



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
CAMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE
Programa de Pós-Graduação em Geografia

RAFAEL ROSSI

**UMA CONTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA PARA A
PROBLEMATIZAÇÃO DA PERSPECTIVA TERRITORIAL NAS
POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE ESPACIAL A PARTIR DO ÍNDICE
DE DESENVOLVIMENTO DAS FAMÍLIAS EM PRESIDENTE
PRUDENTE - SP.**

PRESIDENTE PRUDENTE – SP
DEZEMBRO DE 2012

RAFAEL ROSSI

**UMA CONTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA PARA A
PROBLEMATIZAÇÃO DA PERSPECTIVA TERRITORIAL NAS
POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE ESPACIAL A PARTIR DO ÍNDICE
DE DESENVOLVIMENTO DAS FAMÍLIAS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista- Unesp, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Everaldo Santos Melazzo

PRESIDENTE PRUDENTE – SP
DEZEMBRO DE 2012

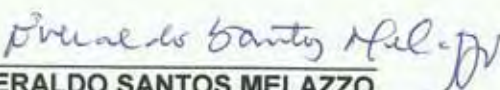
Rossi, Rafael.

R743c Uma contribuição geográfica para a problematização da perspectiva territorial nas políticas públicas: análise espacial a partir do Índice de Desenvolvimento das Famílias em Presidente Prudente - SP / Rafael Rossi. - Presidente Prudente : [s.n], 2012
108 f.

Orientador: Everaldo Santos Melazzo
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia
Inclui bibliografia

1. Territórios. 2. Exclusões Sociais. 3. Políticas Públicas. I. Melazzo, Everaldo Santos. II. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. III. Título.

BANCA EXAMINADORA



PROF. DR. **EVERALDO SANTOS MELAZZO**
ORIENTADOR



PROF. DR. **ARTHUR MAGON WHITACKER**
(UNESP/FCT)



PROF. DR. **PAULO DE MARTINO JANNUZZI**
(SAGI/MDS)



RAFAEL ROSSI

Presidente Prudente (SP), 14 de dezembro de 2012.

RESULTADO: APROVADO

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus e à espiritualidade amiga e companheira que me fortalecem, amparam e me protegem. Aos meus pais agradeço a paciência, compreensão e apoio de toda ordem nessa caminhada.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES - pelo auxílio financeiro concedido para o desenvolvimento desta pesquisa. Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UNESP/FCT de Presidente Prudente – SP, bem como aos funcionários e professores que me auxiliaram nas disciplinas cursadas e na banca de qualificação, apontando caminhos e me ajudando a construir esta dissertação.

Sou grato ao meu orientador, Prof. Dr. Everaldo Santos Melazzo, pela enorme paciência que teve com minhas limitações e por a cada reunião contribuir para um novo despertar e uma nova descoberta nesse universo fascinante e árduo da pesquisa acadêmica.

Sou muito grato a todos que direta e indiretamente me ajudaram nesta pesquisa, explicitando desafios, ampliando minhas visões e me mostrando, em muitos casos, as várias dimensões do processo de exclusão social explicitas em suas faces e trajetórias de vida.

Por fim, porém não em último lugar, agradeço muito a minha amada esposa Aline C. Santana Rossi, por seu amor, compreensão nos momentos de ausência e de sérias dificuldades, carinho e imenso apoio nessa jornada, que sem dúvida não teria sido possível trilhar sem a sua companhia.

*A tragédia não é quando um homem
morre. A tragédia é o que morre dentro
de um homem quando ele está vivo.*

(Mário Sérgio Cortella)

