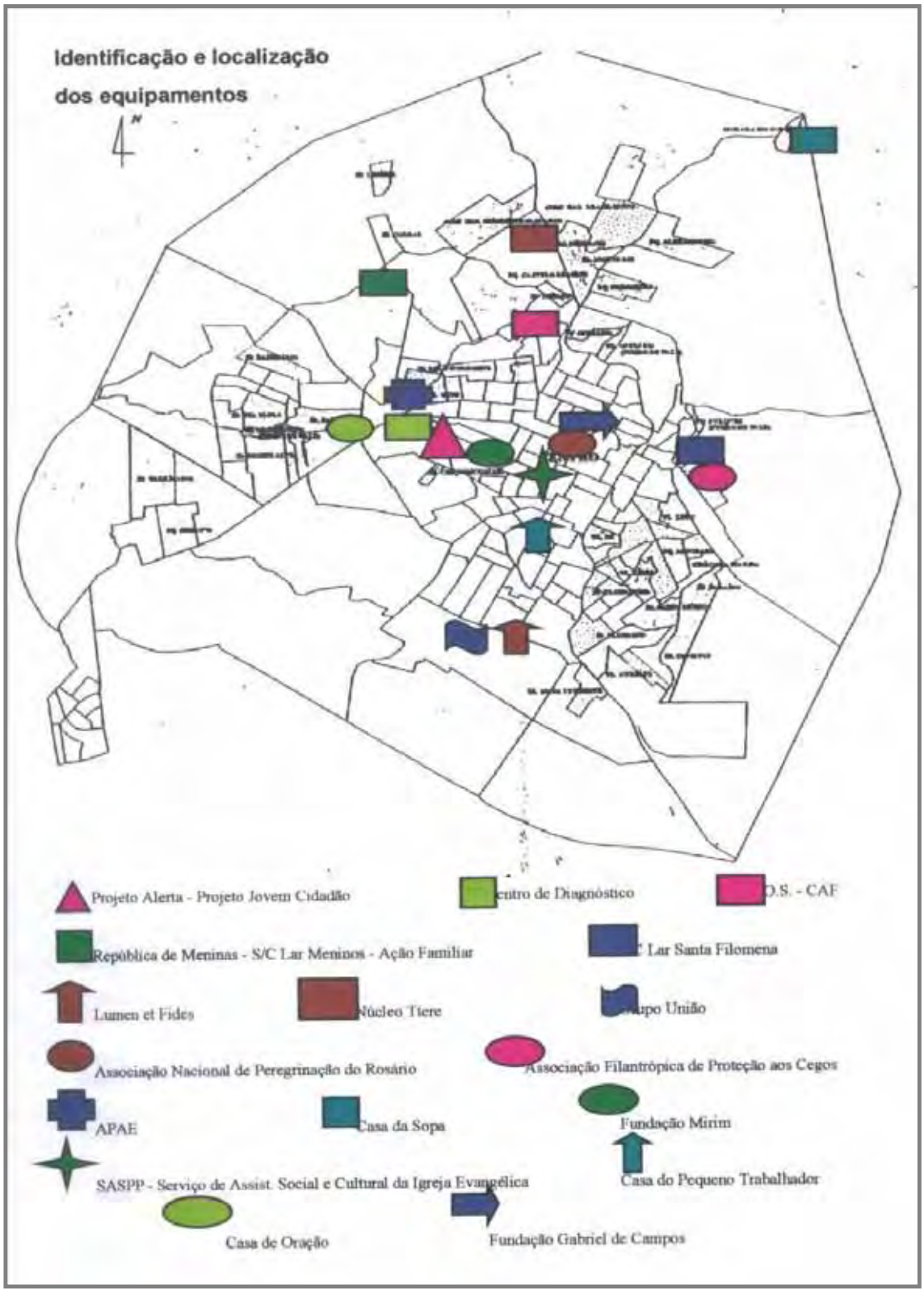
Para efetivar a descentralização, no mesmo ano, foi aprovada a lei 5084/98 que permitiu um convênio com a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo para ampliação de Núcleos de Promoção Social/Centros Comunitários. Foram

[24] Entrevista realizada em 20 de janeiro de 2010 no prédio do CONSEAS, localizado na Rua Guaianases, 1058, Campos Elíseos, São Paulo.
[25] Sistema de Informação de Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas.

estabelecidos os seguintes núcleos conforme o mapa 9[26]: 1) Morada do Sol; 2) Alexandrina; 3) Vale das Parreiras; 4) Tiro de Guerra; 5) COHAB; 6) Ginásio de Esportes – Vila Iti; 7) Cedral; 8) Nova Prudente; 9) Ormando Nochete; 10) Jardim Eldorado; 11) Jequetibás; 12) Brasil Novo; 13) Jardim Brasília; 14) Aparecida Alves; 15) CECAP; e 16) Itapura.

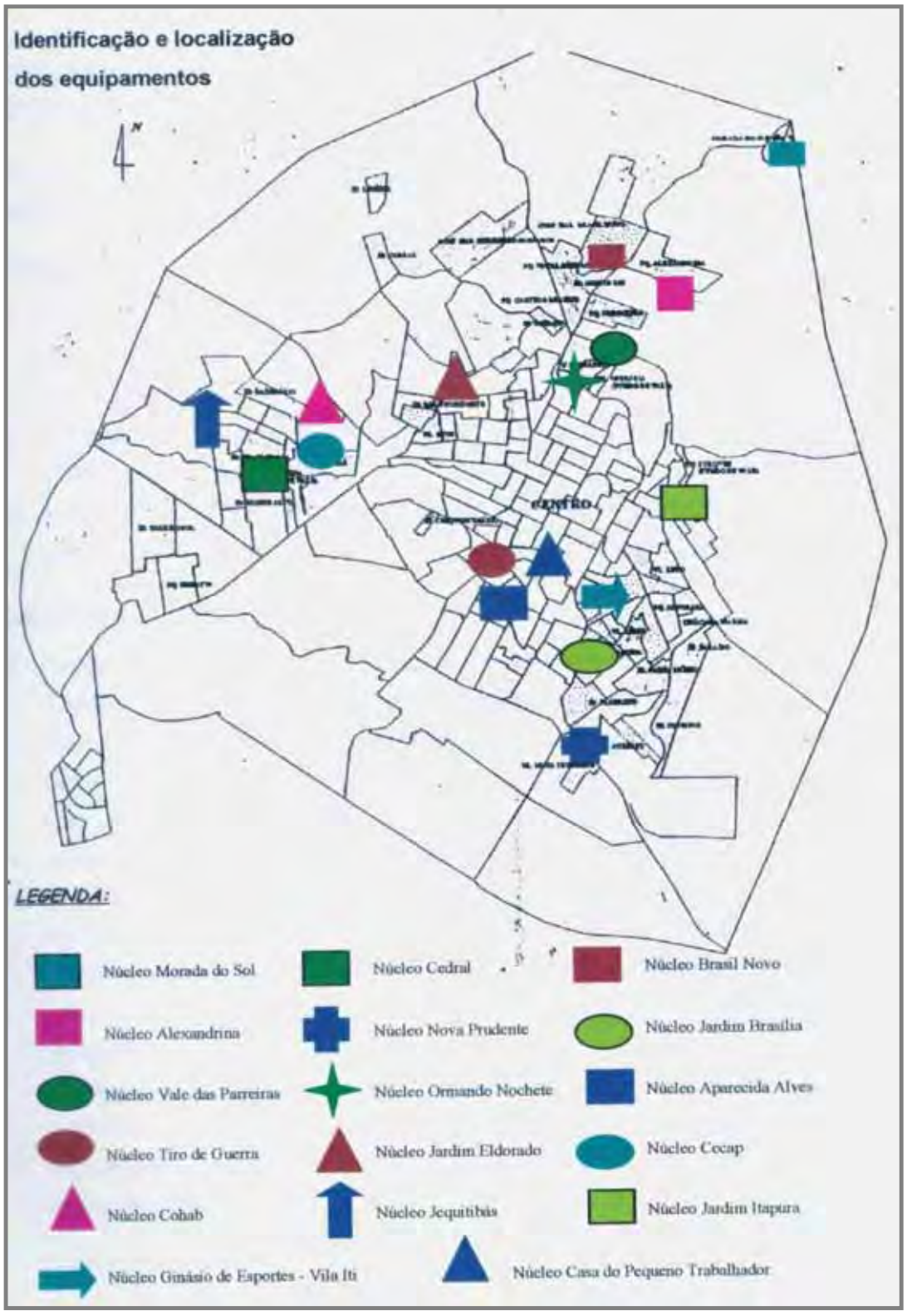
[26] Os mapas 8 e 9 foram elaborados pela equipe da Secretaria de Assistência Social em 1999, por isso aparecem nesse trabalho como imagens digitalizadas.

Mapa 8 – Presidente Prudente: Identificação e localização de projetos e convênios com SAS, 1999.



Fonte: Secretaria de Assistência Social, 1999.

Mapa 9 - Presidente Prudente: Identificação e localização de Núcleos de Promoção Social, 1999.



Fonte: Secretaria de Assistência Social, 1999.

É importante ressaltar o mérito da equipe da SAS/Presidente Prudente que foi pioneira ao descentralizar a política de assistência no município com a intenção de promover suas operações de modo mais ativo, buscando integrar a família ao território, fortalecendo ao mesmo tempo a articulação interinstitucional e as redes socioassistenciais. Essa ação ocorreu antes mesmo da publicação da redação final da Norma de Operação Básica reguladora do Sistema único de Assistência Social no ano de 2005.

Enquanto a política municipal era colocada em prática com novas características, no plano nacional era aprovada a primeira Norma Operacional Básica (NOB), que conceituou o sistema descentralizado e participativo da política de Assistência Social em 1997. Em dezembro de 1998, foi definido o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). No mesmo ano, foi editada uma NOB em conformidade com o disposto na Política Nacional de Assistência Social. Esses instrumentos normativos estabelecem as condições de gestão, de financiamento, de controle social, de competências dos níveis de governo com a gestão da política, de comissões de pactuação e negociação e de avaliação.

Ainda durante a gestão do prefeito Mauro Bragato, foi autorizada a concessão de auxilio financeiro, "Vale Vovô/Vovó" aos idosos do Projeto Cuidadores de Idosos, por meio da lei 5513/2000 e aplicado pela SAS.

Na gestão do prefeito Agripino O. Lima Filho (2001-2004) houve a implantação do programa Sentinela (lei 5690/2001) e, em 2003, foi assinada uma autorização para criar a "Casa Abrigo" para mulheres ameaçadas ou vítimas de violência, com o objetivo de acolher em caráter emergencial e/ou provisório essas mulheres e seus filhos em situação de risco pessoal e social através de atendimento integral.

Em 2004, após um movimento de discussão nacional, foi aprovada uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Consequentemente, em 2005, fez-se necessária a edição de uma NOB que definisse as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Os instrumentos de regulação da Política de Assistência Social em vigor são, portanto, a CF/88, a LOAS/93, a PNAS/2004 e a NOB-SUAS/2005 (LONARDONI, GIMENES, SANTOS, 2006).

Os elementos históricos nos permitem afirmar que é necessário compreender os limites e dificuldades de ordem estrutural, que comprometem a efetividade da PNAS.

Apesar de todos os esforços e avanços, ainda permanece um abismo entre os direitos garantidos constitucionalmente e a sua efetiva afirmação territorial. Yazbek (2004) faz a seguinte proposição:

> Na árdua e lenta trajetória rumo à sua efetivação como política de direitos, permanece na Assistência Social brasileira uma imensa fratura entre o anúncio do direito e sua efetiva possibilidade de reverter o caráter cumulativo dos riscos e possibilidades que permeiam a vida de seus usuários (YAZBEK, 2004, p. 26).

Portanto, não basta apenas nos atermos aos elementos históricos referentes à criação e ao estabelecimento de leis no âmbito da assistência social, tanto na escala nacional quanto na local. Nossas análises devem ir além da abordagem factual dos acontecimentos, tendo-se em mente quem nem sempre o que foi/é proposto pelas leis será verdadeiramente efetivado. Por esse viés cabe questionar: E como o município de Presidente Prudente se organiza (ou se organizou) frente ao processo de implementação do SUAS? Qual a relação dos agentes responsáveis pela política quanto à implementação e execução da política descentralizada? Quais as mudanças de organização espacial municipal diante das demandas e dinâmicas territoriais? Quais são os desafios e dificuldades que se impõem?

Todas estas questões nos remetem à necessidade cada vez maior de aproximarmos o conhecimento científico à realidade estudada. É preciso relacionar os fatos históricos ao momento atual com o objetivo de aprofundar a compreensão a respeito da criação de leis e sua aplicação, nesse caso com relação às manifestações espaciais políticas de assistência social. É preciso fazer uma prospecção/um reconhecimento dos territórios da assistência social, no sentido de oferecer subsídios teórico-metodológicos ao tratamento da desigualdade social.

3.2 – Reconhecendo o território de atuação dos centros de referência de assistência social

Buscamos compreender, até agora, a política de assistência social organizada e regulada na esfera de governo municipal de Presidente Prudente e na sociedade civil através da Constituição Federal de 1988, da LOAS e do contato direto com as assistentes e educadores sociais do município.

Em um primeiro momento, entramos em contato com a legislação e os artigos referentes à assistência social (como foi visto no capítulo 2 e no subitem anterior), depois de uma primeira aproximação com a temática adentramos o "território" da assistência de Presidente Prudente, com o apoio da Secretaria de Assistência Social da atual gestão (2009–2012).

A partir do reconhecimento de que a organização sistemática e qualificada da informação é fator estratégico e deve ser pensado e trabalhado, conseguimos estabelecer uma parceria entre SAS e Universidade Pública - através do Centro de Estudos e de Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas (CEMESPP)/UNESP -, através de dois eixos interdependentes:

1) No que diz respeito à estrutura social municipal e sua dinâmica no território, destacando as demandas e suas causas e tendências: conflitos, desigualdades e processos de privação e exclusão social; e

2) No que diz respeito às informações que permitem acompanhar e avaliar a capacidade de gestão e intervenção, através da análise dos processos de trabalho e prestação de serviços implantados e executados pela rede pública (tanto dos agentes responsáveis pela elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, quanto dos outros agentes responsáveis pelas atividades de apoio e articulação de redes socioassistenciais e parceiras).

A Geografia possui muitos elementos de ordem conceitual, analítica e instrumental que podem contribuir com as práticas da assistência social no campo da formulação, implementação e avaliação da política pública. E existe um embasamento teórico-metodológico para tal afirmação que viemos demonstrando desde os primeiros capítulos desta dissertação. Correndo o risco de sermos reiterativos, voltamos a afirmar essa ideia ao defender que temos instrumentos teóricos e metodológicos para auxiliar os agentes (gestores, sociedade civil, coletividade) a apropriarem-se, de forma consciente de instrumentos que lhes permitam medir, localizar e analisar se os processos da exclusão e se suas ações de combate apresentam progresso, evolução ou não, bem como a possibilidade de neles intervir de forma planejada e qualificada. Nesse sentido a aquisição de tais conhecimentos possibilitará os municípios reconhecerem e apresentarem seus territórios como é previsto no PNAS. Ou seja, os municípios passaram pelo processo de adaptação que

é previsto pelo plano nacional e chega o momento dos agentes responsáveis pela elaboração da política pública Nacional "ouvir" e compreender o que os municípios têm a "dizer".

Pensamos que os ganhos de eficiência/eficácia dos serviços, das aquisições de competências e das apropriações de meios e técnicas relativas ao uso e à organização da informação (coleta, medição, tratamento, análise e disseminação, por exemplo) são fundamentais para uma gestão de territórios no nível municipal, cujas diretrizes atuais se baseiam nos compromissos crescentes com a democracia participativa e com a superação de desigualdades com geração de oportunidades.

Foi com esse propósito que organizamos uma oficina de trabalho que mobilizou e envolveu mais de 30 pessoas entre assistentes sociais, educadores, servidores técnicos da Secretaria Municipal (SAS) e pesquisadores do CEMESPP/UNESP, entre os meses de abril e agosto de 2009.

O trabalho buscou inicialmente compreender a situação presente da política de assistência social organizada e regulada na esfera de governo municipal, com o acompanhamento e controle da sociedade civil (através principalmente da atuação dos Conselhos Municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente), balizadas pela Constituição Federal, LOAS, PNAS (2004), NOB/SUAS (2005), bem como dos programas e projetos executados no município e do trabalho realizado pela equipe de assistentes e educadores sociais, particularmente no caso deste trabalho, das equipes da área da Proteção Social Básica (PSB) que atuam nos CRAS.

A Secretaria administra a Política de Assistência Social do Município através dos Programas de PSB e Programa de Proteção Social Especial (PSE) de Média e Alta Complexidade. A Secretaria de Assistência Social está estruturada em três Departamentos: 1) Departamento de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social, 2) Departamento de Proteção Social Básica; e 3) Departamento de Proteção Social Especial. Conta com cerca de 4% do orçamento municipal (2009), o que equivale a aproximadamente 11 milhões de reais para o desenvolvimento de todas as suas ações[27].

Apresenta-se abaixo, uma visão descritiva concisa com algumas informações básicas dos programas e projetos da Proteção Social Básica (PSB), implantados e executados no

[27] Tomamos nota desse dado por meio da apresentação da secretária de assistência social municipal, Regina Helena Penati Cardoso, na VI Conferência da Assistência Social de Presidente Prudente, realizada em 24 de julho de 2009 na sede das Faculdades Integradas Antonio Eufrásio de Toledo.

município e articulados sob os seguintes conjuntos de serviços: CRAS/PAIF; Convivência/Criança e Adolescente; Convivência/Família; Convivência/Jovem; Convivência/Idoso; Benefícios de Transferência de Renda:

Proteção Social Básica (PSB):

Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)

Descrição: O Programa tem por objetivo desenvolver ações e serviços básicos continuados para famílias em situação de vulnerabilidade social, buscando fortalecer os vínculos familiares e comunitários e favorecer o direito à proteção social básica e à prevenção de situações de risco. Demanda atendida: População em situação de vulnerabilidade social e decorrente da pobreza e / ou fragilização de vínculos afetivos relacionais e de pertencimento social. Número de atendidos: 5.000 pessoas.

1. Projeto Criança-Cidadã

Descrição: É um serviço de complementação à escola, desenvolvido em núcleos descentralizados, localizados em regiões com concentração de pobreza. Sua proposta constitui garantia do acesso do grupo-juvenil ao seu direito à proteção e desenvolvimento integral proporcionando oportunidades de adquirir conhecimentos e desenvolver habilidades e atitudes que provoquem impacto positivo na qualidade de vida da criança, da família e da comunidade. Demanda atendida: Crianças e Adolescentes de 07 a 14 anos em situação de risco social e pessoal. Número de atendidos: 1.113 pessoas.

2. Familiação

Descrição: O Projeto atende famílias com crianças de 0 a 06 anos, através de um trabalho socioeducativo, desenvolvendo ações comunitárias de promoção e informação, possibilitando ações alternativas que auxiliem na geração de renda família. Demanda atendida: famílias com crianças de 0 a 06 anos. Número de atendidos: 140 famílias.

3. Projeto Aquarela

Descrição: É um serviço de complementação à escola, que atende crianças de 06 a 14 anos. Sua proposta constitui garantia do acesso do grupo infantojuvenil ao seu direito à

proteção e desenvolvimento integral proporcionando oportunidades de adquirir conhecimentos e desenvolver habilidades e atitudes que provoquem impacto positivo na qualidade de vida da criança, da família e da comunidade com ações culturais, artísticas e pedagógicas. Demanda atendida: crianças e adolescentes de 6 a 15 anos. Número de atendidos: 276 pessoas.

4. Programa Ação Jovem

Descrição: O programa tem como objetivo beneficiar jovens com idade entre 15 a 24 anos, com ensino fundamental e/ou médio incompletos, que se encontram em situação de vulnerabilidade social através do repasse direto de subsídio financeiro. Demanda atendida: Adolescentes de 15 a 24 anos. Número de atendidos: 500 pessoas.

5. Projeto Consolidando a Cidadania

Descrição: Este Projeto tem como finalidade executar um trabalho psicossocial junto aos cooperados da Cooperativa de Trabalho de Produtos Recicláveis de Presidente Prudente, visando à reflexão e discussão de resultados práticos que favoreçam o fortalecimento pessoal e social do grupo, com vistas a uma gestão compartilhada e principalmente à sua inclusão social, enquanto sujeitos ativos e participantes na sociedade.

Demanda atendida: Cooperados da Cooperativa de Produtos Recicláveis de Presidente Prudente, Cambuci.

6. Bolsa Família

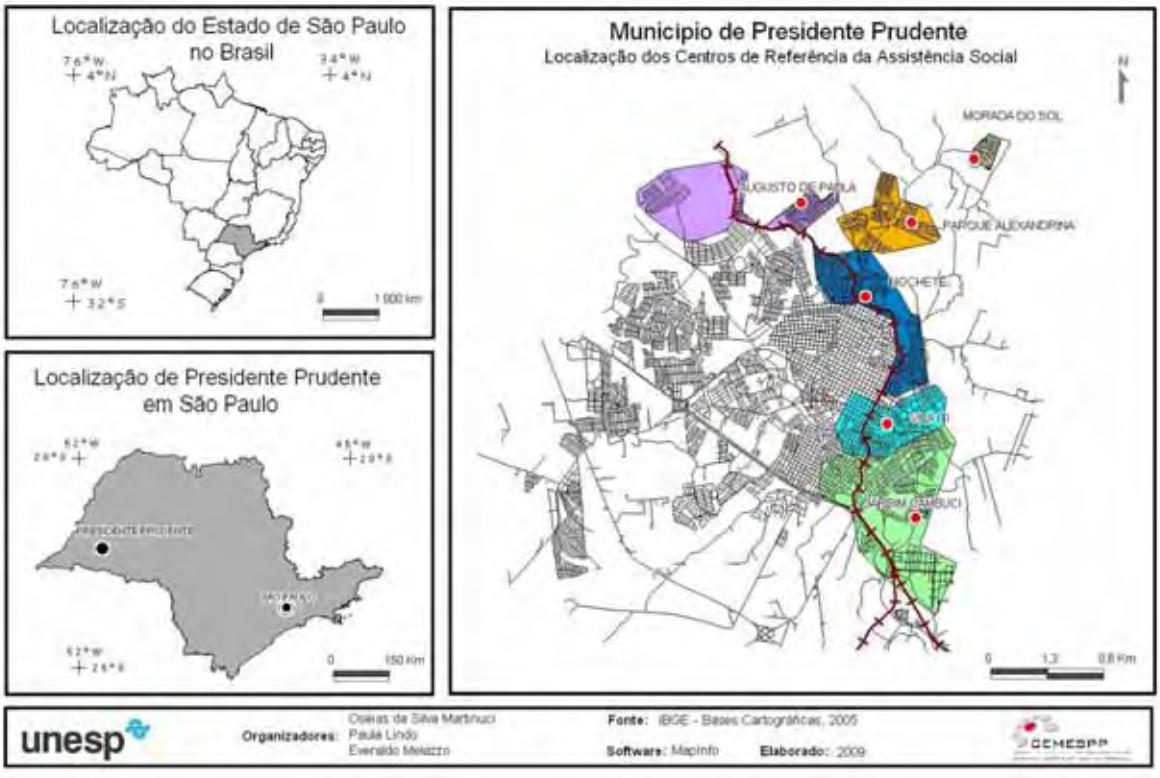
Descrição: Programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Demanda atendida: famílias com base nas informações inseridas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Cadastro: 12.799 cadastros ativos; 13.151 famílias cadastradas. (fonte: CadÚnico/SAS, Pres. Prudente, dez. 2009). Número de beneficiários – folha de pagamento: 4.642 famílias (já descontadas as 1.010 famílias bloqueadas após processo de revisão cadastral – mar./dez. 2009. (fonte: Sibec/SAS Pres. Prudente, 2009).

7. Renda Cidadã

Descrição: O Projeto busca a inclusão social atuando concomitantemente em duas vertentes, minimizando a situação de extrema pobreza através do repasse direto de subsídio financeiro e fomentando o processo emancipatório através do trabalho sócio-educativo. Demanda atendida: Famílias em situação de pobreza e risco social. Número de atendidos: 600 pessoas.

Para além da descrição, foi necessária a aproximação da equipe responsável pela coordenação da oficina e análise de seus resultados com os CRAS. A cidade de Presidente Prudente conta com seis CRAS localizados em setores censitários de alta exclusão social. Tal localização, não se deu aleatoriamente. O mapa 10, abaixo mostra a localização dos seis CRASs[28] nos seguintes bairros: Parque Alexandrina, Jardim Augusto de Paula, Jardim Cambuci, Vila Iti, Vila Nochete e Jardim Morada do Sol.

Mapa 10 – Presidente Prudente: Localização dos CRASs em 2009.



[28] A partir do segundo semestre de 2009, portanto já no final do período de realização deste trabalho, a Secretaria municipal de Assistência Social realizou estudo propondo revisão e redefinição do número de CRAS, visando melhor aproveitamento das equipes, atendimento à NOB/SUAS e às orientações do próprio MDS e do órgão de acompanhamento e monitoramento estadual (DRADS /SEADS). O município passou a contar, a partir de dezembro de 2009, com 4 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), a saber: Augusto de Paula; Jardim Cambuci; Jardim Morada do Sol e Parque Alexandrina; e, dois Centros de Atenção à Família (CAFs): Nochete e Vila Iti.

Por meio da parceria Universidade (CEMESPP) e Prefeitura, formou-se uma equipe de trabalho[29] que propôs a oficina intitulada "Reconhecendo o território de atuação do CRAS: construindo metodologia de representação do território dos CRAS com auxílio de ferramentas tecnológicas".

As atividades foram divididas em reuniões e fases como se pode verificar no quadro 3. Lembrando que iniciamos a parceria em maio e finalizamos as atividades em agosto de 2009.

Quadro 3. Descrição das atividades da Oficina de Trabalho realizada nos CRAS de Pres. Prudente (abril/agosto 2009)

Dias	Atividades	Duração (horas)	Local
17/abr	1ª reunião da equipe propositora	2h30min	Cemespp
14/mai	2ª reunião da equipe propositora	2h30min	Cemespp
21/mai	3ª reunião da equipe propositora	1h30min	Cemespp
22/mai	1ª fase (atividades junto aos CRAS)	2h	CRAS Nochete
22/mai	1ª fase	2h	CRAS Alexandrina
5/jun	1ª fase	2h	CRAS Augusto de Paula
5/jun	1ª fase	2h	CRAS Cambuci
19/jun	1ª fase	2h	CRAS Morada do Sol
19/jun	1ª fase	2h	CRAS Iti
25/jun	4ª reunião da equipe propositora	1h30min	Cemespp
26/jun	2ª fase (apresentação do material elaborado)	1h30min	CRAS Nochete
26/jun	2ª fase	1h30min	CRAS Alexandrina
26/jun	5ª reunião da equipe propositora	1h	Cemespp
15/jul	6ª reunião equipe propositora	2h	Cemespp
17/jul	2ª fase(apresentação do material elaborado)	1h30min	CRAS Morada do Sol
17/jul	2ª fase	1h	CRAS Cambuci
17/jul	2ª fase	1h30min	CRAS Augusto de Paula
20/jul	7ª reunião da equipe propositora	2h	Cemespp
24/jul	VI Conf. Municipal da Assistência Social	2h	Toledo
31/jul	2ª fase(apresentação do material elaborado)	1h30min	CRAS Iti
2/ago	Elaboração e análise do material	4h	Cemespp
3/ago	8ª reunião da equipe propositora	2h30min	Cemespp
6/ago	Última correção e impressão do material	4h	Cemespp
7/ago	Apresentação Final	4h	Fundação Mirim
24 dias	**----------**	**49h**	**----------**

Organização nossa, 2009.

As atividades compreenderam: - reuniões entre os membros integrantes do CEMESPP e um assistente técnico da SAS de Presidente Prudente para definição das

[29] Composta por Sérgio Braz Magaldi (Assistente técnico da SAS), Oséias da Silva Martinuci (Pesquisador Associado ao CEMESPP), Prof. Dr. Everaldo Santos Melazzo (Coordenador do CEMESPP) e Paula Vanessa de Faria Lindo(Mestranda do PPGG- FCT UNESP).

estratégias de trabalho; - visitas técnicas e reuniões com as equipes de agentes de assistência social nos CRAS; - elaboração de bases cartográficas com recorte da área de atuação dos CRAS mais eixos de ruas; - Junção de informações cartográficas obtidas nos CRAS com o Índice de Desenvolvimento da Família - Municipal (IDF-M) com o auxilio do software MapInfo®.

Os objetivos da oficina foram:

i) Conhecer e reconhecer o território de atuação dos CRAS (por parte dos responsáveis pela coordenação da oficina e pelas equipes de assistentes e educadores sociais);

ii) Utilizar outras linguagens gráficas, além da escrita para representar o território, os serviços e as ações executadas;

iii) construir metodologia de representação do território e;

iv) demonstrar a importância do uso de ferramentas tecnológicas para efetivação de políticas públicas, particularmente a da Assistência Social.

Na primeira fase das atividades, apresentamos a cada CRAS o objetivo principal da oficina e enfatizamos a importância do uso de mapas e Sistemas de Informações Geográficas (SIG's), para a efetivação das políticas públicas. Neste momento apresentamos:

1- O mapa de exclusão social de Presidente Prudente e a metodologia que o CEMESPP desenvolveu e utilizou para sua elaboração;

2- O mapa de localização dos CRAS a partir de dados fornecidos pelas SAS.

Com a apresentação dessas informações cartográficas, o segundo passo foi o de introduzir alguns elementos pertinentes ao entendimento da importância da cartografia para elaboração das políticas públicas aos agentes da assistência social em cada um dos CRAS do município.

Após essa apresentação inicial, promovemos uma discussão com os agentes de assistência social, visando a resgatar informações sobre o seu trabalho, suas atribuições e funções nos CRASs, procurando entender as dificuldades enfrentadas e de que modo isso também poderia ser "traduzido" em termos de representação cartográfica. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS):

> [...] a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios. Realiza, ainda, sob orientação do gestor municipal de Assistência Social, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promove a inserção das famílias nos serviços de assistência social local. Promove também o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais que visem a sustentabilidade, de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social, e evitar que estas famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos (BRASIL, 2004, p. 29-30, grifos nossos).

Ou seja, dentre todos os aspectos das determinações colocadas pelo MDS, o foco do trabalho se voltou, sobretudo para **a questão da prestação de informações, sistematização de indicadores, mapeamento e organização da rede socioassistencial**. Além dos objetivos acadêmicos, fica evidente a sustentação política, institucional e legal que remete à questão da representação geográfica **da informação de interesse social** que se presta à otimização das ações destinadas à solução de problemas que dizem respeito às desigualdades sociais que se manifestam nos territórios.

Em um segundo momento dessa oficina com os assistentes e educadores sociais, solicitamos que apresentassem os territórios de atuação dos respectivos CRAS em que trabalham de modo que nos permitissem compreender as possíveis formas de visualização dos seus territórios de atuação e qual o nível de domínio que detinham sobre os recursos visuais de representação geográfica. Esse diálogo se pautou em algumas questões previamente elaboradas (que auxiliaram a condução das reuniões de trabalho), na forma de um questionário semiestruturado, ou seja, aberto à complementação de questões por parte das equipes:

1) Quais atividades são desenvolvidas nesse CRAS?

1.1) Quantos são os atendidos?

1.2) Quais são os critérios utilizados?

2) De que bairros são as pessoas atendidas pelo trabalho de vocês?

3) Na opinião de vocês as atividades desenvolvidas, hoje, pelo CRAS dão conta dos problemas que vocês observam?

4) Quais as áreas e as situações mais problemáticas?

5) Quais os pontos positivos das ações e onde se localizam? (Além das ações do CRAS – Redes);

6) Todas estas ações são suficientes para atingir os objetivos da política?

Após os momentos de diálogo baseados nessas questões gerais, solicitamos que os agentes representassem o conhecimento do território de atuação dos respectivos CRASs, a partir de uma linguagem gráfica. Então, foram distribuídos para cada equipe uma base cartográfica com os limites dos territórios de atuação (segundo informações da SAS) e os eixos de ruas. O exercício de transformar os relatórios, tabelas e o cotidiano das atividades dos CRAS em uma linguagem gráfica estava lançado. As equipes, de cada CRAS, tiveram em média de 30 a 45 dias para desenvolverem as atividades.

Na segunda fase, retornamos aos CRASs para analisar os resultados com cada uma das equipes. Fizemos a "leitura" do território de atuação, a partir do produto gráfico elaborado pelos agentes e os resultados foram os mais diversos. O objetivo dessa segunda fase foi o de verificar o modo como assistentes e educadores sociais se apropriaram da linguagem cartográfica e se as informações por eles representadas eram suficientes para que outras pessoas (usuários, por exemplo) entendessem e se reconhecessem no território de atuação de cada CRAS.

Por fim, na última fase da oficina, reunimo-nos com todas as equipes dos CRASs (assistentes e educadores) e também contamos com a presença da secretária e de diretoras da SAS para a apresentação das diferentes concepções e modos de enxergar gráfica e cartograficamente os seus respectivos produtos (as leituras do território e das atuações sobre os territórios dos CRAS em que trabalham). Um fato interessante e digno de menção merece ser aqui destacado. Foi possível perceber, nessa reunião técnica que, pela primeira vez, desde a implantação de cada centro de referência nos bairros de Presidente Prudente, houve uma reunião com **todos os agentes** com a finalidade de **reconhecimento mútuo dos territórios de atuação.**

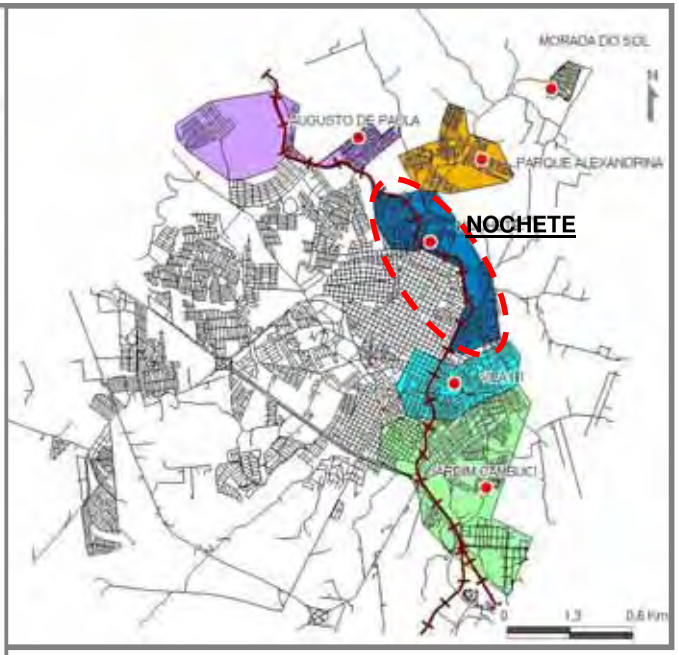
A seguir, apresentaremos os produtos cartográficos elaborados pelas equipes dos CRASs, assim como as principais questões observadas, ou seja, as que pareceram à coordenação do trabalho as mais pertinentes para futuras análises. A riqueza do material remeteu imediatamente à necessidade de continuar e aprofundar a interpretação das diferentes representações gráficas elaboradas pelos agentes de assistência social durante

a realização da oficina nos CRAS. Os mapas de 11 a 22, a seguir, apresentam os resultados obtidos em termos da "representação do território" em cada CRAS e a eles (e ao lado) foram anexados mapas que localizam cada CRAS no contexto da cidade.

Mapa 11 – Área de atuação do CRAS Nochete, 2009.

Elaboração: CRAS Nochete - Lucrécia Campos de Souza (assistente social); Cidimar Berti, Isabel Cristina Migueloni, Maria Cristina Modaeli (educadores socais)

Mapa 12 – Presidente Prudente: Localização do CRAS Nochete



Elementos representados pela equipe:

- Localização do CRAS
- Delimitação da Área de Abrangência
- Localização:

De Redes de apoio

Linha de ônibus

Leituras e Questionamentos a partir da nossa interpretação:

* E como se distribui pelo território os Projetos/Programas? Existe concentração de Ações em algum bairro? Por quê?

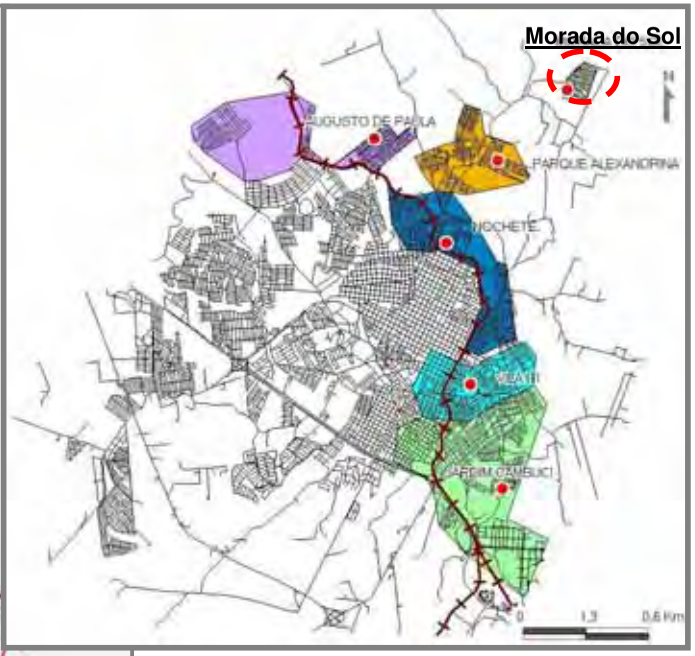
* Existe uma relação com a quantidade de famílias em situação de desemprego com a localização de suas moradias?

* Sobre as redes de apoio, todas tem o mesmo grau de influência sobre o território? Como podemos classifica-las?

Mapa 13 – Área a de Atuação do CRAS Morada do SOL

Elaboração: CRAS Morada do Sol - Maria José da S. Ogeda (assistente social), Giovana Natali Donangelo, Hélia Yoshihara, Isabel Cristina V. Catana, Ulisses B. Franco Gomes (educadores sociais)

Mapa 14 - Presidente Prudente: Localização do CRAS Morada do Sol



Elementos representados pela equipe:

- Localização do CRAS
- Localização:

Áreas verdes, Terrenos baldios, Estação de captação de água, Comércio e Redes socioassistenciais

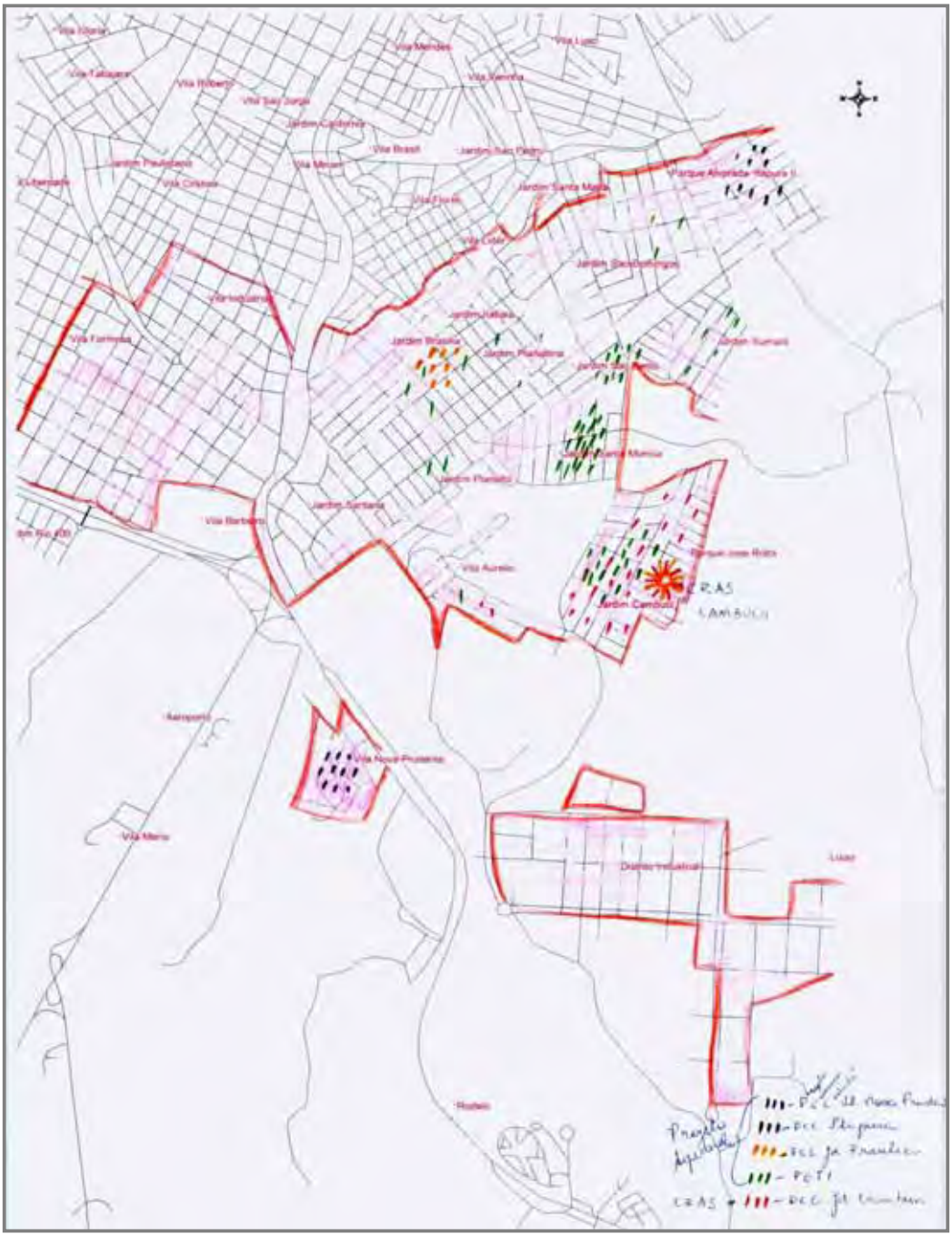
- Atualização da base cartográfica

Leituras e Questionamentos a partir da nossa interpretação:

* Percebemos a localização de uma rede institucional na porção oeste da cidade. Por que isso acontece?

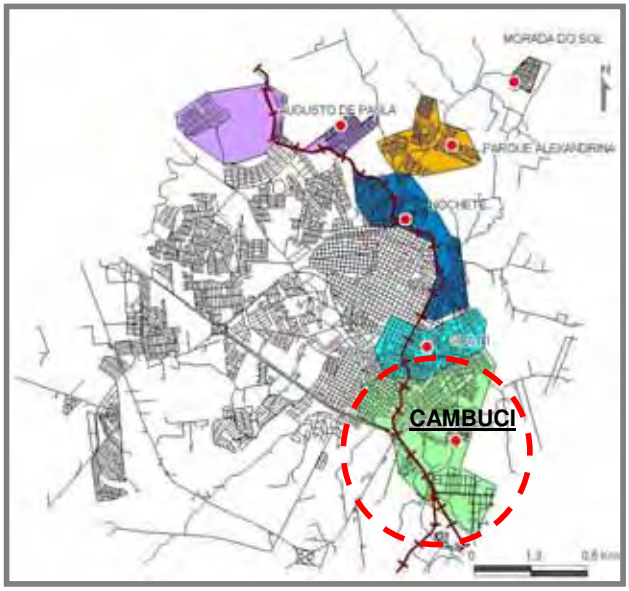
* Seria interessante diferenciar o papel ou atuação das redes socioassistenciais?

Mapa 15 - "Concentração por Projeto" - Área de atuação do CRAS Cambuci, 2009.



Elaboração: CRAS Cambuci Ana Rosa H. dos Santos, Maria Cristina C. de Carlos (assistente social), Célia Regina de P. Sant'Anna, Maria de Lourdes G. Canhiçares, Sonia Regina Marçal (educadoras sociais)

Mapa 16 - Presidente Prudente. Localização do CRAS Cambuci



Elementos representados pela equipe:

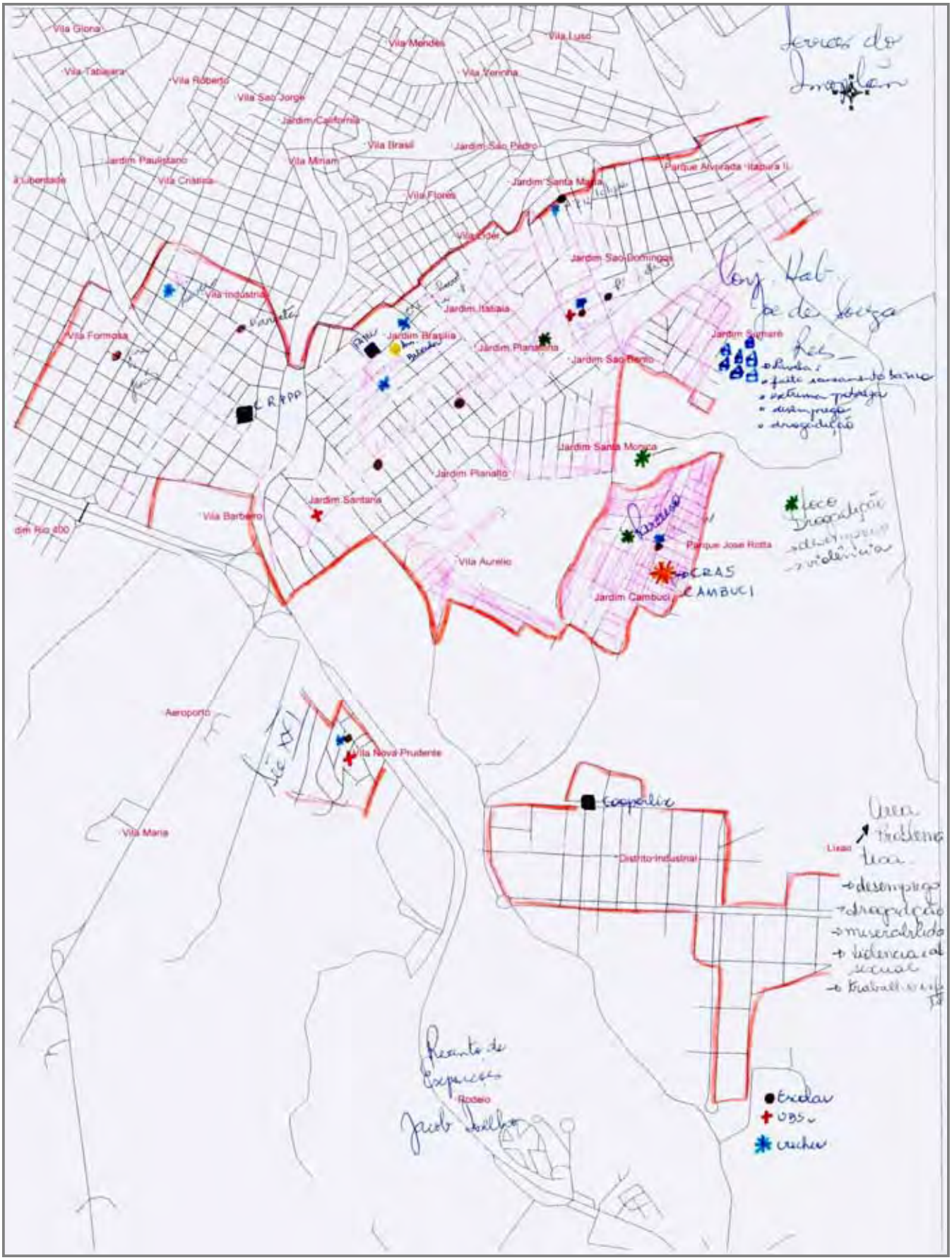
- Localização do CRAS
- Localização: de equipamentos públicos, de Redes/Parcerias, Áreas problemáticas – favela e de Programas e Projetos
- Delimitação das Áreas de atuação

Leituras e Questionamentos a partir da nossa interpretação:

* Os elementos representados se diferenciam, tantos os Equipamentos quanto a atuação.