RESUMO

A presente dissertação faz parte das pesquisas em desenvolvimento no âmbito do Centro de Estudos e Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas (CEMESPP) da Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNESP de Presidente Prudente, pesquisas essas dedicadas à análise de processos de exclusão social em áreas não metropolitanas. As leituras realizadas para a elaboração desta dissertação trouxeram à luz a necessidade de avanços metodológicos nesta análise a partir de sua articulação com a concepção e conceituação de políticas públicas. Neste aspecto, o conceito de território tem nos mostrado potencialidades importantes de serem levadas em consideração na focalização e elaboração das políticas públicas, de maneira articulada à produção de indicadores sociais que contribuam para essa análise a partir de uma perspectiva específica do fenômeno estudado. Nosso intuito é viabilizar a discussão conceitual de exclusão social, território e políticas públicas, utilizando o banco de dados do IDF (Índice de Desenvolvimento das Famílias - indicador das condições socioeconômicas das famílias que por sua vez, utiliza informações disponíveis no questionário do Cadastro Único da Assistência Social), no município de Presidente Prudente – SP, aplicação de questionários neste município e entrevistas com profissionais da área da Assistência Social. A dissertação, procura, portanto, demonstrar como o conhecimento empírico aprofundado de diferentes áreas urbanas possibilita a proposição de ações que colaborem efetivamente para o enfrentamento de situações de exclusão social.

Palavras chave: Território, Exclusão Social, Políticas Públicas, IDF, Presidente Prudente

RESUMEN

Este trabajo es parte de las investigaciones desarrolladas en el Centro de Estudos e Maepamentos da Exclusão Social (CEMESPP) de la Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP em Presidente Prudente. Estos estudios están dedicados al análisis de los procesos de exclusión social en ciudades no metropolitanas. Las lecturas tomadas para la elaboración de esta disertación han puesto de manifiesto la necesidad de avances metodológicos en el análisis de su articulación con la conceptualización y diseño de políticas públicas. En este sentido, el concepto de territorio ha mostrado un gran potencial a ser tenido en cuenta al enfocar y dar forma a las políticas públicas, un enfoque integral para la producción de indicadores sociales que contribuyen a este análisis desde una perspectiva específica del fenómeno estudiado. Nuestro objetivo es discutir desde un punto de vista conceptual la exclusión social, el territorio y la política pública utilizando la base de datos del IDF (Índice de Desarrollo de las Familias) un indicador de las condiciones socioeconómicas de las familias que, a su vez, utiliza la información disponible en el cuestionario del Cadastro Único da Assistência Social del municipio de Presidente Prudente - SP, además de cuestionarios y entrevistas con profesionales del Bienestar Social. La disertación se plantea como objetivo demostrar cómo el conocimiento empírico en profundidad de las diferentes áreas urbanas permite proponer acciones que colaboran eficazmente para hacer frente a la exclusión social.

Palabras clave: Territorio, Exclusión Social, Políticas Públicas, IDF, Presidente Prudente

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Áreas de Atuação dos Centros de Referência da Assistência Social em Presidente Prudente - SP 69

Figura 2 – Localização das famílias cadastradas no Índice de Desenvolvimento das Famílias em Presidente Prudente – SP - 2009 71

Figura 3 – Média dos valores das famílias cadastradas no IDF por setores censitários e Áreas de Atuação dos Centros de Referência da Assistência Social em Presidente Prudente – SP - 2009 73

Figura 4 – IDF Dimensão Acesso ao Conhecimento – Presidente Prudente – SP - 2009 73

Figura 5 – IDF Dimensão Acesso ao Trabalho – Presidente Prudente – SP - 2009 73

Figura 6 – IDF Dimensão Condições Habitacionais – Presidente Prudente – SP – 2009 73

Figura 7 – IDF Dimensão Desenvolvimento Infantil – Presidente Prudente – SP - 2009 73

Figura 8 – IDF Dimensão Disponibilidade de Recursos – Presidente Prudente – SP - 2009 73

Figura 9 – IDF Dimensão Vulnerabilidade da Família – Presidente Prudente – SP - 2009 73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estatísticas descritivas das dimensões do IDF em Presidente Prudente – SP – 2009 66

Tabela 2 – Tempo de Residência da população entrevistada 82

Tabela 3 – Percentuais de reconhecimento dos CRAS por bairro 84

Tabela 4 – Reconhecimento de lideranças de bairro 88

Tabela 5 – Conhecimento das reivindicações do bairro 89

LISTA DE QUADRO

Quadro 1 – IDF e suas Dimensões 62

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Total de famílias presentes no IDF em cada área de atuação dos Centros de Referência da Assistência Social em Presidente Prudente – SP 2009 70

Gráfico 2 – Características do domicílio da população entrevistada 76

Gráfico 3 – Renda Média Familiar da população entrevistada 79

Gráfico 4 – População com e sem registro na carteira de trabalho 80

Gráfico 5 – Nível máximo de escolaridade 81

LISTA DE SIGLAS

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

CRAS = Centro de Referência de Assistência Social

IBGE = Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH = Índice de Desenvolvimento Humano

IPEA = Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDS = Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

PNAS = Política Nacional de Assistência Social

SAS = Secretaria de Assistência Social

SUAS = Sistema Único de Assistência Social

UNESP = Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1: A DISCUSSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O CONCEITO DE TERRITÓRIO	17
1.1 – Conceituando as Políticas Públicas	17
1.2 – O conceito de Território: Potencialidades investigativas para as Políticas Públicas	27
1.3. Território e Políticas Públicas: Uma aproximação a partir da Política de Assistência Social	37
CAPÍTULO 2: EXCLUSÃO SOCIAL: UM DEBATE AINDA ABERTO NA AGENDA ACADÊMICA	42
CAPÍTULO 3: O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DAS FAMÍLIAS EM PRESIDENTE PRUDENTE - SP	56
3.1 – A discussão de Indicadores Sociais para as Políticas Públicas	56
3.2 - O Índice de Desenvolvimento das Famílias: Análise e Problemática	61
3.3 – Análise de Trabalho de Campo: Reflexões referenciadas a partir do Território	76
CONSIDERAÇÕES FINAIS A PARTIR DA PROBLEMATIZAÇÃO GEOGRÁFICA NO DEBATE SOBRE A PERSPECTIVA TERRITORIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	99
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104
ANEXOS	

INTRODUÇÃO

O processo de produção do espaço urbano envolve uma série de ações e agentes que resultam concretamente em situações de desigual distribuição dos bens e das riquezas. Este processo é derivado e condicionado pelas relações gerais produzidas pelo modo capitalista de produção, com sua lógica de concentração de renda e riquezas e de geração estruturante das desigualdades sociais, sendo que estas, por sua vez, se articulam historicamente ao processo de exclusão social. No contexto das investigações desenvolvidas no âmbito do CEMESP¹ (Centro de Estudos e Mapeamentos da Exclusão Social) este panorama configura-se em um amplo desafio à agenda acadêmica de pesquisa que procura ler e interpretar a cidade a partir de tais elementos, ou seja, elegendo aí desigualdades e as políticas públicas que pretendam combater tal manifestação e sua ampliação como elementos centrais.

Entre diferentes caminhos possíveis para empreender tais leituras e interpretações, esta dissertação de mestrado discute o Índice de Desenvolvimento das Famílias – IDF – analisando alguns elementos condicionantes e potencializadores para o avanço do debate a respeito da “territorialização” das políticas públicas através dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS em Presidente Prudente – SP. Sua localização e estratégia de buscar construir uma área de abrangência, ou como comumente se encontra expresso em documentos oficiais da área, delimitar um “território do CRAS” são problematizados a partir do conceito de exclusão social e analisados tendo como parâmetro o debate sobre o conceito de políticas públicas, suas características, condicionantes e ciclo de formulação, implantação e avaliação.

Tal debate é articulado com a concepção não apenas do conceito de território, mas da dimensão territorial que permeia fortemente e cada vez com intensidade programas, planos e projetos da ação governamental em geral e, em particular, nas políticas públicas de enfrentamento da miséria e da pobreza.

¹ Grupo interdepartamental de pesquisa da Universidade Estadual Paulista – UNESP na Faculdade de Ciências e Tecnologias de Presidente Prudente – SP. Esse grupo discute e pesquisa os processos de exclusão e inclusão social urbana, o tratamento e sistematização da informação geográfica e as políticas públicas.

Sendo assim, no capítulo 1 problematizamos as políticas públicas em seu desafio de combater os processos excludentes. Assumimos sua análise a partir da dimensão relacionada ao termo “policy”, como será abordado no capítulo 1, uma vez que é possível, a partir daí, capturar as condições operacionais das políticas públicas, seus obstáculos e estratégias de intervenção. Na análise, o Estado é tomado em seu papel ativo e de suma relevância na produção das desigualdades sociais e na acentuação dos processos excludentes. No entanto, em seu caráter contraditório, o Estado também demanda informações e dados sociais para a intervenção, que ajudem na elaboração e implementação das políticas públicas de enfrentamento das desigualdades.