* Os pontos identificados como foco de drogadição não coincidem com as ações, isso é um indicativo para se pensar políticas para o problema e as áreas?

Mapa 17 - "O território e seus elementos" - Área de atuação do CRAS Cambuci, 2009.

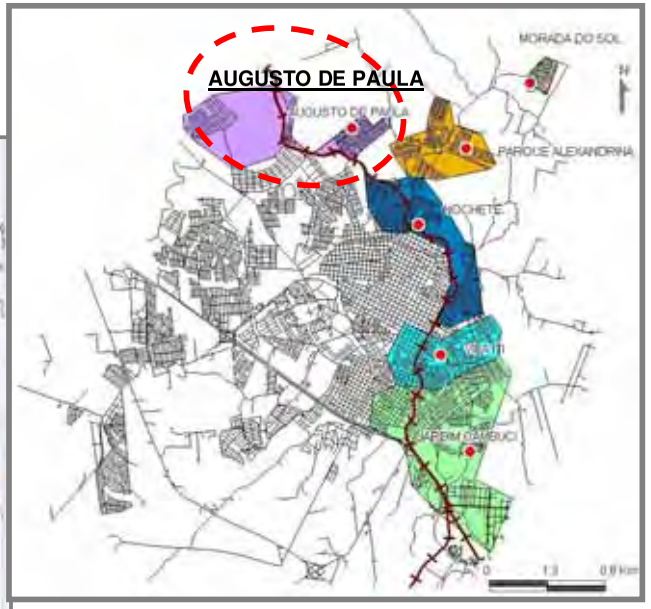


Elaboração: CRAS Cambuci - Ana Rosa H. dos Santos, Maria Cristina C. de Carlos (assistente social), Célia Regina de P. Sant'Anna, Maria de Lourdes G. Canhiçares, Sonia Regina Marçal (educadoras sociais)

Mapa 18 - Área de atuação do CRAS Augusto de Paula, 2009.

Elaboração: CRAS Augusto de Paula - Maria Inês Ribeiro (assistente social), Elisabeth Teixeira de Freitas, Ronaldo Marino, Zilda Aparecida T. Aogata (educadores sociais)

Mapa 19– Presidente Prudente: Localizacão do CRAS Augusto de



Elementos representados pela equipe:

- Localização do CRAS

- Localização das Áreas de atendimentos pelos Programas e Projetos, das Áreas de maior vulnerabilidade e das Áreas de atuação esporádicas

- Delimitação dos bairros

Leituras e Questionamentos a partir da nossa interpretação:

* Não localizaram as redes, equipamentos

*Delimitação de Áreas de atuação esporádicas

* Existem áreas que estão além da "jurisdição" de atuação do CRAS mas, eventualmente há atendimentos. Como a SAS resolve essa questão?

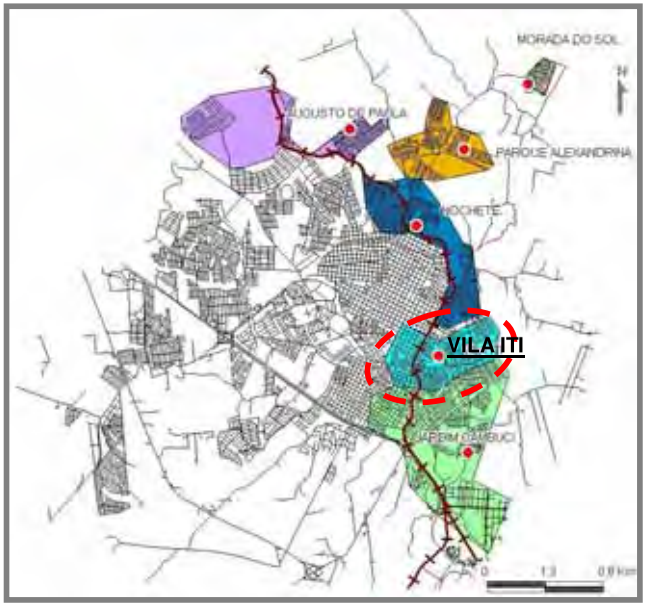
* A política pública deve se limitar as áreas?

* As áreas de atuação devem ser rígidas ou flexíveis?

Mapa 20 - Área de atuação do CRAS Vila Iti, 2009.

Elaboração: CRAS Vila Iti - Simone Alexandre (assistente social), Conceição Alves Ferreira, Maria das Graças Souza, Nalva Cristina Jorge (educadores sociais)

Mapa 21 – Presidente Prudente: Localizacão do CRAS Vila Iti



Elementos representados pela equipe:

- Localização do CRAS
- Localização da concentração de programas e projetos
- Delimitação de bairro atendidos
- Delimitação de áreas de situação problemática

Leituras e Questionamentos a partir da nossa interpretação:

* Mapeamento voltado para Ação

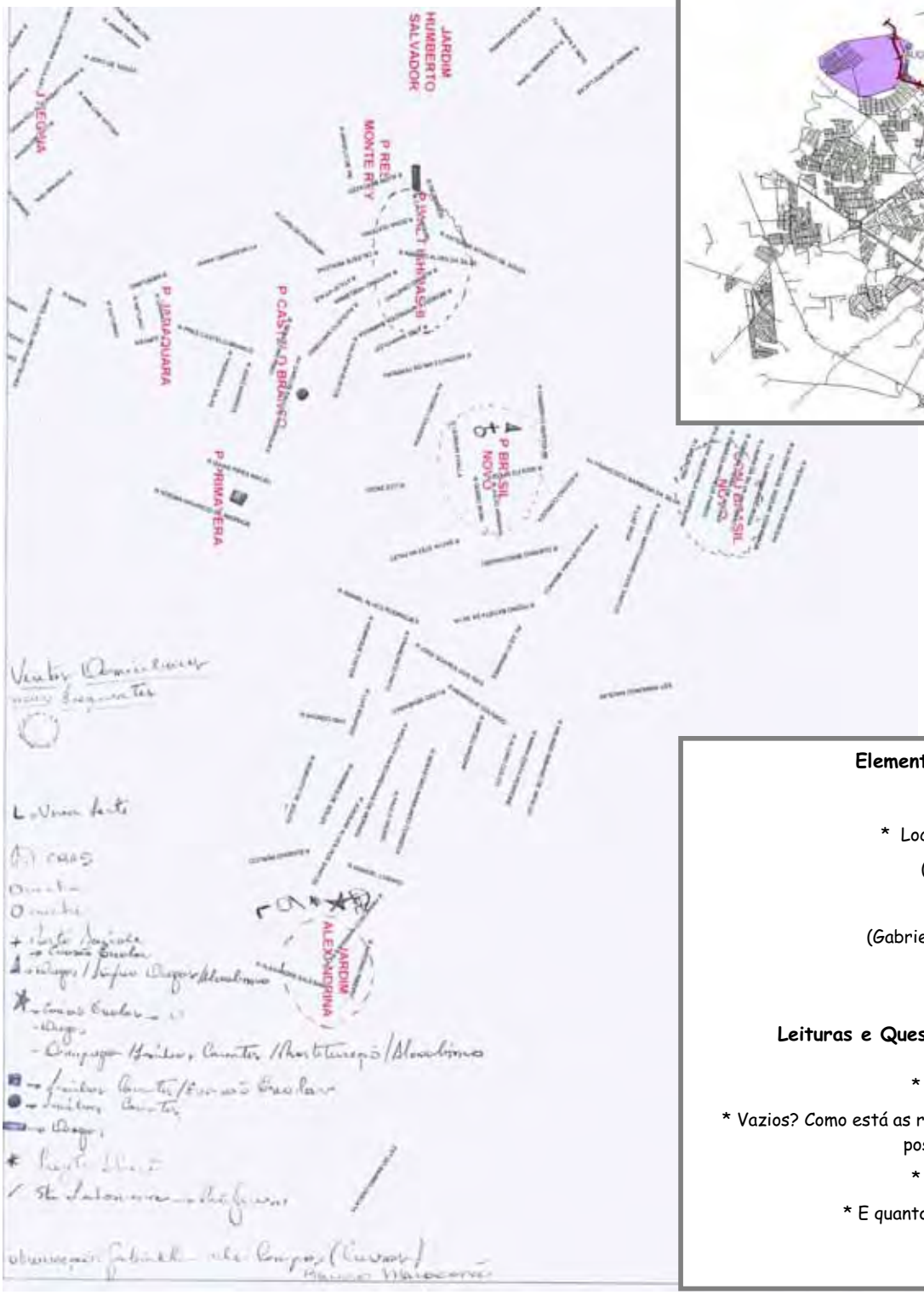
* Percebemos que a atuação localiza-se no entorno do CRAS, por quê?

* As áreas indicadas como mais problemáticas coincidem com o maior número de famílias atendidas, isso significa que existe um grande número de famílias na lista de espera e por isso foi classificada como mais problemática?

Mapa 22 – Segundo mapa da Área de atuação do CRAS Vila Iti, 2009.

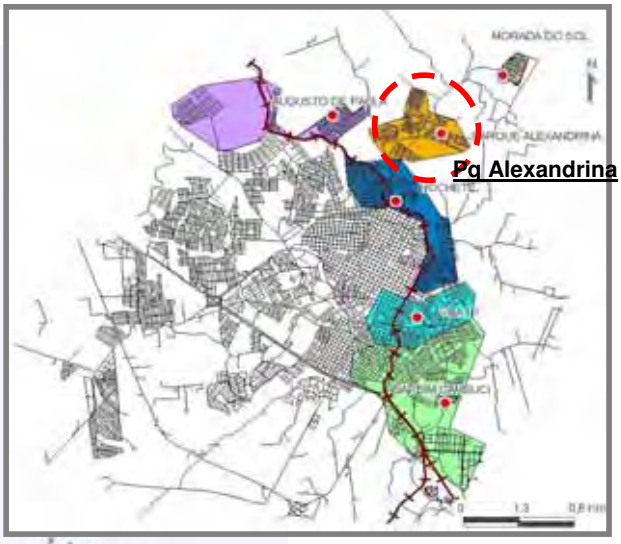
Elaboração: CRAS Vila Iti - Simone Alexandre (assistente social), Conceição Alves Ferreira, Maria das Graças Souza, Nalva Cristina Jorge (educadoras sociais)

Mapa 23 - Área de atuação do CRAS Pq. Alexandrina, 2009.



Elaboração: CRAS Parque Alexandrina - Vera Lúcia de Oliveira (assistente social), Márcia Pantalião Obici, Maria Lúcia M. Nunes (educadores sociais)

Mapa 24 – Presidente Prudente: Localização do CRAS Pq. Alexandrina



Elementos representados pela equipe:

* Localização do CRAS
* Localização de Equipamentos Públicos (Creches, Escolas, Posto de Saúde)
* Redes Parceria (Gabriel de Campos, Therê, Sta Filomena)
* Situação Problemática

Leituras e Questionamentos a partir da nossa interpretação:

* Concepção espacial esta no Bairro.
* Vazios? Como está as relações sociais nas áreas quem não possuem nenhum tipo de informação?
* Existe uma homogeneidade social?
* E quanto aos educando? Onde eles moram?

Por meio das informações representadas nos produtos cartográficos, dos diálogos com as equipes dos CRAS e da análise da concepção de território nos documentos oficiais do MDS, e a partir do conjunto das reflexões que vimos desenvolvendo nesta dissertação é possível afirmar que as representações elaboradas ainda prescindem:

- da apropriação de conteúdos e meios que possibilitem melhoria no tratamento da informação visando maior precisão para a construção da exposição gráfica/cartográfica e para o uso da respectiva linguagem;

- da apropriação de conteúdos e meios que possibilitem maior repertório na identificação da variedade de situações singulares, bem como na capacidade de contextualizá-las o suficiente para a compreensão da dinâmica socioterritorial propugnada pelos próprios documentos oficiais de referência da Política.

Estas conclusões foram confirmadas pelas próprias questões e dúvidas que surgiram na última fase da oficina, quando todos os envolvidos leram e analisaram os produtos cartográficos elaborados.

Os mapas apresentaram informações pontuais e zonais que não se comunicam e não dão uma noção de integração territorial. O reconhecimento de atuação do CRAS só ficou claro para outras pessoas (demais agentes de outros CRAS e equipe coordenadora) devido à recorrência a dados e informações por linguagem oral na apresentação final. É importante salientar que as assistentes sociais reconhecem as suas áreas de abrangência e seus limites. Porém é possível afirmar que não dispõem de conhecimento necessário para representar o território, seja em termos cartográficos, seja nos termos das **exigências estabelecidas pelo PNAS/SUAS**.

Diante das dificuldades e da importância da cartografia como uma ferramenta fundamental na elaboração de políticas públicas, apresentaremos algumas discussões e possíveis estratégias de mapeamento no próximo capítulo, pois acreditamos que a representação cartográfica de indicadores sociais[30] permite novas e mais complexas maneiras de leitura, interpretação e análise de conjuntos de informações que se configuram territorialmente.

[30]Entendemos que o Indicador Social é um recurso fundamental e indispensável que subsidia o ciclo básico de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Jannuzzi define o Indicador Social como: "Uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para a pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma" (JANNUZZI, 2003, p. 15).

Capítulo 4 – Em Busca dos Territórios da Geografia nas Políticas Públicas de Assistência Social

Com afirmamos no capítulo 1, há três elementos de ordem conceitual e instrumental que apontam para a necessidade da participação ativa de geógrafos nas discussões e reflexões sobre as políticas públicas, bem como no seu processo de elaboração: 1º elemento: escala geográfica; 2º elemento: território; e 3º elemento: cartografia. Já abordamos a escala geográfica no capítulo 1, abordamos o conceito de território presente nos documentos oficiais do MDS no capítulo 2 e mencionamos alguns elementos da representação cartográfica nos capítulos 1 e 3. Agora aprofundaremos esses dois últimos elementos, fazendo um esforço de articulá-los com a realidade que nos dispusemos a analisar.

Para tanto, buscaremos responder algumas questões que norteiam nosso raciocínio, como: qual a perspectiva de território na política de assistência social? Qual a conceituação de território na Geografia? Como o território é concebido pelos agentes responsáveis pelas políticas sociais?

A partir da pesquisa em documentos oficiais do MDS e do trabalho direto com as equipes dos CRASs observamos, em nossas primeiras análises que, embora haja um esforço coletivo para incorporação do território de acordo com os princípios, diretrizes, adjetivos e ações da assistência propostos pelo Plano Nacional de Assistência Social/2004 (PNAS), ainda não se alcançou uma suficiente problematização que dê conta da "amplitude" de seus significados, para a apropriação não apenas conceitual (e portanto, abstrata), mas, sobretudo, que faça sentido e seja efetiva para a prática da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de enfrentamento das desigualdades sociais, que trazem, em si mesmas, fortes componentes espaciais.

Apesar de o Plano Nacional de Assistência Social (PNAS) incorporar a noção de território em suas ações, em um primeiro momento, como esforço inovador, percebemos, por meio de estudo mais detalhados, que esse território se encaixa no que Haesbaert (2004) classifica de visão parcial política do território, ou seja, um olhar político referente às relações espaço-poder em geral ou ainda jurídico-político referente às relações espaço--poder institucionalizadas, em outras palavras, o território refere-se a um espaço

delimitado e controlado por relações de poder do Estado, que busca organizá-lo com a finalidade de atendimento das necessidades sociais básicas dos cidadãos, respondendo a interesses diversos. Afirmamos ainda que, em algumas equipes dos CRASs estudados, em especial, as assistentes sociais tomam o território como sinônimo de área e localização, dimensões/facetas importantes constitutivas do território, mas que não respondem suficientemente por sua complexidade socioespacial.

A NOB-SUAS/2005 define com maior detalhamento as novas lógicas de organização, gestão e provisão no campo das ações continuadas de assistência social. Dentre os elementos essenciais dessa formulação, destaca-se o território "como base de organização do sistema, cujos serviços devem obedecer a lógica de proximidade do cidadão e localizar-se naqueles territórios de incidência de vulnerabilidade e riscos para a população" (BRASIL, 2008, p. 43). Para além de uma área na qual pessoas e famílias se localizam e da prestação de serviços aos respectivos cidadãos, o território "significa articulações sociais, conflitos, cooperações, concorrências e coesões; é produto de tramas que envolvem as construções (formas espaciais), as instituições, as redes multiescalares, as relações sociais e a natureza exterior ao homem; é objetivo-material e subjetivo-imaterial ao mesmo tempo" (SAQUET, 2009, p. 88).

Então, como concatenar essas diferentes visões e, por que não, conceituações derivadas desses diferentes campos das ciências humanas – a Geografia e o Serviço Social – que podem e devem aproximar-se no desvendamento e na ação sobre a realidade? Iniciaremos a busca dessa articulação, revisitando o conceito, não de uma maneira exaustiva que recupere as diferentes visões que sabemos existir, mas sim focando em uma possibilidade de análise que traduza aquele componente que nos parece aqui o mais importante: o território como síntese de relações de poder. Em seguida, nossa concepção do uso (e por que não também de sua produção) da cartografia para uma cartografia da ação. Para tanto, utilizaremos os dados que deram origem ao Índice de Desenvolvimento da Família, que nos parecem adequados para instrumentalizar as "leituras do território" exigidas nessa nova fase de ação das políticas públicas sociais, preconizada pelo PNAS.

Por fim, em um exercício de compromisso com a escala da vida local, analisaremos o território de atuação do CRAS Morada do Sol como exemplo potencial não apenas do uso das ferramentas, mas, sobretudo, por trata-se de um território que, por várias de suas

características (como será visto adiante), sintetiza várias das dimensões dos processos de exclusão social, mas, ao mesmo tempo, por seu potencial de organização sociocomunitária e pelas experiências recentes ali desencadeadas.

4.1 – Retomando o conceito de Território

No capítulo anterior, observamos os territórios de atuação dos Centros de Referência de Assistência Social de Presidente Prudente. A diferenciação entre esses territórios é expressão da desigualdade socioespacial, resultante da lógica que preside a organização da sociedade e a produção/reprodução do espaço.

Justamente por visar potencializar as políticas públicas é que vimos o quão necessário será trabalharmos com o território, categoria de análise geográfica. Afinal, as ações para tomadas de decisões são repletas de relações de poder que envolvem preferências e escolhas que carregam em si uma determinada intencionalidade, transformam o espaço, (re)configuram territórios, geram paisagens e influenciam diretamente o cotidiano dos agentes sociais na escala local. Portanto, não existe neutralidade nesse jogo de tomada de decisões, ou seja, no processo de elaboração de políticas públicas.

Em princípio, pode-se afirmar que as políticas públicas se desdobram no espaço, espaço esse de tomada de decisões que se dão "por intermédio de atores governamentais, compreendendo atos que viabilizam agendas de inovação em políticas ou que respondem a demandas de grupos de interesse" (COSTA, 1998, p. 7).

Em termos geográficos, o espaço é considerado como:

> Um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como um quadro único no qual a história se dá. No começo era a natureza selvagem, formada por objetos naturais, que ao longo da história vão sendo substituídos por objetos fabricados, objetos técnicos, mecanizados e, depois cibernéticos, fazendo com que a natureza artificial tenda a funcionar como uma máquina (SANTOS, 2002, p. 63).

Segundo Santos (1985), para que seja possível apreender o espaço, devemos analisá-lo a partir das estruturas, dos processos, das funções e das formas que devem ser relacionados e considerados em conjunto. Tal análise nos permite apreender os aspectos

visíveis (o padrão espacial), as atividades desempenhadas, a natureza social e econômica e a ação de uma sociedade. Cabe enfatizar a importância da análise conjunta dessas categorias, pois se elas forem apreendidas isoladamente, estaríamos realizando uma análise não geográfica, isto é, uma análise incapaz de apreender a sociedade organizada espacialmente.

No entanto, o conceito de espaço não é suficiente para análise que nos propomos, pois trabalhamos com delimitações jurídico-políticas e, logo, com relações de poder que o conceito de território pode abarcar com mais clareza que o de espaço. A nossa pesquisa tem como objeto de análise o espaço urbano de Presidente Prudente; um espaço que é multifacetado, composto por processos de caráter relacional entre áreas de inclusão e exclusão social. Em outras palavras, trata-se de um espaço articulado por diferentes territórios e que - como todo espaço urbano – é, ao mesmo tempo, permanentemente sujeito a processos de reestruturação intraurbanas.

Nesse momento, porém, é interessante ainda expor os limites em utilizar apenas e tão somente a categoria de espaço para a formulação de novas representações gráficas e cartográficas que orientem políticas públicas, uma vez que há necessidade de analisar as relações de poder que geram os fenômenos de inclusão e exclusão social, que expressam, no território, um jogo de forças entre agentes que dominam e agentes que são dominados.

Tivemos a experiência de observar e ouvir dos educadores e assistentes sociais dos CRASs diferentes acepções de território quando referindo-se aos territórios de atuação da assistência, cada qual com sua particularidade. Então, pudemos associá-los a duas concepções, cada qual com sua particularidade, seja a partir de "estratégia espacial para atingir, influenciar ou controlar recursos e pessoas, pelo controle de uma área" (SACK, apud HAESBAERT, 2004b, p. 86), seja de influências de determinados agentes (diretamente ligados à administração do Estado ou não) que interferem na maneira de produzir o espaço geográfico.

Enquanto geógrafos conceberemos o território como resultado e condição de um processo histórico, em que há relações socioespaciais em diferentes níveis da escala geográfica (SAQUET, 2006), que definem e delimitam o espaço a partir das relações de poder e, ao mesmo tempo, pode transpor limites políticos e administrativos através das atividades econômicas e dos meios de comunicação e circulação.

Mas esse poder não é referente ao simples produto da centralidade e da autoridade. Trata-se de um poder contido em cada relação, em cada ação, presente na vida cotidiana dos homens, que se concretiza na delimitação ou definição de um espaço geográfico a partir do poder do Estado, das empresas e de outras organizações, bem como dos indivíduos. Segundo Raffestin (1993, p. 53), "toda relação é ponto de surgimento de poder e isso fundamenta sua multidimensionalidade".

Assim como em outras políticas, na política de Assistência Social o poder está contido em todas as fases de sua elaboração (agendamento, implementação, formulação e avaliação), entre os próprios agentes que representam o Estado e entre todos os outros agentes que estabelecem, de alguma forma, relações sociais. Ou seja, não existe relação social onde não esteja presente, de qualquer forma, a ação do poder que visa ao controle e à dominação sobre os homens e as coisas.

Koga (2003), buscando colocar em questão o território como o "chão" concreto das políticas, a raiz dos números e a realidade da vida coletiva, esclarece:

> O território também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais (KOGA, 2003, p. 33).

E é no território que o direito a ter direito será expresso ou negado, abnegado ou reivindicado. É a partir daí que se concretizam os jogos de interesses nos quais se constroem diversos territórios, ao longo do tempo-espaço, que muitas vezes se sobrepõem. É desse ponto de vista que podemos compreender o território na perspectiva "integradora" de Haesbaert (2004). Território como revelador de parte ou de todas as dimensões sociais, políticas, culturais, econômicas e, até mesmo, ambiental. O autor explica sua compreensão de forma articulada, conectada, integrada com outros territórios. E também a partir da perspectiva "relacional" onde são consideradas as relações sócio-históricas com suas diferenças espacializadas em um determinado tempo, sendo o território fruto de uma relação complexa entre os processos sociais e o espaço material e imaterial.