Nesse processo o uso do conceito de território, a partir das contribuições oriundas da Geografia, permite problematizar tal movimento dinâmico como procedimento que pode contribuir na discussão a respeito da perspectiva territorial nas políticas públicas. O território evidencia a manifestação empírica concreta e presente em toda realidade em que podemos perceber os diversos interesses, barganhas, ambições, desejos materializados, a produção de desigualdades e dificuldades presentes para distintos grupos sociais que enfrentam o processo de exclusão social.

Iremos abordar e discutir no capítulo 2 o conceito de exclusão social em um entendimento que se aproxima mais de uma concepção de processo em que sucessivas perdas enfraquecem os vínculos familiares e afetivos, interferindo nas relações sociais. Este processo é passível de análise pela Geografia na medida em que este campo da Ciência ajuda a revelar os aspectos multidimensional, pluriescalar e relacional dos processos excludentes, de maneira a evitar leituras unidimensionais, localistas e absolutizantes, incapazes de perceber os elementos citados.

O capítulo 3 é dedicado a grande parte de nossa investigação do ponto de vista empírico, porém de maneira referenciada às discussões desenvolvidas nos capítulos anteriores. Isto significa que a escolha dos dados, instrumentos de coleta de informações quantitativas e qualitativas e a condução do conjunto deste material foi elaborada a partir da leitura dos processos excludentes *vis a vis* às tomadas de posição a respeito das políticas públicas em geral, e dos CRAS, em particular.

A pesquisa analisa as informações presentes no banco de dados do IDF das famílias de Presidente Prudente – SP, fornecido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome no ano de 2009. Este indicador social,

composto por diferentes dimensões, foi criado por pesquisadores do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e ajuda a revelar fenômenos importantes como o processo excludente nos territórios em que este se manifesta. Também nos propusemos a analisar, por meio de ferramentas cartográficas, os dados do IDF de cada família em suas diferentes dimensões, avançando na reflexão sobre a discussão das políticas públicas territorializadas como ferramenta na detecção de fenômenos sociais que ocorrem em escala intra-urbana.

Nesse aspecto, a fim de conhecer de modo mais profundo e próximo a realidade das famílias que vivenciam tal processo em Presidente Prudente – SP, nossos procedimentos metodológicos foram estendidos a aplicação de questionários, pois acreditamos que o trabalho de campo é um aspecto importante que evidencia caminhos a serem seguidos, influenciando no rumo da pesquisa e a aplicação de entrevistas com a Secretária Municipal de Assistência Social e também com as assistentes sociais dos CRAS do município de Presidente Prudente. O recorte espacial privilegiado para a análise parte das áreas de atuação dos CRAS e todos os dados e informações são lidos e interpretados considerando-os como pontos de partida e problematizando-os no que se refere a sua intervenção sobre aquelas realidades.

O questionário (disponível no anexo 1) elaborado beneficiou-se da experiência que o CEMESPP realizou em parceria com as Prefeituras Municipais de Álvares Machado e Rancharia no ano de 2009. A pesquisa então desenvolvida, intitulada: “Circuitos da exclusão e da pobreza urbana em Álvares Machado e Rancharia” gerou informações e dados para delimitação de áreas em situação de exclusão social². Assim, nos dispomos a aplicar nosso questionário, adaptado daquele, com vistas a conhecer a realidade das famílias que seriam entrevistadas, a fim de somar a outras informações que nos ajudassem a entender os desafios a serem enfrentados no debate sobre a relação entre a perspectiva territorial e as políticas públicas.

Nosso questionário possui seis partes, sendo que a primeira busca uma caracterização da composição de cada família, bem como de seus membros e algumas perguntas com relação ao domicílio. A segunda parte diz respeito à questão do trabalho e da renda em relação à situação de cada membro familiar. Já

² O referido questionário da pesquisa realizada pelo CEMESPP encontra-se no relatório final do projeto disponível em: <http://www.fct.unesp.br/index.php?CodigoMenu=1336&CodigoOpcao=1349&Opcao=1339> Consultado em: novembro de 2011.

a terceira parte do questionário apresenta uma caracterização da família com base na escolaridade e o maior grau alcançado nesse quesito. A quarta parte se relaciona ao tema da Assistência Social, com uma caracterização da família e sua relação com o próprio CRAs. Na quinta parte são questionados os recursos da família com relação ao acesso à informação e bens de algum conteúdo tecnológico no domicílio. Na sexta e última parte do questionário, investimos na tentativa de observar e levantar informações sobre a área em que vivem, partindo de uma perspectiva de que tais áreas apresentam peculiaridades próprias com relação ao restante da cidade, porém que possuem como similaridade entre elas a manifestação dos processos de exclusão social ou, de outra maneira, encontra-se frente a situações de exclusão social.

É importante afirmar, para nos fazermos explícitos e claros em nossa argumentação e também para não resumir de maneira precária a complexidade e potencialidade do conceito de território, que deste ponto em diante do texto, não nos referiremos mais a “territórios de atuação” dos CRAs, mas sim a *áreas de atuação*. Tal escolha também se baseia na crítica já trabalhada em Lindo (2010) na medida em que se compreende que tais delimitações dão-se somente em função da descentralização política e administrativa via CRAS e restringem-se a uma compreensão areal de território, ou seja, não se constitui efetivamente em um território apenas pelo fato de haver uma delimitação espacial.

O município de Presidente Prudente – SP possui, desde o início de 2011, quatro CRAs em funcionamento (além de três núcleos: Iti, Nochete e Sabará) com áreas bem delimitadas para sua atuação: Área de Atuação Augusto de Paula, Área de Atuação Alexandrina, Área de Atuação Cambuci e Área de Atuação Morada do Sol.

Cada uma destas áreas engloba vários bairros. Assim, a partir da organização dos dados do IDF de acordo com o bairro em que se localizam as famílias, foi possível vinculá-las a cada área de atuação dos CRAS. Tal procedimento permitiu, assim, que fosse detectado em cada área, o bairro com o maior número de famílias: Na Área de Atuação Augusto de Paula, o bairro Humberto Salvador; na Área de Atuação Alexandrina, o bairro Brasil Novo; na Área de Atuação Cambuci, o bairro Jardim Cambuci e na Área de Atuação Morada do Sol, o bairro Jardim Morada do Sol.

Para a aplicação dos questionários, utilizando a técnica de amostragem contida em Gerardi e Silva (1981), verificamos que seriam necessários 372

questionários a serem aplicados, dado o universo de 11.132 famílias registradas no banco de dados do IDF para toda a cidade. A Área de Atuação Augusto de Paula possui 18% das famílias presentes no IDF, a Área de Atuação Alexandrina possui 13%, a Área de Atuação Cambuci apresenta 28% e a Área de Atuação Morada do Sol possui 3%. Tais percentuais, aplicados ao total dos 372 questionários formaram a amostra a ser obtida.

Escolhemos os domicílios aleatoriamente em cada área, tal como em pesquisas censitárias do IBGE, ou seja, dado o percentual do total de famílias a serem entrevistadas, percorremos cada quadra em sentido anti-horário baseados no resultado da divisão do número de famílias no IDF com o total de questionários que tínhamos de aplicar em cada bairro. Em situações que nos deparávamos com domicílios fechados, aplicávamos o questionário no domicílio imediatamente seguinte.

Dessa forma, foram aplicados 104 questionários no bairro Humberto Salvador, 75 questionários no Brasil Novo, 165 questionários no Jardim Cambuci e 28 questionários no Jardim Morada do Sol.

As análises oriundas da aplicação de questionários e das entrevistas tratam da investigação a partir das áreas percorridas, afim de explorarmos os dados e compreendermos de modo mais amplo as diferenças de cada área.

Nossas reflexões acerca de todas essas discussões, análises e problematizações se encontram, ao final, no item “Considerações finais: a Perspectiva Territorial nas Políticas Públicas a partir da Problematização Geográfica”. Não denominamos esse item como “considerações finais” apenas, pois acreditamos que esse debate ainda se encontra em aberto, portanto, iremos evidenciar os desafios vislumbrados, os limites apreendidos e as sugestões de análise e ampliação da discussão sobre a territorialização das políticas públicas, em especial, as de combate à pobreza e miséria, com base no aporte teórico e metodológico da Geografia apontando caminhos para a continuidade do debate.