Chegamos à conclusão de que Presidente Prudente deve ser analisada tanto a partir do conceito de espaço quanto do de território simultaneamente, pois, como afirma Saquet (2006), o espaço geográfico é muito mais que um palco receptor de ações, já que ele tem um valor de uso, um valor de troca e é "elemento constituinte do território, também política e simbolicamente". Isso significa que Saquet vai além da ideia de Raffestin (1993, p. 82), em que o espaço é sinônimo de superfície terrestre e, em acordo com Dematteis, o autor sugere que "espaço e território são processos indissociáveis de nossa vida cotidiana". Podemos dizer que a análise do espaço sem considerar as diferentes territorialidades que nele se dão resultará em uma incipiente compreensão da própria dinâmica espacial. Verificaremos, no parágrafo a seguir, tal processo indissociável a partir da afirmação segundo a qual:

> O território significa natureza e sociedade; economia, política e cultura; idéias e matéria; identidades e representações, apropriação, dominação e controle; des-continuidades; conexões e redes; domínio e subordinação; degradação e proteção ambiental, etc... Em outras palavras, o território significa heterogeneidade e *traços comuns*; apropriação e dominação, múltiplas variáveis, determinações, relações e unidades. É espaço de moradia, de produção, de serviços, de mobilidade, de des-organização, de arte, de sonhos, enfim, de vida (*objetiva e subjetivamente*). O território é processual e relacional, (i)material, com diversidade e unidade, concomitantemente (SAQUET, 2006, p. 83, grifos em itálico do autor e em sublinhado nosso).

Após identificarmos vários elementos que nos ajudam a apreender o território a partir das contribuições da Geografia, afirmamos que as diretrizes do CRAS deveriam envolver três sentidos diferentes de território que devem se complementar: i) de demarcação de limites das áreas de atuação dos serviços; ii) de reconhecimento do local, dos moradores e da dinâmica social existente nessas áreas; e iii) do estabelecimento de redes de relações com tais moradores, com outras instituições e prestação de serviços dos centros de referência, como responsabilidade social e a atuação compartilhada.

Acreditamos ter respondido a questão referente às possibilidades de concepção do território como meio de os agentes da assistência social conceberem/elaborarem suas ações territorialmente. Trata-se de uma concepção que deveria ser socialmente construída com a ajuda da ciência geográfica, mas ainda falta discutir como representar tal território,

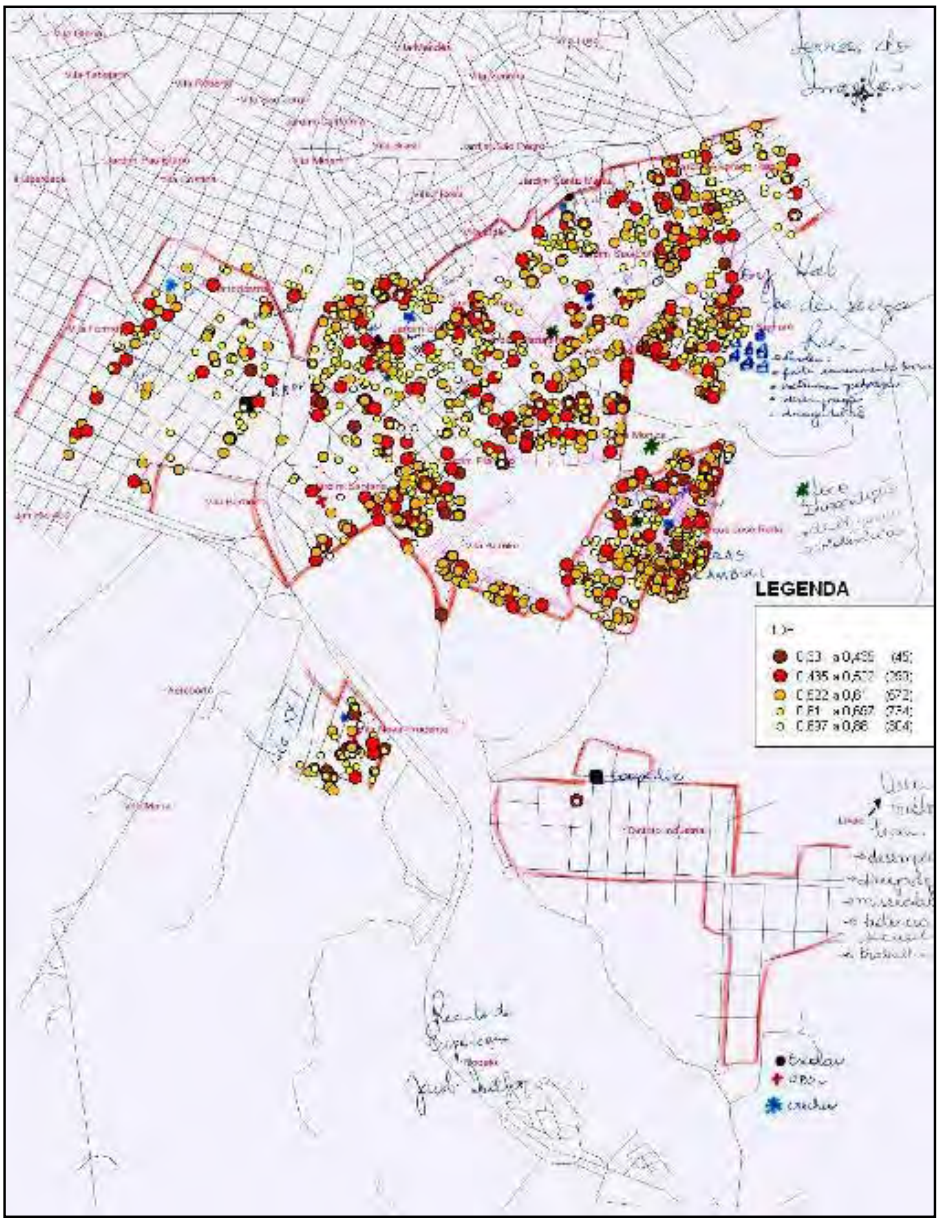
tendo em vista que o objetivo maior é buscar uma maneira de colaborar com a Política de Assistência Social.

Além do território e da questão da escala geográfica mencionada no capítulo 1, trabalharemos com o terceiro elemento geográfico: a cartografia. Compartilhando a ideia de Koga (2003, p. 21), para quem:

> O caminho da cartografia nas cidades, seja pela possibilidade de uma aproximação com os territórios construídos, seja através da técnica do geoprocessamento para melhor identificá-los e expressá-los, tem representado uma importante direção na análise da realidade urbana e no papel das políticas públicas (grifo nosso).

Comecemos com um exemplo (mapa 25). Trata-se de uma representação complexa que nos ajudará a exemplificar uma cartografia que se diferencia da descritiva. É um mapa de implementação pontual, cuja temática refere-se ao uso do território. Nele identificamos as áreas de atuação dos CRASs e os dados do Cadastro do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF). O IDF foi sobreposto ao mapa elaborado pelos agentes da assistência social do CRAS Cambuci. Chamamos a atenção do leitor para a dispersão dos dados do IDF em todo território de atuação do CRAS Cambuci.

Mapa 25 – Área de atuação do CRAS Cambuci e sobreposição dos IDF 2009.



Fonte: CRAS Cambuci, 2009, e IDF, IPEA - Ministério do Desenvolvimento Social, 2008.

Essa dispersão corresponde exatamente às informações elaboradas pela equipe do CRAS. Outro ponto relevante é que a área destacada com o circulo é correspondente a uma área recente de favelização. Trata-se de informação apontada pela equipe do CRAS e não contemplada pelos dados do cadastro do IDF. Isso demonstra a importância de articular as

fontes de dados do IDF com as formas de representação do território elaboradas pelos assistentes sociais.

A sobreposição de informações permitiu as seguintes leituras:

- o mapa do IDF de Presidente Prudente que apresentamos não contemplava certas (novas) áreas de vulnerabilidade e risco social na cidade;

- o IDF demonstra a localização de algumas famílias que não se encontram nas áreas que foram indicadas pelos agentes como sendo atendidas pelos CRAS; e

- o reconhecimento de novas áreas de risco e vulnerabilidade social é possibilitado pelo trabalho direto da assistente social responsável por determinado centro de referência suas áreas de atuação.

Com essas observações, foi possível afirmar e demonstrar aos agentes de assistência social a importância da cartografia como uma ferramenta de ação em dois aspectos: (i) a visualização da distribuição de famílias (tomando o IDF como exemplo) em áreas de risco e vulnerabilidade social no território e (ii) a avaliação da atuação dos CRAS nessas áreas, recuperando de maneira permanente os conhecimentos produzidos por sua ação cotidiana.

A partir do trabalho realizado, verificamos que os agentes dos CRASs podem e se esforçam para operacionalizar o princípio de territorialização do SUAS. No entanto, para conseguirem tal operacionalização, como vimos, ainda lhes faltam elementos de ordem conceitual e prática. Daí a importância de incorporar outros instrumentos que auxiliem a viabilizar o princípio de territorialização dos centros.

Os CRASs se localizam em áreas de exclusão social e tornam-se referência ao orientar a proteção social através de ações coletivas, organizando redes de serviços e possibilitando programas comunitários de caráter multissetorial. Para tanto, faz-se necessário compreender as particularidades/singularidades de cada área e incorporar a abordagem territorial na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Tais ações se potencializam, ao nosso ver, a partir da incorporação das tecnologias de informação cartográfica como possibilidade para aprofundar o conhecimento sobre os territórios e elaborar propostas de intervenção na realidade por meio de políticas públicas.

Vamos aprofundar um pouco mais nossa visão sobre esta cartografia necessária.

O mapa é uma imagem representativa do mundo visível, imaginável e vivenciado; uma construção que segue a lógica do seu elaborador. Ao longo da história dos homens, tem sido instrumento político de dominação e administração. E no século XXI, qual tem sido seu papel? A representação cartográfica possui várias dimensões; nosso interesse é revê-la e refletir sobre ela no contexto geográfico. Será possível outra cartografia para a compreensão da dinamicidade da relação espaço-tempo presente e futura?

Uma pergunta adequada para iniciar nossa reflexão seria: qual representação cartográfica deve ser discutida? Analisaremos alguns aspectos da cartografia temática, refletindo sobre o tipo de **representação que nós geógrafos deveríamos e/ou poderíamos elaborar**.

Buscamos, no decorrer da nossa pesquisa, a fusão entre teoria e prática, ou seja, aplicar propostas teórico-metodológicas da cartografia na elaboração de produtos **cartográficos** e uma nova metodologia que permita, ao elaborador e ao leitor de mapas, o entendimento dos diferentes espaços e territórios e por que não lugares. Isso significa uma busca intensa e constante por representações gráficas e cartográficas que ultrapassem a mera função de localização de objetos e fenômenos e que revelem processos e dinâmicas humanas como fluxo de pessoas, oscilação populacional, a multidimensionalidade da exclusão, entre outros.

Podemos afirmar que a história do mapa está mesclada com a própria história da humanidade. Os homens sempre procuraram conservar a história dos lugares, caminhos úteis para chegar a algum lugar, para ocupar uma área e/ou para administrar o uso de um espaço no qual se encontrava inserido. Desde os tempos mais remotos, os homens aprenderam a registrar seus "mapas" de acordo com as técnicas e os materiais disponíveis, como desenhando no chão, em tecido, em placas de argila, madeira ou nos papiros e pergaminhos, através de diversos meios de representação do terreno que habitavam.

Os aspectos históricos trabalhados até o momento demonstram que as representações cartográficas significaram em diferentes tempos e lugares um poderoso instrumento de poder, conquista e dominação. E por que será que a representação carrega em si esse significado? Porque ela serve como instrumento de dominação para quem a realizou e (des)informa/(des)orienta quem a utiliza.

Vejamos: a nossa época se caracteriza por uma profunda intensificação das relações sociais, intensos fluxos de investimentos financeiros, decisões políticas de importância local/mundial, aceleração de mudanças tecnológicas, tendência a uma padronização cultural, entre outros; em uma dada dimensão do espaço, ocorrem múltiplas fenômenos ao mesmo tempo, ocasionando mudanças cada vez mais rápidas. Há uma linha de raciocínio e vivência veloz que engloba pessoas, mercadorias e informações em nome de uma produção voltada ao mercado. Nesse sentido, as verdades estabelecidas deixam de sê-las e a perplexidade é a tônica do momento.

Que direção nós seguimos diante dessa realidade? No campo da ciência, novos desafios procuram ser empreendidos. Por exemplo, observamos que a teoria do caos, o paradigma da complexidade, a abordagem multidisciplinar ou transdisciplinar etc. são correntes que procuram dar conta de nosso mutante "mundo novo". A Geografia, por sua vez, como tantas outras ciências, também enfrenta problemas quanto a sua permanência no cenário futuro. Por exemplo, será que a Geografia Crítica ainda existe (ou resiste)? Que tipo de Geografia utilizamos para ler a realidade atual e refletir sobre ela? Podemos mesmo falar de uma Geografia da pós-modernidade ou pós-moderna?

Embora nossa pretensão não seja responder a tais questionamentos, eles são válidos como proposições para outras pesquisas, mas nosso objetivo é pensar o papel da cartografia na política pública. Reforçamos a ideia de que a produção do conhecimento **não** se dá fora de um contexto histórico e social. Através dessa observação, queremos deixar claro que o "trabalho intelectual, embora possuindo uma dinâmica específica, sofre influências do próprio contexto histórico que constitui a materialidade do trabalho científico" (GONÇALVES, 1982, p. 93).

Se toda ciência – e consequentemente todos os seus instrumentos de análise – sofrem influências do contexto histórico que analisam, então permanece a questão: o que poderia ser a cartografia nos tempos atuais? Poderia, a nosso ver, ser uma cartografia que se caracteriza pelo sentido que seu elaborador lhe dá, ou seja, uma **cartografia para ação**. Uma cartografia menos descritiva e mais ativa. Isso significa que a representação deixaria de ter uma definição única e hegemônica, dada pela localização do objeto, e passaria a ser definida por suas finalidades.

Em consideração aos elementos aqui apontados, gostaríamos de propor uma cartografia que colabore com a ação dos agentes sociais, dos indivíduos, dos agentes elaboradores de políticas públicas.

De modo preliminar, poderíamos sugerir o desenvolvimento de uma **cartografia** capaz de fornecer informações que ajudem a enfrentar as desigualdades, diminuir os conflitos políticos/culturais, aproximar pessoas, problemas ambientais, prever um planejamento urbano bem estruturado etc. Uma cartografia que supere qualquer dicotomia que ainda persista no discurso geográfico, que não seja limitada por uma divisão entre Geografia Física e Geografia Humana, suficientemente bem estruturada e capaz de sugerir novos raciocínios e apontar **ações** para as questões colocadas. E qual caminho seguir para elaborar esse tipo de representação cartográfica?

Pensamos que a resposta esteja ao longo da história do uso da cartografia na Geografia. Basta estar atento às críticas e aos pontos positivos de cada época. Da geografia pré-institucionalização, devemos ressaltar o importante papel daqueles atores (desbravadores, bandeirantes, mercenários contratados, naturalistas etc.) que vivenciavam o lugar; pessoas que, no ato de descobrir, descreviam o que seus olhos alcançavam. Os dados eram enviados para cartógrafos estrangeiros que, tempos depois, elaboravam mapas como, por exemplo, o mapa das Capitanias Hereditárias. Fazendo uma analogia com os tempos atuais, nossos "desbravadores do século XXI" são aqueles que trabalham para as mais diversas instituições, como o IBGE, a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE – e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA –, os ministérios, hospitais, cartórios eleitorais, as delegacias, empresas, organizações da sociedade civil e todos aqueles que coletam dados e trabalham informações.

Temos tecnologias para transformar os dados em informações, porém, quando observamos tais resultados em mapas, percebemos que tal uso é feito de modo nem sempre eficaz. Entre compêndios de estatísticas e variedades de dados fragmentados, elaboradores e usuários de mapas continuam confusos e desinformados no sentido de apresentarem dificuldades para elaborar representações eficazes e eficientes para auxiliarem na solução de problemas sociais.

Sabemos que a descrição numérica exaustiva sobre as características de um determinado espaço leva ao empobrecimento da reflexão geográfica. Não estamos fazendo

um apelo ao reforço da Geografia Quantitativa, mas chamamos atenção para o uso da estatística. Acreditamos que a estatística deva receber uma atenção especial e cuidadosa, pois seu mau uso pode levar o elaborador de mapa a um produto final errôneo em relação ao que se pretendia demonstrar[31]. Afinal, trata-se de um reflexo abstrato do real, ou seja, é o pesquisar que manipula os dados que gera uma determinada informação. Para tanto, é necessário saber separar e escolher as variáveis de uma dada situação, como afirma Santos:

> Tudo que é apresentado sob uma forma quantitativa é a transcrição numérica de um fato ou de uma previsão baseada em uma seqüência. Se não se consegue separar certas variáveis já se trata de uma outra questão e refere-se mais ao nível dos progressos já realizados em matéria de teoria do domínio científico em questão.
> É aqui que o problema se torna mais agudo. É da maior ou menor capacidade de separar as variáveis de uma dada situação que depende o sucesso da análise qualitativa e das tentativas de uma análise quantitativa (SANTOS, 2002, p. 73).

Nós somente elaboraremos produtos cartográficos eficazes se formos capazes de ir além dos aspectos visuais – artísticos e técnicos. O domínio da semiologia gráfica não basta por si só, assim como o domínio de Sistemas de Informação Geográficas (SIG) também não é suficiente para propor uma cartografia alternativa que ultrapasse o simplismo da imagem e o uso equivocado do mapa como mera ilustração. Logo, ter conhecimento sobre semiologia e SIG é apenas condição necessária, mas não suficiente. Precisamos, pois, de um instrumento cognitivo a respeito do "que representar", "para quem representar" e "por que representar". É necessário ter um conjunto de conhecimentos prévios do espaço, das estruturas espaciais, logo da relação espaço-sociedade, assim como o uso adequado da estatística e de outros métodos.

Frente à ressignificação da identidade dos agentes da assistência social, referenciadas em princípios éticos, políticos e técnicos, qualificados para assumir o protagonismo que a implantação do SUAS requer faz-se necessário pois, enfrentar o desafio relacionado ao ordenamento dos dados, às metodologias de sistematização, ao desenvolvimento de capacidade gerencial que transforma os dados em informações relevantes e acessíveis aos atores, usuários e leitores de mapas, que tomam as decisões no

[31] Jannuzzi (2003) já alertou para o uso e sobretudo paras diferentes possibilidades do mal uso dos indicadores nas políticas públicas.

momento que delas precisem. Findada a etapa de organização/classificação dos dados selecionados para produção do mapa, cabe ao elaborador verificar se sua leitura fornece explicações e interpretações que dêem conta, em alguma medida, do problema e das questões que motivaram a investigação. Assim, faz-se necessário o trabalho de campo, método tão utilizado pelos pesquisadores da Geografia Tradicional, porém, nesse momento, não somente como meio de (re)conhecer o território e sistematizar informações sobre o mesmo **e sim** como meio de verificação e constatação das informações que foram elaboradas "entre quatro paredes", ou seja, em laboratórios de pesquisas, dentro dos muros da universidade etc.

Para fechar a ideia do que chamamos aqui de cartografia para ação, temos que ter claro a compreensão da relação espaço-tempo. Para representarmos a **dinâmica** dos fenômenos sociais e econômicos do nosso tempo, não basta apenas expressar as relações espaciais de forma e estrutura[32] ou ainda apenas pontos adjacentes e/ou distâncias euclidianas[33]. Isso porque verificamos muitas articulações materiais entre agentes econômicos e sociais independentes da contiguidade física. Logo, os fluxos passam a ser um componente essencial que devem aparecer nas representações cartográficas para que possamos compreender o "espaço de fixos e de fluxos" e produzir uma representação de espaços potenciais, um espaço como devir, e assim, quiçá nos libertemos do espaço enquanto mero produto material.

4.2 Ensaios de uma cartografia para a ação

Após apresentarmos a nossa concepção de uma cartografia voltada para a ação e sobre a sua relevância enquanto um instrumento que abre possibilidades ao aprofundamento da análise e da compreensão das dinâmicas territoriais, dentro de determinados contextos socioespaciais, trataremos de exemplificar neste momento, um dos modos pelos quais é possível se chegar à elaboração de produtos cartográficos capazes de oferecer informações mais pertinentes:

[32] Cf. Santos (1985), que desenvolve os conceitos de forma, função, estrutura e processo para descrever as relações que explicam a configuração do espaço.

[33] Em matemática, **distância euclidiana** (ou **distância métrica**) é a distância entre dois pontos, que pode ser provada pela aplicação repetida do teorema de Pitágoras.

- aos estudos sobre desigualdades sociais;

- à elaboração de políticas públicas destinadas a minimizar estas desigualdades e;

- à própria atuação dos agentes sociais no âmbito dos centros de referência da assistência social em Presidente Prudente.

Entre outras possíveis formas de exemplificarmos esta ideia, partiremos do mapeamento do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), por meio da espacialização dos seus indicadores sobre a base cartográfica de Presidente Prudente. Porém, antes de chegarmos especificamente à exposição dos resultados obtidos, apresentaremos algumas informações referentes à definição do IDF bem como sobre sua utilidade ao nosso estudo.

O Índice de Desenvolvimento da Família – IDF foi desenvolvido pelos pesquisadores do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho e Samuel Franco com o objetivo de criar um indicador sintético para mensurar o grau de desenvolvimento de uma família.

O IDF é um indicador das condições socioeconômicas de uma família, que utiliza informações disponíveis no questionário do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com objetivo de produzir um indicador sintético das necessidades de cada família. Ele é composto por 41 indicadores e 6 dimensões. Para construí-lo, foram consideradas 41 perguntas sobre as condições da família, às quais devem ser respondidas com um sim ou um não. Cada sim é computado como algo positivo que aumenta a pontuação da família na direção de um maior índice de desenvolvimento. O IDF pode variar entre 0 (para aquelas famílias que apresentam "não" para os 41 indicadores considerados) e 1 (para as famílias que apresentam resposta positiva para todos os indicadores).

O IDF é um indicador sintético que mede o grau de desenvolvimento das famílias, possibilitando análises do grau de vulnerabilidade da família, a partir de informações disponíveis no questionário do CadÚnico[34]. É um instrumento de caráter analítico, que

[34] O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), disciplinado pelo Decreto n° 6.135, de 36 de junho de 2007, e regulamentado pela Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, é um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país. Devem ser cadastradas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Famílias com renda superior a esse critério poderão ser incluídas no CadÚnico, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados pela União, estados ou municípios. As principais informações das famílias cadastradas são:

- características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, tratamento da água, esgoto e lixo);
- composição familiar (número de componentes, existência de pessoas com, deficiência);
- identificação e documentação de cada componente da família;
- qualificação escolar dos componentes da família;

permite avaliações de grupos de famílias ou mesmo o total de unidades familiares do município.

Como outros indicadores que abordam a desigualdade em perspectiva multidimensional, o IDF varia entre 0 e 1 e, quanto melhores as condições da família, mais próximo de 1 será o seu indicador. A unidade de análise do IDF é a família e não o indivíduo, no entanto, o indicador de cada família se constrói a partir dos dados pessoais de seus integrantes. O IDF aborda seis indicadores: i) composição familiar, ii) acesso ao conhecimento, iii) acesso ao trabalho, iv) disponibilidade de recursos, v) desenvolvimento infantil e vi) condições habitacionais.

O conjunto dos seis indicadores, supramencionados, resulta do cálculo de 41 variáveis. Para construí-lo, foram consideradas 41 perguntas sobre as condições da família, às quais foram respondidas com um sim ou um não. As respostas posteriormente foram tabuladas e associadas a 0 ou 1. A cada confirmação positiva da proposição, feita pelo indicador, era associada ao número 1 e por conseqüência, a negação da proposição era associada ao 0. Com essa metodologia chegam-se as variáveis. A "soma" das variáveis resulta em indicadores e com a "soma" dos seis indicadores, chega-se ao produto final: o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF[35]).

Vamos exemplificar essa metodologia com os dados de Presidente Prudente. De acordo com informações do IDF municipal (IPEA - MDS, 2008), o município tinha registrado no CadÚnico de 2008, 11.132 famílias. Levando em conta os pontos discutidos sobre a cartografia para a ação e o potencial do IDF, transformamos essas informações em gráficos e mapas[36], pois esses indicadores podem ser utilizados na elaboração de diagnósticos das condições de vida das famílias.

Organizamos a apresentação das informações da seguinte maneira:

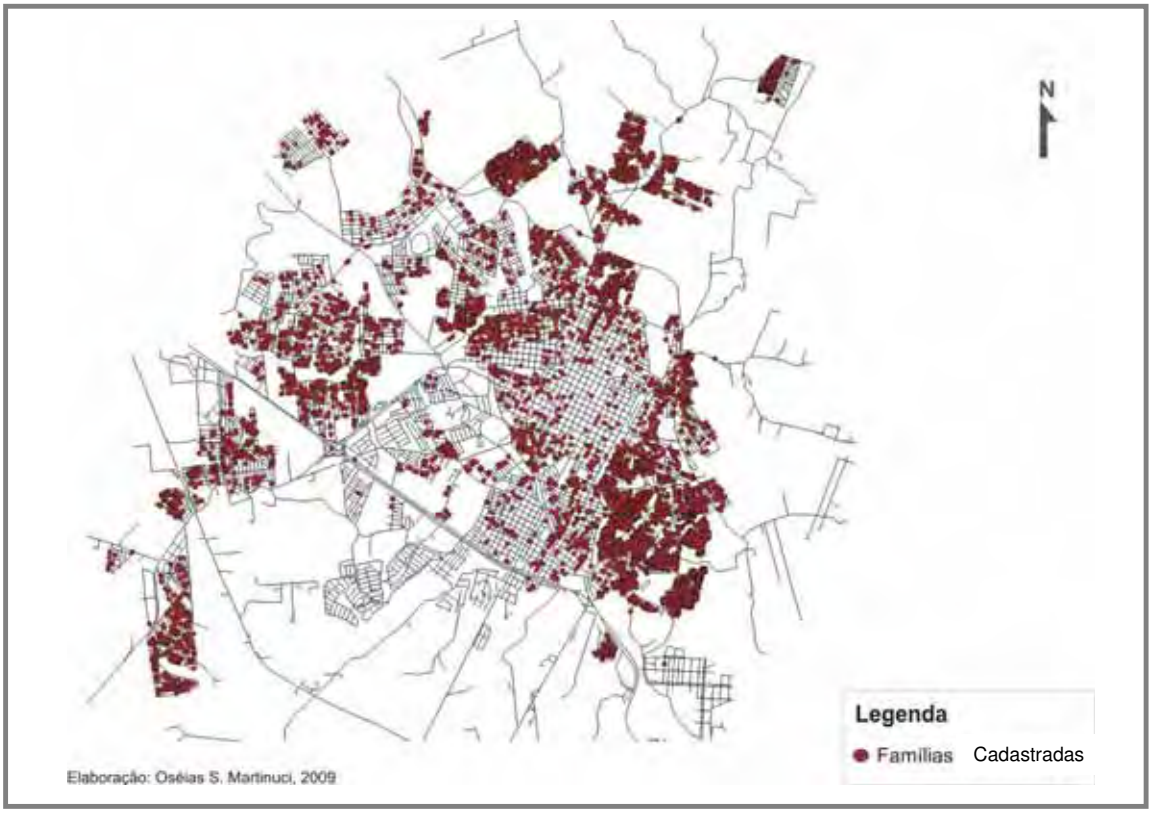
- qualificação profissional e situação no mercado de trabalho;
- remuneração e
- despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros).

[35] É importante ressaltar que a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) disponibilizou para os gestores o aplicativo do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) que permite o acompanhamento das famílias inscritas no (CadÚnico). Com esse aplicativo, os gestores municipais poderão identificar, entre as famílias pobres do município cadastradas no CadÚnico, as que apresentam baixo nível de desenvolvimento em alguma das dimensões definidas pelo IDF (vulnerabilidade, acesso à educação, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais).

[36] Os gráficos foram organizados a partir dos valores absolutos, ou seja, a partir das 11.132 famílias cadastradas. Devido à questões técnicas de geocodificação, como a não identificação dos endereços cadastrados na base cartográfica devido a falta de informações, os mapas tiveram que ser organizados com dados referentes a apenas 75% das famílias. Para que não ocorressem problemas na leitura dos produtos cartográficos tomamos alguns cuidados como a verificação prévia da quantidade de dados representados e seus valores absolutos evitando assim, a indução de leituras errôneas.

1) Reapresentação do IDF- Municipal (mapa 7)
2) Apresentação das variáveis que compõem o indicador da família (quadro 4 ao 9);
3) Síntese da análise dos dados;
4) Gráficos dos dados municipais (gráfico 12 ao 17);
5) Mapas das variáveis que compõem o indicador da família (quadro de mapas 1 ao 6); e
6) Mapa síntese das variáveis, ou seja, mapa dos indicadores (mapas de 26 ao 31)

Mapa 7 – Presidente Prudente: Localização das famílias no cadastro do IDF, 2008



Fonte: IDF – Ministério do Desenvolvimento Social, 2008.

Com o propósito de representar os componentes da vulnerabilidade das famílias, foram determinadas 9 variáveis. Barros, Carvalho e Mendonça (2008) afirmam que "a vulnerabilidade de uma família representa o volume adicional de recursos que ela requer para satisfazer suas necessidades básicas, em relação ao que seria requerido por uma família padrão" (p. 13).

Quadro 4 – Variáveis que compõem o Indicador de Vulnerabilidade das Famílias

Indicador de Vulnerabilidade das Famílias	
Gestação e amamentação	**V1.** Ausência de gestantes **V2.** Ausência de mãe amamentando
Crianças, adolescentes e jovens	**V3.** Ausência de crianças (0 a 6 anos) **V4.** Ausência de crianças ou adolescentes (7 a 14 anos) **V5.** Ausência de crianças, adolescentes ou jovens (15 a 17 anos)
Portadores de deficiências e idosos	**V6.** Ausência de portadores de deficiência **V7.** Ausência de idosos
Dependência econômica	**V8.** Presença de cônjuge **V9.** Mais da metade dos membros encontra-se em fase ativa

Fonte: BARROS, CARVALHO E MENDONÇA, 2008.

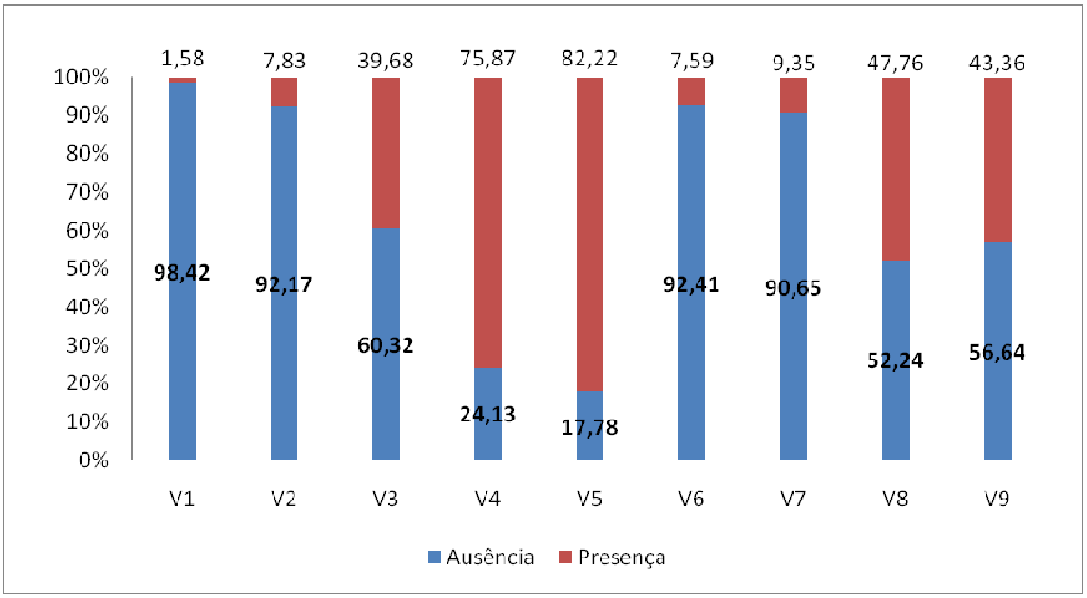
Em Presidente Prudente verificamos na variável "V1" que em 98,42% famílias (10.956) são apresentam gestantes, logo apenas 1,58% das famílias possui pelo menos uma gestante, no entanto existem 7,8% de mães amamentando. A variável "V3" registra 39,68% famílias com presença de criança de 0 a 6 anos, 75,87% de famílias com presença de crianças ou adolescentes entre 7 a 14 anos e 82,22% de famílias com presença de adolescentes ou jovens entre 15 e 17 anos. Embora o público maior seja de adolescentes e jovens e como observamos anteriormente que a maior parte dos programas e projetos da Secretaria da Assistência Social são voltados para um público com idade máxima de 14 anos, essa é uma informação importantíssima para se repensar algumas políticas.

Em relação à presença de portadores de alguma necessidade especial, como cegueira, mudez, surdez, mental, física, e outras foi registrada a presença de 7,59% de famílias com de pelo menos um familiar portador de deficiência. Em relação à população idosa podemos verificas na "V7" que das famílias cadastradas, 9,35% conta com a presença de pelo menos um idoso com mais de 64 anos de idade.

A variável "V8" apresenta uma informação interessante, pois 5.317 famílias (47,76%) possuem ralações maritais, logo mais da metade das famílias, 52,24% das famílias são "chefiadas" apenas por uma mulher ou um homem, isso é um indicativo da reestruturacão do arranjo familiar que era predominante (o do tipo casal com filhos) e

agora um responsável (pai ou mãe) e filhos. Em entrevistas com as equipes dos CRASs foi confirmado o aumento de famílias com a presença de mulheres chefes de família.

Gráfico 13 - Presidente Prudente: Porcentagem das variáveis que compõem o Indicador de Vulnerabilidade da Família, 2008.



Fonte: IDF, IPEA - Ministério do Desenvolvimento Social, 2008.

A seguir (figura 7), podemos observar a espacialização das variáveis.

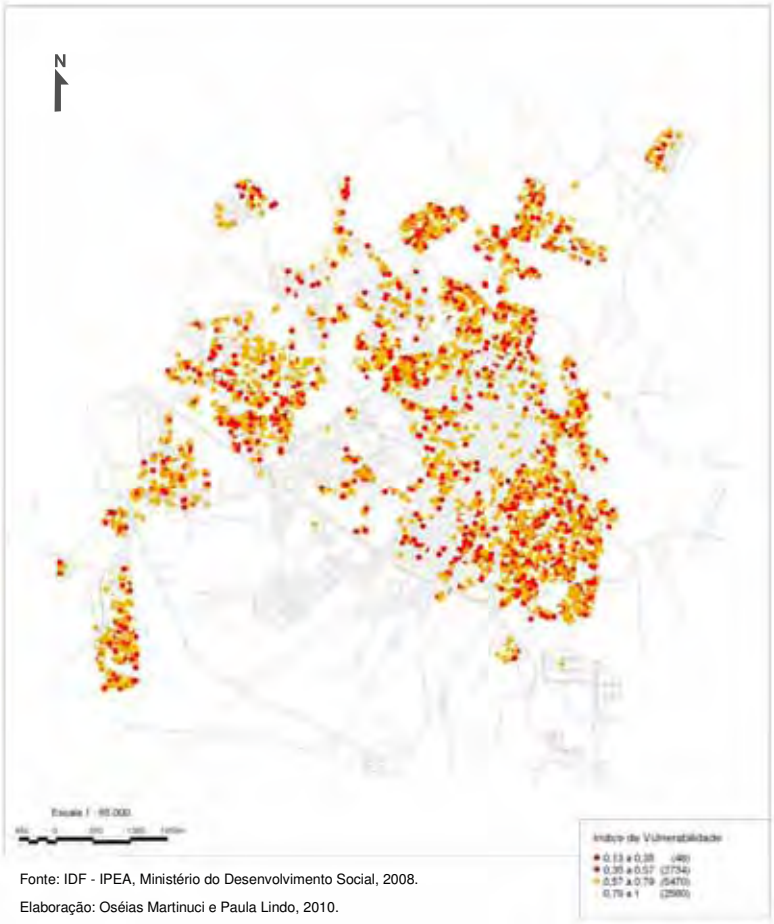
Figura 7 – Presidente Prudente: Variáveis que compõem o Indicador de Vulnerabilidade da Família, 2008.

Fonte: IDF, IPEA - Ministério do Desenvolvimento Social, 2008. Elaboração: Oséias Martinuci e Paula Lindo, 2010.

A sobreposição das 9 variáveis resultam no mapa 26. Observamos que há 48 famílias com os piores índices de vulnerabilidade (0,13 a 0,35) provavelmente famílias com a presença de gestantes, crianças, adolescentes, jovens, portadores de deficiência e idosos significando o aumenta da vulnerabilidade, na medida em que aumenta o volume de recursos necessários para a satisfação de suas necessidades básicas.

Pela distribuição das informações conseguimos identificar que mais de 70% das famílias estão entre o índice 0,35 a 0,79. Lembrando que o índice varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 1 melhor a situação da família.

Mapa 26 – Presidente Prudente: Índice de Vulnerabilidade



Fonte: IDF - IPEA, Ministério do Desenvolvimento Social, 2008.

Elaboração: Oséias Martinuci e Paula Lindo, 2010.

O acesso ao conhecimento, certamente, se encontra entre os mais importantes meios de uma família satisfazer suas necessidades. O indicador de acesso ao conhecimento é composto por seis variáveis, conforme verificaremos a seguir.

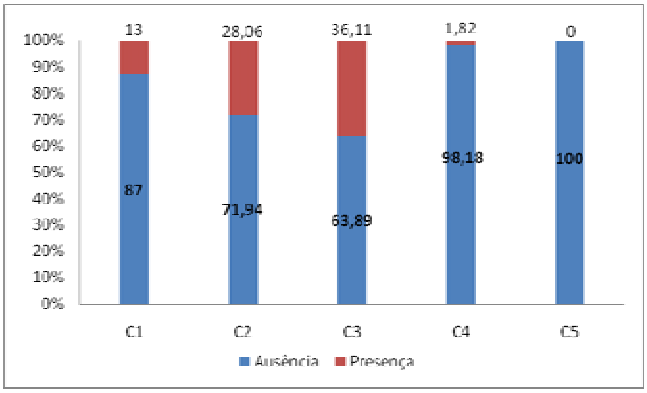
Quadro 5 – Variáveis que compõem o Indicador Acesso ao Conhecimento

Indicador de Acesso ao Conhecimento	
Analfabetismo	**C1.** Ausência de adultos analfabetos **C2.** Ausência de adultos analfabetos funcionais
Escolaridade	**C3.** Presença de pelo menos um adulto com ensino fundamental completo **C4.** Presença de pelo menos um adulto com ensino médio completo **C5.** Presença de pelo menos um adulto com ensino superior

Fonte: BARROS, CARVALHO E MENDONÇA, 2008.

No gráfico 14 temos uma dimensão da situação das famílias de Presidente Prudente em relação a variável de acesso ao conhecimento. A variável "C1" revela que do universo de 11.132 famílias, 9.685 possuem pelo menos um adulto, acima de 17 anos, analfabeto, ou seja, 87% das famílias. Outro valor que merece destaque é o nível de estudo dessas famílias que se mostra de baixíssimo grau. Apenas 36,11% das famílias possuem Ensino Fundamental completo, ou seja pelo menos um familiar com escolaridade superior a 7 anos. Essa porcentagem fica ainda mais baixa quando são verificadas as famílias que tenha pelo menos um familiar com mais de 10 anos de estudo, equivalente ao Ensino Médio, essa porcentagem é de apenas 1,82%. E a "C5" demonstra ausência total de pessoas com Ensino Superior.

Gráfico 14 – Presidente Prudente: Porcentagem das variáveis que compõem o Indicador de Acesso ao Conhecimento, 2008.



Fonte: IDF, IPEA - Ministério do Desenvolvimento Social, 2008.

Figura 8 – Presidente Prudente: Variáveis que compõem o Indicador de Acesso ao Conhecimento, 2008.

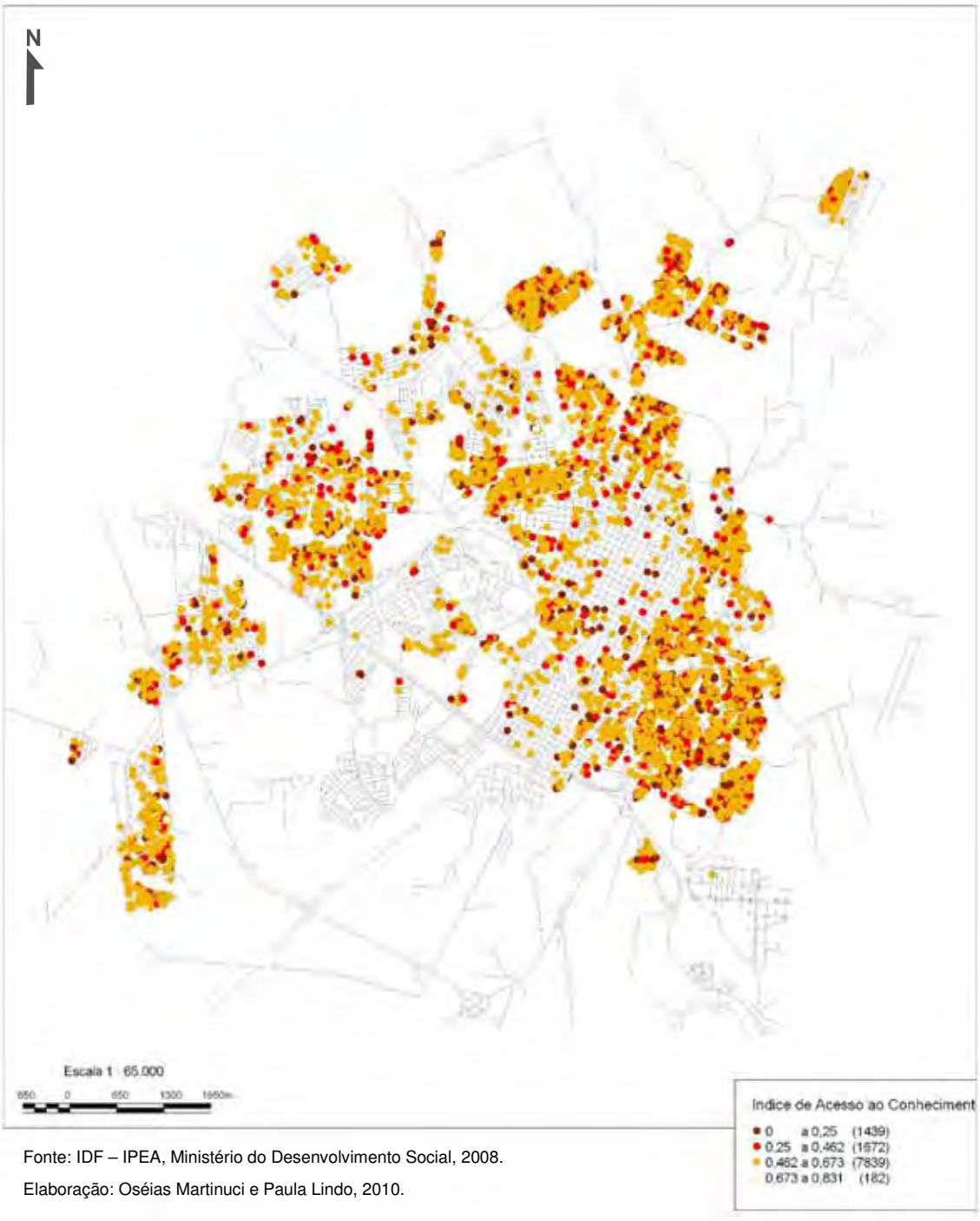
Fonte: IDF, IPEA - Ministério do Desenvolvimento Social, 2008. Elaboração: Oséias Martinuci e Paula Lindo, 2010.

Os mapas de acesso ao conhecimento, que compõe a figura 8, denunciam a importância e necessidade urgente de elaboração de políticas públicas educacionais. Observamos que há uma concentração de famílias com analfabetos funcionais principalmente na porção norte e leste da cidade, porém o interessante é a presença desses casos em famílias que habitam a porção oeste. Interessante no sentido em que ao se considerar o processo histórico da porção norte e leste, (o além linha férrea) a informação não se apresenta como novidade devido às características marcantes de exclusão social. O mapa de "presença de analfabetos funcionais" revela outro território a oeste da cidade que merece um olhar mais cuidadoso.

Os mapas referentes ao ensino fundamental, médio e superior infelizmente reproduzem a realidade nacional, uma grande quantidade de pessoa com menor grau de instrução.

O índice de acesso ao conhecimento (mapa 27) representa 1.439 famílias com o índice entre 0 e 0,25, provavelmente famílias com presença de analfabetos e com poucos anos de estudo que se localizam por todo município, sem se configurar em um tipo de concentração. Embora 85% das famílias (com índice entre 0,25 a 0,67) se localizam por todo território, conseguimos identificar "manchas" mais concentradas nas áreas de exclusão social.

Mapa 27– Presidente Prudente: Índice de Acesso ao Conhecimento



Fonte: IDF – IPEA, Ministério do Desenvolvimento Social, 2008.

Elaboração: Oséias Martinuci e Paula Lindo, 2010.

Quanto ao trabalho:

> Dotar as famílias de meios sem garantir que elas possam efetivamente utilizá-los para a satisfação de suas necessidades não é uma política eficaz. Assim, tão importante quanto garantir que as famílias tenham acesso aos meios de que necessitam é dar-lhes a oportunidade de utilizá-los. Por exemplo, a importância de dar a uma pessoa os conhecimentos necessários para que ela desempenhe uma determinada função será dramaticamente reduzida, caso ela não venha a ter a oportunidade de realizá-la. (BARROS, CARVALHO e MENDONÇA, 2008, P. 15)

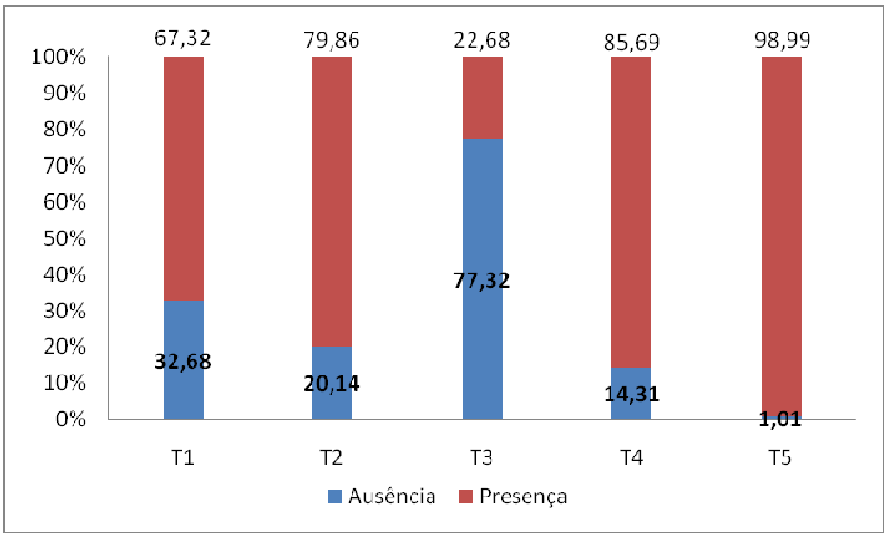
Quadro 6 – Variáveis que compõem o Indicador de Acesso ao Trabalho

Indicador de Acesso ao Trabalho	
Disponibilidade de trabalho	**T1.** Mais da metade dos membros em idade ativa encontram-se ocupados
Qualidade do posto de trabalho	**T2.** Presença de pelo menos um ocupado no setor formal **T3.** Presença de pelo menos um ocupado em atividade não agrícola
Remuneração	**T4.** Presença de pelo menos um ocupado com rendimento superior a 1 salário mínimo **T5.** Presença de pelo menos um ocupado com rendimento superior a 2 salários mínimos

Fonte: BARROS, CARVALHO E MENDONÇA, 2008.