CAPÍTULO 01 - A DISCUSSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DO CONCEITO DE TERRITÓRIO

Para adentrar na discussão iremos expor alguns entendimentos sobre as políticas públicas e o Estado, afim de avançar na construção a que nos propomos. Defendemos uma perspectiva que contribua para o debate a respeito das políticas públicas, em seu desafio de enfrentamento do processo de exclusão social. Nesse sentido a perspectiva territorial na discussão de tais políticas, é passível de ser problematizada e ampliada.

Assim, este capítulo possui duas partes. A primeira apresenta o debate sobre as políticas públicas e, a segunda parte, a discussão do conceito de território e suas potencialidades de articulação com a territorialização dessas políticas.

1.1 Conceituando as Políticas Públicas.

O conceito de políticas públicas consolidou-se e ganhou relevância na pauta de agenda de diversos pesquisadores: economistas, gestores públicos, geógrafos, sociólogos, cientistas políticos, urbanistas, engenheiros e agentes políticos responsáveis por tomadas de decisões. Neste sentido cabe questionarmos: Em quais contextos são elaboradas as políticas? Em contextos de homogeneidade, de harmonia e entendimento? Ou de conflitos? Não é nosso objetivo aprofundar na discussão conceitual de políticas públicas, porém compreendemos que esta é uma tarefa necessária de ser executada, frente às particularidades brasileira e latinoamericana no tocante às condições históricas da produção social do Estado e às desigualdades sociais em suas múltiplas dimensões.

Com relação à significação do termo política pública, faz-se necessário afirmar que o mesmo tem sua origem atrelada aos países de língua inglesa, sendo traduzido como *public policy*, vinculando ao sentido da palavra “política” em português. A literatura em língua inglesa diferencia a análise do estudo do fenômeno político em três diferentes dimensões. No entanto, em países de língua

originária do latim, como Brasil, Espanha, Itália, apresentam somente um tipo de tradução para o termo que é “política”.

Os termos *policy*, *polity*, *politics* em inglês representam estas diferentes dimensões que, na língua portuguesa, não é possível apreender. De acordo com Frey³ (2000) é possível diferencia-los da seguinte maneira:

Policy: O termo refere-se à dimensão material, conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos. Possuem relação com a formação de agenda para tomada de decisões e ações;

Polity: O termo refere-se à dimensão institucional, a ordem do sistema político delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;

Politics: Refere-se ao quadro da dimensão processual, tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos devido a questões políticas de tomadas de decisões e elaborações de agenda, refere-se ainda aos conteúdos e às decisões de distribuição.

Acreditamos que nossa pesquisa se relaciona ao termo “policy”. Este termo se refere mais diretamente à análise de uma situação real e concreta para a intervenção. Por isso a proximidade com a nossa discussão, já que nosso esforço está em argumentar sobre as condições concretas da realidade social de famílias que vivenciam os processos de exclusão social, a partir da contribuição dos indicadores sociais, como o IDF e de sua problematização com as políticas públicas.

Uma vez entendidos estes termos é necessário afirmar que na fase de elaboração das políticas públicas está presente a identificação e definição do “problema” o que constitui ponto crucial e inicial de análise para o entendimento dos objetivos que se pretendem materializar em uma intervenção. O “problema” pode ser compreendido como algo da realidade que necessita ser posicionado nas reflexões dos formuladores da política para que o foco seja delimitado e a precisão da política possa aumentar. A identificação de um problema é de suma importância, pois este irá definir o agendamento da política pública, suas normas, objetivos e metodologias, como discutidos em Secchi (2010).

³ É possível encontrar essa discussão mais ampla em Frey (2000) e Secchi (2010).

Para o mesmo autor após a fase de identificação e delimitação do problema e suas possibilidades de enfrentamento, chega-se a avaliação dos recursos disponíveis destinados a política, o que implicará em ações e, em decorrência, a resultados que afetam a efetividade da mesma.

Com relação à fase de implementação, Silva e Melo (2000) a entendem como a execução de ações com vistas a garantir a obtenção das metas decididas e pensadas no processo de elaboração da política. A implementação se baseia em uma análise prévia e com um sistema de informações com a definição não somente das metas, mas também de recursos e da duração de tempo de planejamento. Implementação, portanto, é o momento em que a ação governamental explicita programas e projetos de intervenção.