No gráfico 15 a variável "T1" revela que 32,68% das famílias possuem mais da metade dos membros em idade ativa ocupados. Quando é verificada essa porcentagem em relação ao setor formal, percebe-se que o valor percentual diminui ainda mais: apenas 20,14% das famílias possuem pelo menos 1 familiar em emprego formal. Levando em consideração que as condições de vida dependem de diversos fatores, não é surpresa o baixo rendimento salarial das famílias cadastradas, já que verificamos o baixo grau de escolaridade dessa população. Em 2008 foi registrado que 15,31% das famílias possuíam pelo menos um trabalhador ocupado com remuneração acima de 1 salário mínimo e apenas 1% possuem pelo menos um trabalhador ocupado com remuneração acima de 2 salários mínimos. Podemos observar na figura 9, como as informações relacionada as variáveis que compõem o indicador de acesso ao trabalho se epacializam pela cidade.

Gráfico 15 - Presidente Prudente: Porcentagem das variáveis que compõem o Indicador de Acesso ao Trabalho, 2008.



Fonte: IDF, Secretaria de Assistência Social de Presidente Prudente, 2008.

Figura 9 – Presidente Prudente: Variáveis que compõem o Indicador de Acesso ao Trabalho, 2008.

Fonte: IDF, IPEA - Ministério do Desenvolvimento Social, 2008. Elaboração: Oséias Martinuci e Paula Lindo, 2010.

Mapa 28 – Presidente Prudente: Índice de Acesso ao Trabalho

Fonte: IDF - IPEA, Ministério do Desenvolvimento Social, 2008.

Elaboração: Oséias Martinuci e Paula Lindo, 2010.

O mapa 28 demonstra a importância da elaboração de políticas públicas articuladas. O acesso ao conhecimento de uma família se reflete no acesso ao trabalho, logo o mapa anterior (mapa 25) revela o baixo grau de instrução das famílias e o do trabalho dele não se diferencia. Daí verificamos que mais de 50% das famílias estão com os índices entre 0 e 0,25, distribuídos em todo o território a cidade.

Sobre a disponibilidade de recursos, na medida em que a grande maioria das necessidades básicas de uma família pudesse ser satisfeita através de bens e serviços adquiridos no mercado, a renda familiar per capita passa a ser um recurso fundamental na determinação do seu bem-estar. Barros, Carvalho e Mendonça os afirmam que:

> Embora a origem dos recursos não seja relevante para a satisfação das necessidades de uma família, a sustentabilidade e o grau de independência das mesmas dependem da parcela que é gerada autonomamente e da parcela que é recebida como transferências de outras famílias ou do governo (Barros, Carvalho e Mendonça, 2008, p. 16).

O Indicador de Disponibilidade de Recurso é composto por seis variáveis como mostra o quadro 7.

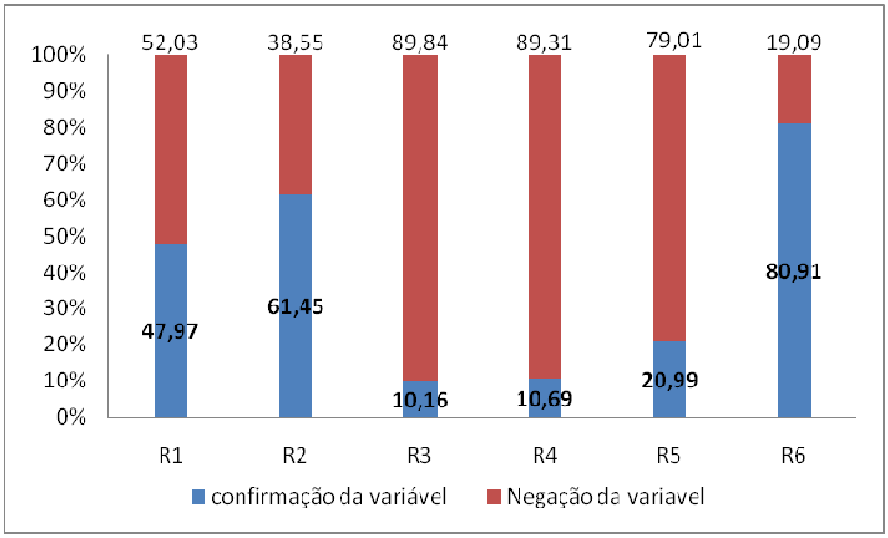
Quadro 7 - Variáveis que compõem o Indicador de Disponibilidade de Recursos

Indicador de Disponibilidade de Recurso	
Extrema pobreza	**R1.** Despesa familiar *per capita* superior à linha de extrema pobreza **R2.** Renda familiar *per capita* superior à linha de extrema pobreza **R3.** Despesa com alimentos superior à linha de extrema pobreza
Pobreza	**R4.** Despesa familiar *per capita* superior à linha de pobreza **R5.** Renda familiar *per capita* superior à linha de pobreza
Capacidade de geração de renda	**R6.** Maior parte da renda familiar não advém de transferências

Fonte: BARROS, CARVALHO E MENDONÇA, 2008.

Os dados referentes ao gráfico 15 registraram que 47,96% das famílias tem despesa familiar per capita maior que a linha de extrema pobreza, definida como 60,00 Reais (variável "R1"). Porém apenas 61,45% das famílias possuem renda per capita superior a linha da extrema pobreza, ou seja, 38,54% das famílias possuem uma renda per capita inferior a 60,00 Reais. Esses valores se refletem nas despesas destinadas a alimentação, observamos na variável "R3" que apenas 10,15% das famílias destinam mais de 60,00 Reais para despesas alimentares. Podemos observar a localização e distribuição territorial dessas informações no figura 10.

Gráfico 16 - Presidente Prudente: Porcentagem das variáveis que compõem o Indicador de Disponibilidade de Recursos, 2008.

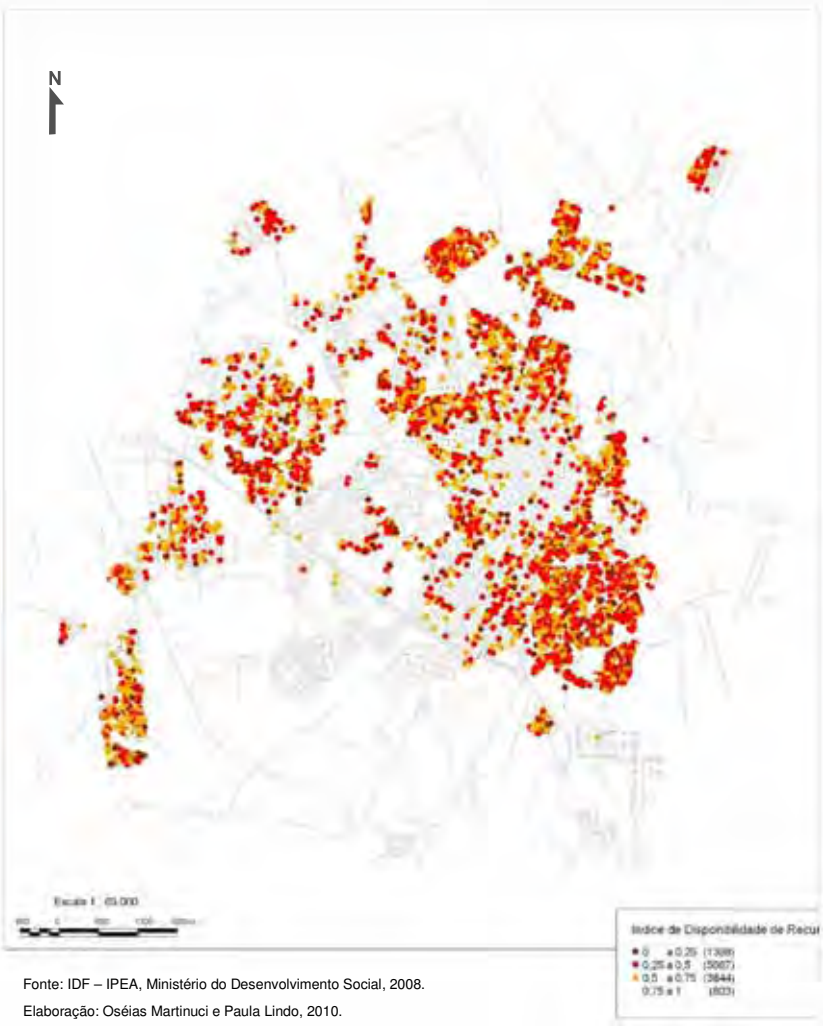


Fonte: IDF, Secretaria de Assistência Social de Presidente Prudente, 2008.

Figura 10 – Presidente Prudente: Variáveis que compõem o Indicador de Disponibilidade de Recursos, 2008.

Fonte: IDF, IPEA - Ministério do Desenvolvimento Social, 2008. Elaboração: Oséias Martinuci e Paula Lindo, 2010.

Mapa 29 – Presidente Prudente: Índice de Disponibilidade de Recursos



Fonte: IDF – IPEA, Ministério do Desenvolvimento Social, 2008.
Elaboração: Oséias Martinuci e Paula Lindo, 2010.

Quanto à disponibilidade de recursos podemos afirmar, ainda, que 6.483 famílias possuem uma renda *per capita* relativamente baixa (mapa 29). Isso significa que quase 60% das famílias então com índices entre 0 a 0,5.

Com o objetivo de garantir a cada criança oportunidades para seu pleno desenvolvimento foram elaborados indicadores relacionados ao trabalho precoce, acesso à escola e progresso escolar. No quadro 8 verificamos as variáveis que compõe o indicador de desenvolvimento infantil.

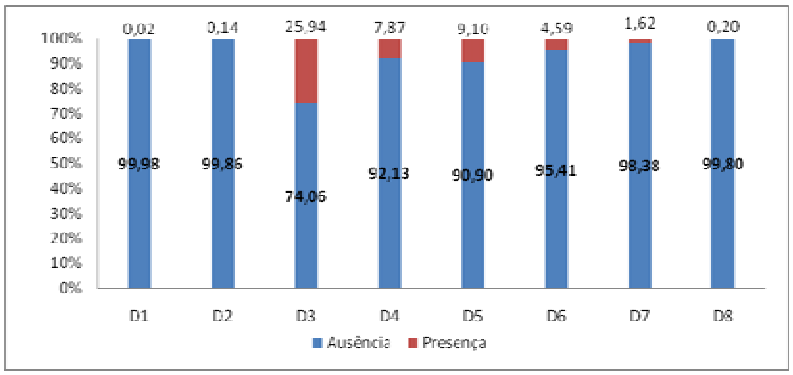
Quadro 8 - Variáveis que compõem o Indicador de Desenvolvimento Infantil

Indicadores de Desenvolvimento Infantil	
Trabalho precoce	**D1.** Ausência de pelo menos uma criança de menos de 10 anos trabalhando **D2.** Ausência de pelo menos uma criança de menos de 16 anos trabalhando
Acesso à escola	**D3.** Ausência de pelo menos uma criança de 0-6 anos fora da escola **D4.** Ausência de pelo menos uma criança de 7-14 anos fora da escola **D5.** Ausência de pelo menos uma criança de 7-17 anos fora da escola
Progresso escolar	**D6.** Ausência de pelo menos uma criança com até 14 anos com mais de 2 anos de atraso **D7.** Ausência de pelo menos um adolescente de 10 a 14 anos analfabeto **D8.** Ausência de pelo menos um jovem de 15 a 17 anos analfabeto

Fonte: BARROS, CARVALHO E MENDONÇA, 2008.

Segundo o IDF de Presidente Prudente sobre o desenvolvimento infantil (gráfico 17) em relação ao trabalho precoce foi registrado a existência de duas famílias no qual há pelo menos uma criança com menos de 10 anos trabalhando. Esse número aumenta quando a idade é elevada para 16 anos, sendo registrada a existência de 16 famílias com a presença de pelo menos uma criança trabalhando (figura 11). Os dados de acesso à escola é preocupante, pois há 25,94% de crianças de 0 a 6 anos fora da escola; 7,87% de famílias com pelo menos uma criança/adolescente de 7 a 14 anos fora da escola e a porcentagem aumenta para 9,10% para adolescentes/jovens de 7 a 17anos (gráfico 16). Em relação ao progresso escolar, verificamos que 4,59% das famílias possuem pelo menos uma criança/adolescente com mais de dois anos de atraso escolar. Quanto ao analfabetismo observamos que 1,62% das famílias, o que equivale a 180 famílias, tem pelo menos um adolescente, entre 10 a 14 anos de idade, analfabeto e 22 famílias com a presença de pelo menos um jovem de 15 a 17anos analfabeto.

Gráfico 17 - Presidente Prudente: Porcentagem das variáveis que compõem o Indicador de Desenvolvimento Infantil, 2008.



Fonte: IDF, Secretaria de Assistência Social de Presidente Prudente, 2008.

Figura 11 – Presidente Prudente: Variáveis que compõem o Indicador de Desenvolvimento Infantil, 2008.

Fonte: IDF, IPEA - Ministério do Desenvolvimento Social, 2008. Elaboração: Oséias Martinuci e Paula Lindo, 2010.

Mapa 30 – Presidente Prudente: Índice de Desenvolvimento Infantil

Fonte: IDF – IPEA, Ministério do Desenvolvimento Social, 2008.

Elaboração: Oséias Martinuci e Paula Lindo, 2010.

No mapa 30 percebemos que o índice de desenvolvimento infantil é melhor se comparado com os outros índices: 90% das famílias têm o índice entre 0,86 a 1. Poderíamos apontar duas questões: i) política pública que exigem que as crianças estejam devidamente matriculadas e freqüentando a escola e também a carteira de vacinação em dia como condição

para as famílias terem acesso a programa e ii) a maioria das políticas desenvolvidas pela assistência social municipal tem como principal foco as crianças e adolescentes.

As condições habitacionais representam uma das principais dimensões das condições de vida de uma família devido a sua íntima relação com as condições de saúde, com o sentimento de sentir-se incluído, conforto e salubridade. Para a analise foram selecionadas variáveis relacionadas à propriedade do domicílio, déficit habitacional, abrigabilidade, acesso adequado à água, saneamento básico e esgotamento sanitário, acesso à coleta de lixo e à eletricidade (quadro 9).

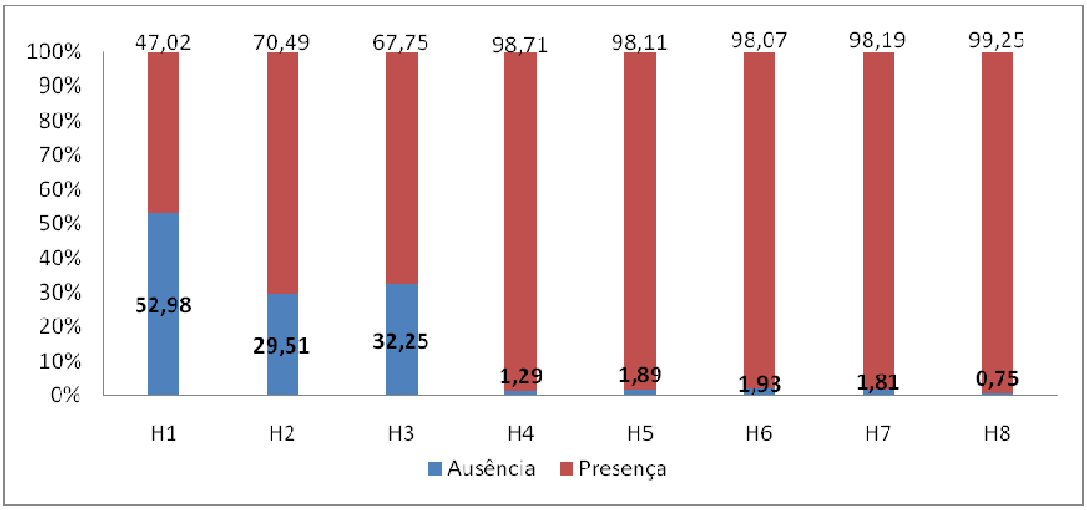
Quadro 9 - Variáveis que compõem o Indicador de Condições Habitacionais

Indicadores de Condições Habitacionais	
Propriedade do domicílio	**H1.** Domicílio próprio **H2.** Domicílio próprio, cedido ou invadido
Déficit habitacional	**H3.** Densidade de até 2 moradores por dormitório
Abrigabilidade	**H4.** Material de construção permanente
Acesso adequado à água	**H5.** Acesso adequado à água
Acesso adequado a saneamento e esgotamento sanitário	**H6.** Esgotamento sanitário adequado
Acesso à coleta de lixo	**H7.** Lixo é coletado
Acesso à eletricidade	**H8.** Acesso à eletricidade

Fonte: BARROS, CARVALHO E MENDONÇA, 2008.

As variáveis de condições habitacionais revelam informações interessantes. Verificamos no gráfico 18 que das 11.132 famílias, 52,98% não possuem domicílios próprio. A variável "H3" revela a densidade habitacional, 67,75% dos domicílios possuem até duas pessoas por dormitório. Pela variável "H4" notasse que 144 domicílios não são de material de construção permanente. Quanto ao acesso a água, saneamento e esgotamento sanitário, coleta de lixo e eletricidade (variáveis "H5 a 8 6") 98% dos domicílios estão em condições adequadas. A síntese dessas informações, podem ser observadas no mapa 29.

Gráfico 18– Presidente Prudente; Variáveis que compõem o Indicador de Condições Habitacionais, 2008.



Fonte: IDF, Secretaria de Assistência Social de Presidente Prudente, 2008.

Figura 12 – Presidente Prudente: Variáveis que compõem o Indicador de Condições Habitacionais, 2008.

Fonte: IDF, IPEA - Ministério do Desenvolvimento Social, 2008. Elaboração: Oséias Martinuci e Paula Lindo, 2010.

No conjunto de mapas da figura 12 optamos por representar as famílias que não têm domicílios próprio, cedido e/ou invadido, pois significa que parte da renda é gasta com aluguel. Observamos que a localização de famílias que não possuem acesso a água, saneamento básico adequado, coleta de lixo e eletricidade são pontuais, sendo necessária uma verificação de campo para compreender o porquê de tais ocorrências.

Mapa 31– Presidente Prudente: Índice de Condições Habitacionais

Fonte: IDF – IPEA, Ministério do Desenvolvimento Social, 2008.

Elaboração: Oséias Martinuci e Paula Lindo, 2010.

Foi no recorte da escala local em sua dimensão intra-urbana que representamos as desigualdades e é com o conceito de escala geográfica que capturamos os territórios de exclusão social, avançando dessa maneira a idéia que os agentes possuem de área de abrangência. Conseguimos identificar na escala local "dados" socioterritoriais que possibilitam o aprofundamento sobre o conhecimento dos territórios em contexto de exclusão social.

Os mapas elaborados apresentaram os territórios de Presidente Prudente, suas diferenças, desigualdades e a necessidade de intervenções para minimizar as condições de precariedade e/ou exclusão social das famílias. São instrumentos de análises significativos para redirecionar as políticas públicas e valorizar as ações em parcerias. Embora nosso foco seja a Política de Assistência Social verificamos que o IDF fornece informações sobre a diversidade das necessidades das famílias, passando exigir uma reestruturação das ações das diferentes Secretarias e das suas respectivas ações que passam a exigir um trabalho conjunto para dar conta das complexidades territoriais.

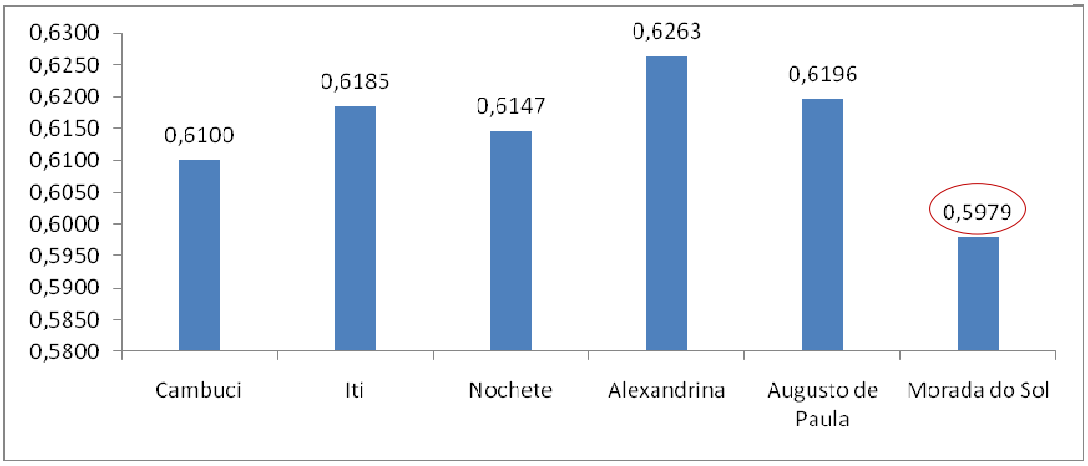
Acreditamos ter demonstrado como as formas de representação dos dados podem revelar relações de poder, inclusão/exclusão, territórios que se diferenciam. Mais do que "apresentar" os fenômenos, o importante é a capacidade de se interpretar as informações e gerar possibilidades de intervir na realidade.

Fica clara, ainda, a importância de qualificar as ações dos agentes diretamente envolvidos com as políticas públicas em relação ao uso de dados estatísticos, sistematização de dados em informações e espacialização destes, pois além de um melhor reconhecimento do território de atuação local, passa-se a ter uma dimensão do território municipal como um todo, sendo o objetivo principal a apreensão da dinâmica da realidade presente nos fenômenos sociais.

4.3 – O território de atuação do CRAS

A partir dos resultados obtidos durante a realização da oficina "Reconhecendo o território de atuação dos CRASs" e tendo em vista a posição da área de atuação do Centro de Referência Morada no Sol quanto ao Índice de Desenvolvimento da Família (mais baixa quando comparada às posições dos outros CRAS – ver gráfico 19), optamos por analisar mais detalhadamente este território, considerando o levantamento dos seus principais aspectos históricos e a realização de trabalhos de campo onde buscamos algumas informações junto a moradores e agentes do CRAS.

Gráfico 19 – Índice de Desenvolvimento da Família dos CRAS de Presidente Prudente



Fonte: IDF-IPEA, Ministério do Desenvolvimento Social, 2008. Elaborado por Martinuci, 2009.

O Jardim Morada do Sol foi implantado ao norte e em descontinuidade à malha urbana da cidade de Presidente Prudente em 1991 e na época o loteamento não pertencia ao perímetro urbano, que foi ampliado em 1996, com a elaboração do Plano Diretor, para regularizar a situação dos loteamentos Jardins Morada do Sol e Brasil Novo.

Ele foi implantado porque em 1989 a Secretaria Municipal da Habitação elaborou o Programa de Desfavelamento para a população residente em áreas públicas municipais, que visava a legalização de moradias, por fixação ou deslocamento e construção de novas habitações, infra-estrutura com remanejamento temporário das famílias durante o período de recuperação das áreas; acompanhamento na mudança das famílias para novas residências; desenvolvimento de programas sociais voltados à saúde, lazer, trabalho e educação etc. Para atender as famílias que não foram beneficiadas com a implantação do Conjunto Habitacional Ana Jacinta, construído na gestão de Paulo Constantino (1989-1992), foi criado o Programa "Loteamentos Urbanizados" em 1990. (SILVA, 2005, p. 49- 52) do qual faz parte.