A partir da perspectiva dos autores (SILVA e MELO, 2000) consideramos que há muito que se aprofundar no estudo da implementação de políticas públicas, visto suas necessidades técnicas-operacionais, além do fato de esta ser uma fase em que o conhecimento sobre o fenômeno social que se pretende intervir necessita ser problematizado. No tocante às características técnicas-operacionais, implantar uma política é o resultado de um processo que se inicia na delimitação de um problema a ser combatido (e/ou de acordo com as pretensões em questão, amenizado) se utilizando, em nossa compreensão, de um sistema de informações as mais precisas possíveis sobre seu público-alvo (como por exemplo, famílias e os locais a serem atendidos) que sustente a eficácia da aplicação dos recursos, de acordo com os objetivos da política. Essa visão permite-nos apurar o olhar investigativo com relação às políticas públicas, persistindo na detecção e compreensão dos desafios e procedimentos presentes em cada fase.

Com relação ainda à implementação, alguns modelos são apontados por Viana e Queiroz (1988):

Modelo Burocrático: Parte da identificação na estrutura organizacional, responsável pela implementação de uma política, dos objetivos, papéis e tecnologia. A implementação de uma política é um meio propositadamente desenhado para atingir metas ou intenções de algum ator ou coalisão de atores. As escolhas seriam feitas de acordo com regras e processos efetivos do passado. O modelo vê a organização de modo normativo e descritivo. Os atributos centrais da organização são liberdade de ação e rotina sendo a resistência à mudança a característica dominante de organização. Não simplesmente a "inércia", mas "conservadorismo dinâmico".

Modelo de Recursos Humanos: O modelo realça a interdependência entre pessoas e organizações no sentido da cooperação e de laços interpessoais fortes. No modelo de recursos humanos, o processo de

implementação seria, necessariamente, um processo de obtenção de consenso e acomodação entre formuladores e implementadores. A implementação falha quando há falta de consenso e de compromisso entre os implementadores. O ponto fraco do modelo é o seu viés no sentido da cooperação e do consenso e na criação de laços interpessoais fortes, abandonando as condições instáveis, de conflito, dissensão e violência. Não avança no sentido de como lidar com mitos e símbolos e possui um caráter mais normativo que descritivo.

Modelo Político: O modelo realça o conflito, e barganha, e coerção e o compromisso mais do que consenso na vida das organizações. A tomada de decisão consiste em um processo de barganha e, a implementação, em uma série de decisões barganhadas, refletindo preferências e recursos dos participantes.

Modelo Anárquico ou Simbólico. O modelo identifica que:

- 1 – O que é mais importante sobre qualquer evento não é o que aconteceu, mas o seu significado;
- 2 – O significado de um acontecimento é determinado não simplesmente pelo que ocorreu, porém pelas maneiras através das quais os seres humanos interpretam-no;
- 3 – Muito dos processos e eventos mais importantes em organizações são substancialmente ambíguos e incertos;
- 4 – A ambigüidade e a incerteza minam os enfoques racionais de análise;
- 5 – Quando colocados frente a incerteza e ambigüidade os seres humanos criam símbolos. (VIANA, QUEIROZ, 1988, p.02, 03,04)

O modelo burocrático apontado pelos autores evidencia um caráter predominantemente normativo, baseado na descrição e em experiências do passado. Contudo, há que se chamar a atenção para o fato de que neste modelo, a implementação é encarada e entendida como elemento propositadamente pensado.

O modelo de recursos humanos, por sua vez, preocupa-se diretamente com o aspecto operacional e prático. A partir de uma idéia de fortalecimento dos laços interpessoais, o modelo propõe o consenso entre os implementadores a fim de que sejam abandonados os conflitos, os desânimos e dissensão. Contudo, precisamos avançar nesse debate, visto que o consenso pode ser imposto por um ou mais grupos em comum acordo que pretendem garantir a paz e o entendimento entre os implementadores, porém tendo como “pano de fundo” defender suas estratégias e intencionalidades. Pode-se pensar nessa direção, a nosso ver, através do modelo político. Sendo que o modelo anárquico ou simbólico pode encaminhar pistas na construção de um processo metodológico que ajude a desvendar as tramas envolvidas na fase de implementação das políticas públicas.