Porém, a maioria da população chegou ao loteamento entre os anos de 1997 a 1999. O bairro demorou a ser habitado, segundo Silva (2005), porque não houve uma política de planejamento e programas sociais que favorecessem a inserção socioespacial dos moradores.

> O loteamento Jardim Morada do sol tem características que denotam que sua implantação e ocupação não foi precedida de planejamento que considerasse as condições favoráveis à inserção socioespacial de seus moradores na cidade de Presidente Prudente, tendo em vista que não

> houve a implantação de equipamentos urbanos básicos e logo surgiram problemas devido à sua localização distante em posição descontínua à malha urbana já implantada e com ocupação consolidada. (SILVA, 2002, p. 92)

Segundo entrevista concedida à Silva (2008), o presidente da Associação de Moradores do Jardim Morada do Sol bem como a moradora e membro-fundadora da Igreja Congregação Cristã do Brasil no bairro, disseram que:

> […] no decorrer dos anos, através de muita luta por parte dos trabalhadores, houve melhorias no bairro: as primeiras, e de extrema necessidade, foram os serviços de energia elétrica e água encanada, carências que fizeram com que, nos primeiros anos do loteamento, muitas famílias abandonassem os lotes, pois o loteamento era servido com "caminhões pipas" que enchiam as caixas d'água presentes na frente das habitações. (SILVA, 2008, p. 25 -26)

Posteriormente e lentamente, começam ali a serem implantados serviços e infra-estruturas, conforme Silva (2008):

- no transporte coletivo, que passou a servir internamente o loteamento, na medida em que antes chegava apenas à via de entrada.

- implantação do núcleo de Assistência Social (1997), denominado CRAS a partir de 2004.

- o asfaltamento das ruas e vielas;

- a construção de creche (inaugurada no início de 2007);

- a implantação da escola, inaugurada no começo de 2008, que atende apenas ao Ensino Infantil, Fundamental e EJA (Ensino de Jovens e Adultos);

- concessão do direito ao Passe Escolar;

- nova instalação do Programa de Saúde da Família (2009).

Para complementarmos a visualização de alguns aspectos da nossa análise sobre este território, optamos por utilizar a fotografia para registrar a paisagem local. Temos muito claro **que apenas** a captura de uma imagem **não** é suficiente para explicar uma realidade, pois se trata de uma representação estática, uma "fração do espaço" que nossa vista alcança. Porém, o uso da fotografia justifica-se pelo fato dela conter um conjunto de objetos que os olhos alcançam e identificam.

De um modo geral percebemos certas particularidades e/ou semelhanças nas paisagens dos territórios de atuação dos CRASs que nos fazem pensar a respeito das dinâmicas territoriais que neles existem.

Para o desenvolvimento da nossa análise sobre alguns aspectos do território do CRAS Morada do Sol, tomamos dois critérios norteadores:

a) Observação e comparação dos padrões de moradia e de infra-estrutura;

b) Identificação de "áreas descampadas" e terrenos baldios;

Na figura 13, o leitor poderá visualizar algumas características do bairro.

Figura 13 – Jardim Morada do Sol: Fotografias, 2010.

Foto 1

Foto 2

Foto 3

Foto 4

Foto 5

Foto 6

Foto 7

Foto 8

Foto 9

Foto 10

Foto 11

Foto 12

Foto 13

Foto 14

Foto 15

Foto 16

Fotografias: Paula Lindo e Reginaldo J. de Souza, 2010.

Complementando as informações do quadro fotográfico, percebemos em nossos diversos trabalhos de campo a heterogeneidade quanto à distribuição espacial das moradias no bairro. Nas porções noroeste e oeste há maior concentração de moradias, instituições públicas e religiosas e comércio e, por outro lado, as áreas mais ao sul e sudeste apresentam maior concentração de lotes vazios.

Podemos dizer que existe um padrão geral das moradias. Segundo informações de moradores (a partir de entrevistas informais), os terrenos tem em média 130m² e a área das casas não chega a 50m². Observamos um grande número de moradias de alvenaria cuja construção ainda está inacabada. Estas construções geralmente foram e são feitas a partir de trabalhos na forma de mutirão organizados e compostos pelos próprios moradores. Vale ressaltar que ainda existem algumas casas de madeira em situações muito precárias de habitabilidade.

Também observamos alguns terrenos com dupla função, onde foram construídas as moradias e ao mesmo tempo se estabelecem pequenos pontos comerciais (bares, salões de beleza, fornecedor de gás). Podemos atribuir este fato (a partir das nossas observações e da entrevista realizada com a assistente social) à necessidade dos moradores em complementar ou até mesmo obter uma renda com estes estabelecimentos comerciais junto de suas moradias.

Em contrapartida à presença dos terrenos com dupla função está a grande quantidade de lotes vazios que representam um significativo problema à medida que servem como depósitos de lixo e se tornam locais de proliferação de animais e insetos nocivos à saúde.

Para além da descrição dos aspectos anteriormente expostos, coube apreender o **território** do Morada do Sol a **partir da área de atuação** do CRAS. Poderíamos fazer a análise deste território a partir da visão dos moradores, das instituições religiosas, dos diretores das instituições públicas (escola e PSF)[37], mas optamos pela visão dos agentes responsáveis pela política de assistência social, não significando que os papéis dos outros agentes sejam nulos.

No decorrer da oficina realizada com a equipe deste CRAS, obtivemos informações relevantes para nossa análise. A assistente social que atua no Jardim Morada do Sol, Maria

[37] Para mais informações a respeito das condições de vida urbana do território do Jardim Morada do Sol, conferir o trabalho de SILVA (2008).

José da Silva, deixou claro que o objetivo do centro de referência é ser "a porta de entrada" da família ao atendimento, inclusão através do acesso aos serviços de políticas públicas. Segundo a assistente, o CRAS é um local de escuta, de orientação, de acolhimento, encaminhamento e inclusão.

O CRAS conta com uma equipe de 8 pessoas, sendo: 1 assistente social, 4 educadores, 2 trabalhadores de serviços gerais, 1 cozinheira e 3 vigias. Maria José nos informou que os principais desafios do CRAS atualmente é adequar a equipe como prevê o SUAS e ampliar e melhorar o espaço físico predial. Em junho de 2009 eram desenvolvidos os seguintes programas e projetos, sendo que constatou-se, ainda uma lista de espera de 40 pessoas para serem inseridas nos respectivos programas e projetos.

- Criança cidadã (175 atendidos);
- Ação Jovem (102 atendidos);
- Renda cidadã (50 atendidos);
- Cuidadores de Idosos (23 atendidos);
- Casa do brinquedo (20 atendidos);

A descentralização da política social funciona como uma estratégia territorial, pois ela se propõe localizar o Centro de Referência em um território de alta exclusão social, indicando uma lógica de responsabilidade-estatal que se diferencia da prestação de serviço assistencialista. No território do Morada do Sol observa-se uma dimensão socioterritorial que introduz, no decorrer dos processos decisórios e da prestação de serviços, o fortalecimento de redes socioassistencial, a participação de agentes intermediadores oriundos da comunidade, incluídos como comunicadores entre o corpo técnico e comunidade. O CRAS estabelece parcerias com 1) Casa da Sopa, 2) Proama , 3) Pastoral da Criança, 4) Pastoral da Família, 5) Associação de moradores, 6) Posto de saúde da Família, 7) Escola EMEIF, 8) Senai, 9) UNESP, 10) Conselho Tutelar e 11) Ministério Público.

Essas articulações, além de transformarem o território, transformam o modo como os agentes responsáveis pela política agem e também a escala de ação da política pública. Resultando uma melhoria no modo de implementar a política.

Assim, percebemos que o território do Morada do Sol é mais do que uma área de atuação. Afirmamos isso porque os agentes do CRAS concebem esse território como lugar da responsabilidade social, da ação compartilhada. O território apresenta-se como o lugar de

elaboração de ações, **práticas diferenciadas de gestão do lugar social**. Existe uma ação social diferenciada naquilo que se relaciona com a capacidade e a possibilidade material e institucional efetiva da assistente que busca garantir a igualdade efetiva e não apenas formal, como prevista em lei, de oportunidades aos moradores.

Segundo afirmação da equipe, os moradores possuem uma identidade, uma história comum - referente à formação do bairro - que os fazem colaborar com as ações propostas. Encontra-se ai questão não desprezível: a identidade forjada pela história comum alia-se a nosso ver, com os esforços da ação da equipe para formar um novo sujeito de direito, seja nas salas do Centro com o trabalho dos educadores sociais, seja na ação direta que a assistente social estabelece com os moradores e redes de solidariedade. A equipe consegue identificar as posturas dos moradores que acompanham e percebem as transformações territoriais que surgem com as ações do CRAS.

Verificamos que a articulação das ações em rede é um ponto no qual a assistente social Maria José da Silva se dedica desde a época que iniciou o trabalho no bairro. Antes de 1997 ela trabalhava na secretaria e sempre fazia visitas ao bairro, que ainda não possuía infraestrutura básica. Ela lembra que a maioria das moradias eram barracos cobertos de lona, plástico ou madeirite. Depois de 1997, com a nova administração (gestão 1997-2000), ela passou a acompanhar mais de perto os moradores, estabeleceu uma parceria com a "Casa da Sopa" que desenvolvia trabalhos no local. Posteriormente estabeleceu uma parceria com os líderes da igreja católica que também disponibilizaram o espaço da igreja. A partir dessas articulações foi possível conhecer a demanda da população local e assim elaborar e implementar projetos.

Entre as atividades desenvolvidas (pelas instituições religiosas) no âmbito destes projetos, estão aquelas que foram além dos atendimentos imediatos e assistencialistas com a doação de materiais de construção, cestas básicas, remédios etc. Houve um trabalho de identificação e formação de líderes locais. Maria José nos informou que a igreja católica - através da pastoral social, da criança e da saúde - treinou e formou líderes, do mesmo modo a "Casa da Sopa" também tinha o papel de identificar líderes e chamá-los para responsabilidades. Portanto, as ações não objetivaram somente as doações e passaram para o plano da própria conscientização dos cidadãos sobre seus direitos e a melhor forma de reivindicá-los.

É possível, agora, retomar a leitura do mapa 13 elaborado pela equipe do CRAS. É possível localizar no mapa a distribuição espacial de todos os pontos os quais descrevemos até agora como localização de moradia com dupla função, lotes vazios, redes socioassistenciais e equipamentos públicos. Associando tais informações/características sobre o território do Morada do Sol junto àquelas elaboradas dos mapas 3, 4 e 5, que representam áreas de exclusão social e território usado, chegamos à seguinte hipótese: apesar de se tratar de um território da exclusão e com o mais baixo IDF entre os demais CRASs, as "ações sociais diferenciadas" dos agentes **possibilitarão** a médio e longo prazo a minimização de desigualdades e inclusão social dos moradores dentro da escala urbana como um todo: o cidadão e seu direito de vivenciar e usar os diferentes espaços urbanos (além do seu próprio bairro) com suas diferentes funções e possibilidades (acesso ao trabalho, educação, saúde, áreas de lazer e cultura).

Visando contribuir com a ação da equipe, com base em todos os argumentos anteriormente apresentados, para melhor apreender o território de atuação e para potencializar as políticas públicas, elaboramos o mapa 32 na tentativa de suprir a ausência de elementos que permitam a identificação do território usado. Então, sobrepusemos os dados do IDF na imagem de satélite com o objetivo de conferir maior visibilidade para identificação da dimensão territorial das desigualdades sociais. Para além do território área, pretende-se que essa ferramenta tenha decorrências positivas nas ações cotidianas dos agentes em benefício dos atendidos. E, ao mesmo, tempo possa ser também por eles apropriada.

Mapa 32 – Morada do Sol: Índice de Desenvolvimento da Família, 2008.

Fonte: IDF, IPEA – Ministério do Desenvolvimento Social, 2008 e Imagem de Satélite do Google Earth.

Considerações Finais

Sem ter a pretensão de apontar conclusões definitivas a respeito de todos os temas abordados ao longo deste trabalho, podemos sintetizar algumas ideias em torno da questão das desigualdades sociais. Sabemos que essas desigualdades são fenômenos que se manifestam espacialmente assim como a produção do espaço urbano reproduz a desigualdade e por isso devem constar nas agendas de pesquisa entre as ciências sociais, inclusive a Geografia.

Do ponto de vista do geógrafo, partimos do pressuposto de que a análise das questões sociais precisa de uma sustentação teórica a partir de categorias e conceitos que sejam capazes de possibilitar leituras territoriais, tendo-se em vista a complexidade inerente ao fenômeno da exclusão social.

Nós verificamos que um dos aspectos desta complexidade está na própria visibilidade do fenômeno quando representado cartograficamente por meio de diferentes escalas geográficas. Escalas menores[38] nos oferecem panoramas mais gerais e generalizantes da distribuição espacial das desigualdades em contextos mais amplos, ou seja, em contextos regionais.

Por outro lado, ao direcionarmos a análise do fenômeno – bem como sua representação cartográfica – para a escala local, somos chamados, de modo mais apropriado, a melhor compreender suas particularidades, ou seja, passamos a perceber como, de fato, as desigualdades transformam territórios, geram formas espaciais, afetam a(s) dinâmica(s) social(ais), influenciam o cotidiano das pessoas e reclamam por políticas públicas que tenham como meta combatê-las ou minimizá-las.

Daí emerge outro aspecto da complexidade dessa problemática: o que fazer e como fazer para que ela seja resolvida? Quais são as melhores medidas a serem tomadas para que a exclusão social, por exemplo, seja minimizada no âmbito dos territórios das cidades?

As políticas públicas de assistência social despontam atualmente como formas de se atender à garantia dos direitos dos cidadãos no que diz respeito à busca por condições dignas de vida. Certamente são vários os desafios para todos os agentes envolvidos – direta

[38] Escalas diferentes indicam maior ou menor redução. Em razão disso, são usadas as expressões Escala Maior e Escala Menor para se fazer comparações entre várias escalas. Uma escala será maior quando indica menor redução. Por sua vez, uma escala será menor quando indica mais redução. Por exemplo, na relação de escalas a seguir, a maior será 1: 5.000 e a menor será 1: 5.000.000. Exemplo: 1: 5.000 (maior), 1: 50.000, 1:500.000, 1:5.000.000 (menor).

ou indiretamente – com a elaboração dessas políticas. Nós verificamos que um dos desafios foi aquele referente à própria estratégia a ser adotada para se intervir nos territórios de modo a transformá-los em beneficio de grupos sociais que porventura venham a se encontrar em situações de extrema pobreza, vulnerabilidade, miséria, precariedade, enfim, em situações de exclusão social.

Então, foi preciso conhecer de modo mais próximo o trabalho de agentes que lidam diretamente com esta realidade para que verificássemos quais eram as formas/as estratégias que eles adotavam para colocar em prática as propostas legais do Plano Nacional de Assistência Social (2004). A melhor maneira para alcançarmos esse objetivo foi nos aproximarmos dos Centros de Referência da Assistência Social. Aproximação esta que, por sua vez, não poderia ter sido mais produtiva no sentido de ampliar horizontes de leituras sobre a temática da exclusão social.

O trabalho realizado junto aos CRASs teve um importante significado para todos os participantes diretos, em primeiro lugar porque a Universidade Pública cumpre de maneira concreta seu dever de envolver-se com a realidade, os desafios e as demandas sociais em que pode interferir a partir de seus conhecimentos acumulados.

Em segundo lugar, porque se tratou de uma articulação conjunta entre a produção de um conhecimento sobre os territórios da exclusão social e a capacidade de neles intervir, enfrentando com melhores instrumentos os problemas.

As reuniões em que cada CRAS foi visitado, o contato direto com os servidores da Assistência Social municipal, o diálogo com assistentes sociais e educadores foram fundamentais para conhecer as atividades e apreender a dinâmica destes centros de referência da política da Assistência Social.

O envolvimento na elaboração dos mapas, na identificação de seus territórios de ação, seus potenciais e os entraves ali existentes, com a participação direta de quem implementa a política pública, permitiu visualizar, compreender e refletir de outra maneira sobre a política da assistência social. E tais resultados ficaram mais claros na oficina final de encerramento da atividade.

Ao mesmo tempo, o conjunto das reflexões acumuladas, além de fornecerem pistas concretas e valiosas para a avaliação da política pública em andamento, permite ainda a

formulação de outras ações necessárias e cada uma específica em relação à outra, na medida em que o foco passa a ser o território.

Sobre o conceito de território, nós percebemos que há uma lacuna entre a concepção dos agentes e as práticas de intervenção na realidade. Assim, nós chegamos à conclusão de que o conceito de território, apesar de ser considerado como um avanço no âmbito da política nacional (à medida que está inserido nas determinações oficiais do NOB/SUAS), ainda não vem sendo interpretado a partir de seus múltiplos significados, sobretudo aqueles que oferecem possibilidades à efetivação de ações que realmente vão ao encontro dos interesses sociais, ou seja, o território como produto e processo de relações de poder, como espaço de fluxos de pessoas, mercadorias e informações, enfim, como espaço de sociabilidade e de vivencia direta das pessoas que o (re)produzem cotidianamente.

Diante da constatação dessa lacuna entre uma determinada concepção de território e as intervenções baseadas nas políticas de assistência social, nós também concluímos que a Geografia tem um papel relevante no que diz respeito: i) à abertura de seus pressupostos teórico-metodológicos a outras áreas do conhecimento (uma possível **interdisciplinaridade**, por exemplo, entre Serviço Social e Geografia); e ii) ao seu importante caráter pedagógico e instrumental, de onde a produção cartográfica emerge como potente ferramenta para o **reconhecimento de dinâmicas territoriais e difusão de informações que orientem políticas** realmente capazes de transformar territórios, ou melhor, transformar as realidades das pessoas, principalmente daquelas que se encontram socialmente excluídas.

Além de constarmos alguns limites quanto ao modo de conceber o território e as possibilidades de contribuições da Geografia, com a finalidade de conhecer os diferentes tipos de exclusão social e seus territórios, verificamos a partir da articulação do nosso conhecimento geográfico e das experiências vivenciadas nos CRASs, que uma das possibilidades reais para potencializar e avançar com as políticas públicas será através do desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão dos agentes executores. E como apontamos e demonstramos ao longo de nossa dissertação, isso pode ser feito através da:

1) produção e sistematização de informações das famílias/indivíduos em relação ao gênero e a em seus diferentes ciclos de vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); e

2) construção de indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade, risco pessoal e exclusão social.

A finalidade será identificar pessoas: a) com redução da capacidade pessoal; b) portadoras de deficiências; c) em situação de abandono; d) vítimas de maus tratos, violência, exploração; e) vítimas de apartação social. Para que o direito à cidadania não seja só declaratório, isto é, não dependa apenas de palavras ou texto de lei.

Além da produção e sistematização de dados contribuírem para identificação e leitura do território, também podem cumprir o papel de avaliadora das ações prestadas pelo poder público, pois facilmente pode detectar e informar sobre as ações realizadas, sua eficiência e efetividade.

Tal proposição decorre do fato de que sistematização e uso das informações não são novidades para a Política de Assistência Social, pois o PNAS/2005 preconiza a "vigilância social" com uma das funções da Assistência Social. Segundo a NOB/SUAS (2005, p. 19) a vigilância socioassistencial deve buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias, a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos "territórios de incidência de riscos" no âmbito da cidade, do Estado, do país, para que a Assistência Social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos. Assim, acreditamos que o nosso mérito foi constatar que ainda há muito o que se avançar para colocar em prática o que é previsto em lei. Para além dessa constatação, acreditamos também que há grande potencial na **função vigilância social,** que deve se colocada em prática e procuramos avançar concretamente com sugestões possíveis de incorporar dados e informações para esta tarefa.

Quanto à representação cartográfica, embora tenhamos insistentemente buscado superar antigas práticas de produção de mapas com a localização de objetos e fenômenos, procurando formas de representações dinâmicas, que fossem capazes de revelar processos, o movimento de apropriação do território e a multidimensionalidade da exclusão social, apenas avançamos em relação ao modo de conceber tal representação.

Denominamos essa concepção de **cartografia para ação** na tentativa de colaborar com a ação dos agentes envolvidos com a elaboração de políticas públicas. Embora **ainda** não tenhamos alcançado o objetivo de apresentar produtos cartográficos mais dinâmicos,

salientamos que existem possibilidades abertas para que a elaboração de mapas com tal caráter aconteça, principalmente quando revalorizamos o (re)conhecimento direto do território vivido (por meio de trabalhos de campo) e sentimos a necessidade de produzir mapas analíticos capazes de representar as carências de grupos excluídos e viabilizar a efetivação da ação da política pública.

Acreditamos que, ao fim dessa dissertação, todas as ideias expostas até o momento contribuem para o debate de caráter geográfico sobre as políticas públicas voltadas ao combate das desigualdades sociais. Também esperamos que este trabalho suscite a produção de novos estudos relacionados:

1) às diferenças das políticas universais e focalizadas, bem como as suas coexistências, associadas às escalas geográficas.

Algumas políticas públicas devem ser pensadas na escala nacional para garantir sua unidade estratégica. Por outro lado, a diversidade dos territórios também exige elaboração de políticas para escala local para garantir as necessidades e especificidades do lugar. Dessa maneira, existem políticas públicas que devem ser elaboradas para a escala nacional com o objetivo de garantir direitos universais a todos os cidadãos quanto ao acesso a serviços públicos nas áreas de educação, saúde, seguridade social e mercado de trabalho. Por outro lado, é necessário, também, pensar nas políticas públicas locais que podem ser universais ou focalizadas.

2) aos impasses no desenvolvimento das políticas públicas no Brasil relacionados às fases de formulação e implementação das políticas.

Para aumentar o potencial de enfrentamento da exclusão social por meio da política de assistência social, de maneira que esta seja efetiva, eficaz e eficiente, é necessário reordenar as relações entre as fases de formulação e implementação da política pública. Os processos de formulação e implementação da política pública advêm de uma série de elementos: trata-se da formulação a partir do cotidiano, da particularidade, da especificidade dos territórios. Portanto, é necessário que haja um retorno da implementação para a formulação ("reformulação para ação") como meio de avançar sobre a linha unidirecional que existe atualmente nas políticas públicas.

3) ao processo de desenvolvimento da autonomia dos agentes responsáveis pela execução da política pública.

Observamos que os Centros de Referência de Assistência Social têm toda possibilidade de desenvolver sua autonomia para personalizar suas políticas públicas e o elemento fundamental capaz de particularizar a política de assistência social é o território – elo conceitual entre a ação das políticas e as transformações que procura desencadear. É o agente que implementa a política no dia a dia, que conhece seus territórios de atuação e deve ter autonomia, por exemplo, para formular cursos de qualificação, estabelecer e desenvolver redes de relacionamentos, discutir a maneira de acolher os diferentes segmentos sociais etc.; ou seja, estamos falando de estratégias territoriais, reformulações de ações que concretizam a política, que só são viabilizadas por meio da autonomia.

Os instrumentos das políticas públicas só adquirem verdadeira importância ao terem sua operacionalização e a sua implementação se forem reelaboradas, aplicadas e monitoradas pelos agentes executores da política no território. Caso contrário, os instrumentos, programas e projetos, mesmo quando respaldados em leis, serão em princípio apenas recursos, que só se transformarão em ações efetivas quando houver condições de implementação eficaz desses mesmos recursos por agentes autônomos.

Optamos por sistematizar as ideias anteriormente apresentadas e sugeri-las como novas possibilidades/novos pontos de partida para outros estudos porque elas não foram necessariamente contempladas no decorrer do trabalho, porém suscitaram reflexões que também contribuem ao entendimento e à potencialização das políticas públicas.

Esperamos, assim, que esta dissertação possa contribuir com outras pesquisas de diferentes campos científicos que têm como objetivo comum a minimização das desigualdades sociais.

Bibliografia

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro:** herança e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARCHELA, Rosely Sampaio; ARCHELA, Edison. Síntese cronológica da cartografia no Brasil. O Portal da Cartografia. **Revista de Geografia**, Londrina, v. 1, n.1, p. 93-110, 2008.

ARCHELA, Rosely Sampaio. **Análise da cartografia brasileira**: bibliografia da cartografia na geografia no período de 1935-1997. 2000. 168 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. Evolução Histórica da Cartografia no Brasil: Instituições, Formação Profissional e Técnicas Cartográficas. **Revista Brasileira de Cartografia,** n. 59/03, dez. 2007.

BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, vol.15, n.42, fev. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000100009> Acesso em: Mar. 2007.

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela de; MENDONÇA, Rosane. ***O* Índice de Desenvolvimento da Família** – Texto para discussão n. 244, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, setembro de 2008. Disponível em: < http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD244.pdf> Acesso em: Nov. de 2009.

BERTIN, Jacques. **Sémiologie graphique**. 4. ed. Paris: Édition de l'EHESS, 1965.

_____. Ver ou Ler: Um novo olhar sobre a cartografia. **Seleção de Textos**, São Paulo. N. 18, p. 45-62, maio, 1988.

BERTIN, Jacques; GIMENO, Roberto. A Lição de Cartografia na Escola Elementar. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 2, n. 1, p. 35-56, jan/jun 1982.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei Orgânica e Assistência Social – LOAS. **Lei 8742, de 07.12.1993.**

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004. Disponível em < http://www.mds.gov.br/nob.asp > Acesso em: maio de 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SUAS: Configurando os eixos de Mudança. Brasília, DF: **Capacita SUAS**, v. 1, 2008.

_____. – **Norma Operacional Básica** – NOB/SUAS – Construindo as bases para a implementação do sistema único de assistência social. Brasília, DF, 2005. Disponível em < http://www.mds.gov.br/nob.asp > Acesso em maio de 2009.

_____. ***Orientações Técnicas para o Centro de Referência da Assistência Social*** – Proteção básica do sistema único de assistência social. Brasília, DF, 2006. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/suas/guia_protecao/cras-centros-de-referencia-da-assistencia-social/copy_of_orientacoes_cras_1.pdf/view > Acesso em: maio de 2009.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego & Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Aspectos conceituais da vulnerabilidade social**. 2007. Disponível em: Acesso em: out. de 2009.

BRUNET, R. **Pour une pratique raisonée et rationelle de la représentation des territoires.** Disponível em: <http://www.mgm.fr/ARECLUS/page_auteurs/Brunet4. html>. Acesso em: fev. 2007.

_____. **Des modèles em géographie? Sens d'une recherche.** Disponível em: <http://www.mgm.fr/ARECLUS/page_auteurs/Brunet3.html>. Acesso em: fev. 2007.

CÂMARA, Gilberto; MONTEIRO, Antônio M. V.; Medeiros, José S. de. Fundamentos Epistemológicos da Ciência da Geoinformação. In: _____. **Introdução à ciência da geoinformação**. São José dos Campos: INPE, 2001. (Não paginado). Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/gilberto/livro/introd/cap5-epistemologia.pdf> Acesso em: fev. 2007.

CAMARGO, José Márcio. Política Social no Brasil: Prioridades erradas, incentivos perversos. **SÃO PAULO EM PERSPECTIVA**, 18(2): 68-77, 2004. Disponível em:< www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a08v18n2.pdf> Acesso em: 20 de julho de 2009.

CAPEL, Horacio. **Las Nuevas Geografias**. Barcelona: Salvat, 1994.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: Labur Edições, 2007.

CASTRO, Iná Elias. O problema da escala. In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo Cesar da C; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 117-140.

CENTRO DE ESTUDOS E MAPEAMENTO DA EXCLUSÃO SOCIAL PARA POLÍTICAS PÚBLICAS (Presidente Prudente, SP). **Atlas da exclusão social**. Presidente Prudente, 2003. 1 CD ROM. Escala 1: 50.000.

COBO, Barbara; SABÓIA, Ana Lúcia. **Uma Contribuição para a Discussão sobre a Construçãode Indicadores para Implementação e Acompanhamento de Políticas Públicas**. Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambu, MG, 2006. Disponível em: < http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_411.pdf > Acesso em: nov. de 2009.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1991

_____. Espaço: um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo Cesar da C; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. P. 15-47.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. **Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente: A experiência brasileira recente.** Brasília: CEPAL/ PNUD/OIT, 2008. Relatório de trabalho. Disponível em: < http://www.pnud.org.br/arquivos/arqui1220877382.zip>. Acesso em: 21 jul. 2009.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1995.

COSTA, Alfredo Bruto. Exclusões sociais, Lisboa: Gradativa, 2001.

CUNHA, Edite de Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas Sociais. In: CARVALHO, Alysson. et al. (Org.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. P. 11-25.

DEMO, Pedro. Pobreza da Pobreza. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

DI GIOVANNI, Geraldo. As Estruturas Elementares das Políticas Públicas. **Caderno de Pesquisa** do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP/UNICAMP, n. 82, 2009.

EVANGELISTA, Helio de Araujo. Geografia tradicional no Brasil. Uma geografia tão mal-afamada quanto mal conhecida. **Revista Geo-Paisagem** (on-line), v. 5, n. 10, jul./dez., 2006. Disponível em: <http://www.feth.ggf.br/Geotrad.htm#_ftn17>. Acesso em: 12 mai. 2009.

FARIA, Maria Dulce de. A Representação Cartográfica no Brasil Colonial na Coleção da Biblioteca Nacional. **Biblioteca Virtual da Cartografia Histórica do século XVII ao XVIII.** Não paginado. Disponível em: <http://consorcio.bn.br/ cartografia/ cart_colonial.html>. Acesso em: 27 mai. 2009.

_____. Geografia crítica. **Revista Geo-Paisagem** (on-line), v. 5, n. 9, jan./jun., 2006. Disponível em: < http://www.feth.ggf.br/Geocr%C3%ADtica.htm>. Acesso em: 12 mai. 2009.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista de Planejamento e Políticas Públicas,** n. 21, p. 211-259, jun de 2000. Disponível em: <http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_Frey.pdf>. Acesso em: dez. 2006.

GERARDI, Lucia Helena de Oliveira. Memórias, histórias e interpretações da "revolução" teorético-quantitativa em Rio Claro. In: Colóquio Brasileiro de História do Pensamento Geográfico, 1, Rio Claro. **Anais...** Disponível em: <http://www.ig.ufu.br/coloquio/textos/Lucia%20Helena%20de%20Oliveira%20Gerardi.pdf> Acesso em: 10 jan. 2009.

GIRARDI, Eduardo Paulon. **Atlas da Questão Agrária Brasileira** (on-line). Disponível em: <http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas>. Acesso em: 10 jun. 2009.

GIRARDI, Gisele. Leitura de mitos em mapas: um caminho para repensar as relações entre Geografia e Cartografia. **Revista Geografares**, Vitória, v. 1, n, 1, p. 41-50, jun., 2000.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. O conceito de região e sua discussão. In CASTRO, Iná E.; GOMES, Paulo C.; CORRÊA, Roberto L. **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2005, p. 49-76.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. A Geografia esta em crise. Viva a Geografia! In MOREIRA, Ruy (org.) **Geografia: Teoria e Crítica**. O saber posto em questão. Petrópolis: Vozes, 1982.

HAESBAERT, Rogério. **Região, diversidade territorial e globalização**. Niterói: DEGEO/UFF, 1999, p. 15.

HAESBAERT, Rogério. Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, Alexandre Domingues; SPOSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão – PR: UNOESTE, 2004a.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do 'fim dos territórios' à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004b.

IPEA. PNAD 2008: Primeiras Análises – Demografia, Trabalho e Previdência. **Comunicado da Presidência** nº 31, outubro de 2009.

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patricia Dario El-Moor; CHAIBUB, Juliana Rochet Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velha s agendas e recentes desafios (1988-2008). In **POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise**, IPEA, Brasília, v. 1, n. 17, 2008.

JANNUZZI, Paulo de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, p. 51-72, jan/fev, 2002.

_____. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas, SP: Editora Alínea, 2003.

JOLY, Fernando. **A cartografia**. Campinas: Papirus, 1990

KATUTA, Ângela Massumi. A Linguagem Cartográfica no Ensino Superior e Básico. In: PONTUSCHKA, Nídia Nacib; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino (Org.). **Geografia em Perspectiva**. São Paulo: Contexto, 2006. P. 133-139.

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

LEMOS, Maria Teresa Toribio Brittes. **Considerações sobre o Programa Social do Governo Fernando Henrique Cardoso.** Disponível em: <crab.rutgers.edu/~goertzel/MariaLemos.doc > Acesso em: jan. 2010. 9 páginas.

LENCIONI, Sandra. **Região e geografia**. São Paulo: EDUSP, 1999.

LONARDONI, Eliana; GIMENES, Junia Garcia; SANTOS, Maria Lucia. O processo de afirmação da assistência social como política social. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 8, n. 2, jan.-jun., 2006. Disponível em: < http://www.ssrevista.uel.br/c-v8n2.htm> Acesso em: jan. de 2010.

MARTINELLI, Marcello. Cartografia Dinâmica: Tempo e espaço nos mapas. In **GEOUSP-Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 18, p. 53-66, 2005.

MARTINELLI, Marcello. **Mapas da geografia e cartografia temática.** São Paulo: Contexto, 2006.

MARTINUCI, Oséias da Silva. **Circuitos e modelos da desigualdade social intra-urbana**. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Presidente Prudente.

MELAZZO, Everaldo S. et al. Políticas Públicas e Exclusão Social: a construção do debate no interior do SIMESPP. FÓRUM DE CIÊNCIAS DA FCT, 4., Presidente Prudente, 2003. **Anais...** FCT/UNESP, 2003. Disponível em: <http://www2. prudente.unesp.br/simespp/prodcient.asp>. Acesso em: Dez. 2007.

MELAZZO, Everaldo S. et al. Proposta de Sistema de Indicadores Sociais Georeferenciados para o Planejamento e a Gestão Local. SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - SIMPEP, 9., 2002, Bauru. **Anais eletrônicos**... Bauru: FEB. Disponível em:

‹http://www2.prudente.unesp.br/simespp/prodcient. asp›. Acesso em: dez. 2007. (Não paginado).

MELAZZO, Everaldo S. **Padrões de desigualdades em cidades paulistas de porte médio**. A agenda das políticas públicas em disputa. 2006. 222 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

MENEZES, Paulo Marcio Leal de; COELHO NETO, Ana Luiza. **Escala:** estudo de conceitos e aplicações. Disponível em: ‹http://www.Cartografia.org.br/xixcbccd/artigos/c3/CIII-13/Escala_F.pdf› Acesso em: Mai de 2002.

MESTRINER, Maria Luiza. ***O* Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. São Paulo, Cortez, 2001.

MONTEIRO, Carlos Augusto de Figueiredo. Na encruzilhada da crise global: velhos caminhos e novas trilhas para geografia no Brasil ao início do século XXI. **Revista Formação**, Presidente Prudente n. 6, p. 41 -54, 1999.

MONTEIRO, J. V. **Fundamentos da política pública**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.

MORAES, Antonio Carlos Robert de. **Geografia**: pequena história crítica. São Paulo: Annablume, 2007.

MOURA, Rosa; OLIVEIRA, Deuseles de; LISBOA, Helena dos Santos; FONTOURA, Leandro Martins, GERALDI, Juliano. Geografia Crítica: legado histórico ou abordagem recorrente? **Biblio 3W**, Barcelona, v. 13, n. 786, 5 de junio de 2008. Disponível em: ‹http://www.ub.es/geocrit/b3w-786.htm›. Acesso em: Jun. 2009.

OLIVEIRA, Iris Maria de. Política Social, Assistência Social e Cidadania: algumas aproximações acerca do seu significado na realidade brasileira. **Revista Desafios Sociais**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Ano I, Nº 2, Natal-RN: Editora da UFRN, Setembro 2003.

Disponível em: ‹http://www.cpihts.com/2003_10_19/Iris%20Oliveira.htm#_edn2›

OLIVEIRA, Francisco de. ***A* economia brasileira**: crítica à razão dualista. Petrópolis: Vozes/Cebrap, 1981.

OLIVEIRA, Lívia. **Estudo metodológico e cognitivo do mapa.** 1978. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

PEREIRA, José Veríssimo da Costa. A Geografia no Brasil. In: AZEVEDO, Fernando de. **As ciências no Brasil**. São Paulo: Melhoramentos, [19-]. P. 315-412.

PEREIRA, Larissa Dahmer. Os direitos de cidadania na LOAS, a PNAS e o SUAS: limites e desafios. **Caderno Especial** nº21. Edição: 26 de agosto a 09 de setembro de 2005. Disponível em: ‹ www.assistentesocial.com.br › Acesso em: 20 de julho de 2009.

POCHMANN, Marcio ; AMORIN, Ricardo (Org.). Atlas da Exclusão Social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.

PONCET, Patrick. Quel fond de carte pour l'Australie? **Mappemonde**, Paris, n. 74, p. 1-8, fev, 2004. Disponível em: ‹http://mappemonde.mgm.fr/num2/ articles/art04206.html›. Acesso em: Nov. 2006.

POCHMANN, Marcio; AMORIN, Ricardo. (org.) **Atlas da Exclusão Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

POCHMANN, Marcio. Pobrezas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, A3, 5 de fev. 2010.

PRESIDENTE PRUDENTE. **Lei Número: 925/1964**. Ementa: Dispõe sobre: Organização do Serviço de Assistência e Seguro social do Município de Presidente Prudente. Prefeitura, Presidente Prudente, 1964.

_____. **Lei Número: 3134/1991**. Ementa: Política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, e dá outras providências. Prefeitura, Presidente Prudente, 1991.

_____. **Lei Número: 3528/1992**. Ementa: Dispõe sobre autorização para o Executivo Municipal implantar programas que ofereçam locais de pernoite para os meninos de rua "CASA DE ACOLHIDA". Prefeitura, Presidente Prudente, 1992.

_____. **Lei Número: 3706/1993.** Ementa: Cria a Secretaria Municipal da Criança, Família e Bem Estar Social e dá outras providências. Prefeitura, Presidente Prudente, 1993a.

_____. **Lei Número: 4324/1996**. Ementa: Cria Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências. Prefeitura, Presidente Prudente, 1993b.

_____. **Lei Número: 4526/1997**. Ementa: Cria a Secretaria Municipal de Assistência Social e revoga a Lei nº 3.706/93, que dispõe sobre a criação da Secretaria Municipal da Criança, Família e Bem Estar Social. Prefeitura, Presidente Prudente, 1997.

_____. **Lei Número: 5007/1998.** Ementa: Autoriza o Município de Presidente Prudente a celebrar convênio com o Governo do Estado de São Paulo, para a municipalização da gestão das ações e serviços de assistência social, e dá outras providências. Prefeitura, Presidente Prudente, 1998a.

_____. **Lei Número: 5008/1998.** Ementa: Autoriza o Município de Presidente Prudente a celebrar convênios com Entidades ou Organizações Assistenciais do Município, objetivando a descentralização das ações e serviços de assistência social, e dá outras providências. Prefeitura, Presidente Prudente, 1998b.

_____. **Lei Número: 5084/1998.** Ementa: Autoriza a Prefeitura Municipal de Presidente Prudente a celebrar convênio com a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo para ampliação de Núcleos de Promoção Social/Centros Comunitários na sede do Município de Presidente Prudente. Prefeitura, Presidente Prudente, 1998c.

_____. **Lei Número: 5194/1998.** Ementa: Altera a redação do inciso VI, do artigo 368, da Lei nº 5.005/97. Prefeitura, Presidente Prudente, 1998d.

_____. **Lei Número: 5218/1999.** Ementa: Autoriza o Município de Presidente Prudente a celebrar convênios com Entidades ou Organizações Assistenciais do Município, objetivando a descentralização das ações e serviços de assistência social, e dá outras providências. Prefeitura, Presidente Prudente, 1999.

_____. **Lei Número: 5513/2000.** Ementa: Autoriza a concessão de auxílio financeiro, a ser denominado "Vale Vovó/Vovô" e dá outras providências. Prefeitura, Presidente Prudente, 2000.

_____. **Lei Número: 5455/2000.** Ementa: Autoriza o Município de Presidente Prudente a celebrar convênios com entidades ou Organizações Assistenciais do Município, objetivando

a descentralização das ações e serviços de assistência social e dá outras providências. Prefeitura, Presidente Prudente, 2000b.

_____. **Lei Número: 5668/2001.** Ementa: Autoriza a Prefeitura Municipal de Presidente Prudente a firmar convênio com o Ministério da Previdência e assistência social, para a operacionlização da compensação previdênciária. Prefeitura, Presidente Prudente, 2001a.

_____. **Lei Número: 5690/2001.** Ementa: Autoriza a Prefeitura Municipal de Presidente Prudente a celebrar Termo de Responsabilidade com a união por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social/Secretaria de Estado de Assistência Social, para implantação do Programa Sentinela. Prefeitura, Presidente Prudente, 2001b.

_____. **Lei Número: 6130/2003.** Ementa: Dispõe sobre a autorização para a criação, junto à Secretaria Municipal de Assistência Social, de Casa Abrigo para Mulheres ameaçadas ou Vítima de Violência, e dá outras providências. Prefeitura, Presidente Prudente, 2003.

_____. **Lei Número: 6949/2009**. Ementa: Dá nova redação ao art. 1º, da Lei nº 4.324/1996. Prefeitura, Presidente Prudente, 2009.

_____. **Lei Número: 7024/2009**. Ementa: Autoriza o Município de Presidente Prudente a celebrar convênio com o Estado de São Paulo, por meio das Secretarias Estaduais da Habitação e de Assistência e Desenvolvimento Social, e em parceria com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, objetivando a implementação do Programa Vila Dignidade. Prefeitura, Presidente Prudente, 2009.

QUEIROZ, Deise Regina Elias. A semiologia e a cartografia temática. **Boletim de Geografia**, Maringá, ano 18, nº 1, p. 121-127, 2000.

QUEIROZ, Deise R. E. **O mapa e seu papel de comunicação**: ensaio metodológico de Cartografia temática em Maringá-PR. 1994. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade São Paulo, São Paulo.

QUEIROZ, Deise Regina Elias. A linguagem gráfica e a eficácia da imagem. **Revista GeoNotas**, Maringá, v. 4, nº 3, 2000.

RAFFESTIN, Claude. O que é o Território? In: **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo, 1993. P.144-220.

RIZOTTI, Maria Luiza Amaral. Estado e Sociedade Civil na História das Políticas Sociais Brasileiras. Semina: Ci. Soc. Hum., Londrina, v. 22, p. 39-56, set. 2001. Disponível em: < www.uel.br/proppg/portal/pages/.../semina_22_1_21_29.pdf > Acesso em: 20 de julho de 2009.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas**: conceitos básicos. s./d., 19 p. Disponível em Acesso em: < www.ufba.br/~paulopen/Analisede**PoliticasPublicas**.doc > Acesso em: 20 de julho de 2009.

SALICHTCHEV, K. A Algumas reflexões sobre o objeto e método da Cartografia depois da Sexta Conferência Cartográfica Internacional. **Seleção de Textos**, AGB, São Paulo, n. 18, p. 17-24, maio, 1988.

SANTOS, Douglas. **A reinvenção do espaço**: Diálogos da construção do significado de uma categoria. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

SANTOS, Márcia Maria Duarte dos. A representação gráfica da informação geográfica. **Geografia**, Rio Claro, v. 12, n. 23, p. 1-13, abr., 1987.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. A Dimensão Histórico-Temporal e a Noção de Totalidade em Geografia. In: SANTOS, Milton. Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 1997. P. 114-118.

_____. **A natureza do espaço**. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS, Anne Caroline de Almeida. CAVALCANTI, Cecília Paiva Neto. SOARES, Fernanda Carneiro. RODRIGUES, Jaqueline Pereira. E A FAMÍLIA, COMO VAI? Um olhar sobre os programas de transferência de renda no Brasil sob a ótica da família. **Praia Vermelha**: Estudo de Política e Teoria Social. Rio de Janeiro: UFRJ Escola de Serviço Social. nº 18, p. 30-45, Primeiro Semestre de 2008.

SAQUET, Marcos Aurelio. **Abordagens e Concepções de Território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

_____. Por uma Abordagem Territorial. In SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério. (Org.) **Territórios e Territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 73-94.

SAWAIA, Bader (org.) as **Artimanhas da exclusão**: análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SAS – Secretaria de Assistência Social. **Consulta Prévia**. Prefeitura, Presidente Prudente, 1999.

SILVA, Flávia Cristiane da. **Segregação Socioespacial no Jardim Morada do Sol em presidente Prudente/ SP**. 2008. Monografia – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Presidente Prudente.

SILVA, Rone Borges. **Segregação e/ou Integração: o "Programa de desfavelamento e loteamentos urbanizados" em Presidente Prudente**. 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Presidente Prudente.

SIMESPP. **Sistema de Informação para a Tomada de Decisão Municipal**. Relatório parcial de pesquisa submetido à avaliação do programa de políticas públicas da FAPESP. Presidente Prudente, 2002.

SMITH, Neil. Geografia, diferencia y políticas de escala. **Terra Livre**, São Paulo, Ano 18, n. 19, p. 127-146, jul./dez. 2002.

SOUZA, José Gilberto de; KATUTA, Ângela Massumi. **Geografia e Conhecimento Cartográficos**: a cartografia no movimento de renovação da geografia brasileira e a importância do uso de mapas. São Paulo: UNESP, 2001.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina Loas: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2004.

TEIXEIRA NETO, Antônio. Imagem ... e imagens. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 2, n. 1, p. 123-135, jan./jun. 1982.

TEIXEIRA NETO, Antônio. Haverá, também, uma Semiologia Gráfica? **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 4/6, n. 1/2, p. 13-54, jan./dez., 1984/86.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. **Políticas Públicas** - O Papel das Políticas Públicas, AATR-BA, 2002.

THÉRY, Hervé. Modelização Gráfica para a Análise Regional: um método. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, nº 15, p. 179-188, 2004.

_____. Dimensão temporal na modelização gráfica. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, nº 17, p. 171-183, 2005.

UNDP - Human Development Report Brazil. The Human Development Index - going beyond income. 2007/2008. Disponível em: <http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_BRA.html> Aceso em: mai 2008.

VÉRAS, Maura P. B.; SPOSATI, Aldaíza; KOWARICK, Lúcio. **Por uma sociologia da exclusão social**: o debate com Serge Paugam. São Paulo: EDUC, 1999.

VESENTINI, José William. Controvérsias geográficas: epistemologia e política. Revista ***Confins*** [Online], nº 2, p. 1-27, 17 de fevereiro de 2008. Disponível em: < http://confins.revues.org /index1162.html > Acesso em: set. de 2009.

VIEIRA, Alexandre Bergamin. **Mapeamento da exclusão social em cidades médias: interfaces da geografia econômica com a geografia política**. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Presidente Prudente.

WORLD BANK. **World Development Indicators database,** 15 September 2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNI.pdf>. Acesso em: set. 2009.

XIBERRAS, Martine. **As Teorias da Exclusão**: para uma construção do imaginário do desvio. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambigüidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS . **Revista Serviço Social & Sociedade**, ano XXV, nº 77, p. 11-29, mar. 2004.

_____. Entrevista com a professora Maria Carmelita Yazbek, sobre Sistema Único de Assistência Social e a Política de Assistência Social no governo Lula. **Caderno Especial** nº5/dezembro/janeiro de 2005. Disponível em: < http://www.assistentesocial.com.br > Acesso em: jul. de 2009.

_____. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **SUAS: Configurando os eixos de mudança**. Brasília, Vol. 1, p. 5- 136, 2008.

_____. Política Urbana e Serviço Social. **Praia Vermelha**: Estudo de Política e Teoria Social. Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. nº 18, p. 72-95, Primeiro Semestre de 2008.