Secchi (2010) destaca alguns tipos de políticas públicas, pois em sua opinião as tipologias são capazes de ampliar a compreensão por sua simplicidade de explicação de fenômenos com alta complexidade.

Toda tipologia é reflexo de um reducionismo, e por isso elas são acusadas de descolar – se da realidade.

Tipologias que se baseiam em variáveis qualitativas podem levar o analista a desconsiderar o “meio – termo”, visto que muitos fenômenos são quantitativamente diferentes, mas qualitativamente parecidos.

Tipologias raramente conseguem abranger categorias analíticas mutuamente exclusivas e coletivamente exaustivas. Em outras palavras, as vezes um caso não consegue ser classificado por não possuir os requisitos das categorias de dada tipologia, e as vezes um caso pode ser classificado em mais de uma categoria analítica simultaneamente. (SECCHI, 2010, p.24)

De acordo com o mesmo autor, os primeiros estudos de tipologias em políticas públicas foram realizados por Theodore J. Lowi⁴, em 1972, em sua publicação *Four Systems of Policy, Politics and Choice*. Comentando a tipologia de Lowi, Secchi (2010), classifica quatro tipos de políticas públicas, sendo elas:

Políticas regulatórias: Estabelecem normas e padrões de comportamentos para atores e entidades públicas e também privadas. Como exemplo: códigos de trânsito, proibição de fumo em locais fechados, etc.

Políticas distributivas: geram benefícios concentrados para alguns grupos da sociedade e custos para toda a coletividade e ou contribuintes. Segundo Secchi (2010) esse tipo de política se desenvolve em uma arena menos conflituosa, pois quem paga o “preço” é a coletividade. Exemplo: incentivos ou renúncias fiscais, gratuidade de taxas para transporte público a idosos e estudantes, etc. .

Políticas redistributivas: os benefícios são concentrados a alguns grupos da sociedade e os custos são concentrados também a algumas parcelas da sociedade. Nota-se que este tipo de política pode provocar muitos conflitos. Exemplo: cotas raciais nas universidades, a reforma agrária, etc.

Políticas constitutivas: Segundo Secchi (2010) definem as competências, jurisdições, regras de disputa política e da elaboração de políticas públicas. Exemplo: regras do sistema político – eleitoral, regras da participação da sociedade civil em decisões públicas, etc. (SECCHI, 2010, p.44)

As políticas regulatórias demarcam o arcabouço normativo com as proibições e delimitações de cada área, por exemplo. Já as políticas distributivas, não se desenvolvem em uma arena menos conflituosa, visto que para serem delimitados os benefícios e os usuários de tais políticas uma série de lutas se inicia entre os diversos partidos políticos, por exemplo, que ambicionam atender determinadas faixas da população em detrimento de outras. Ou ainda, com metas de firmar sua disseminação e promover em escala local ou nacional, como

⁴ Após a formulação das tipologias por Theodore J. Lowi outros formularam suas próprias tipologias. Tal discussão pode ser aprofundada em Secchi (2010, pag. 19 – 24)

elaboradores de uma política que atenda e combata um problema amplo na sociedade e com isso, o partido político (protegido de diversas formas, dentre elas financeiramente, por grupos privados) entra em choque com outros partidos que não compartilham de sua visão, sendo o resultado de tais conflitos políticos os objetivos dos atores hegemônicos, que negociam e barganham através de influências e jogos de poder as suas vontades.

As políticas redistributivas, podem ser entendidas como uma maximização da luta política, visto que atendem preferencialmente a uma parcela da sociedade e os custos também são direcionados a uma parcela específica. Desse modo, os embates entre os grupos sociais presentes no interior do Estado serão ampliados (visto a complexidade e polêmicas envolvidas) e assim, aqueles que fizerem alianças e tiverem a possibilidade de exercer poder através do Estado estabelecerão as diretrizes de tais políticas. O mesmo ocorre para as políticas constitutivas.

Optamos por trazer à discussão uma definição de Estado, mesmo que ainda preliminar para prosseguir em nossa problematização, já que se trata de um debate mais amplo e que perpassa o de políticas públicas. De acordo com o Dicionário do Pensamento Marxista editado por Tom Bottomore, trata-se de um conceito de fundamental relevância para o marxismo, compreendendo sua função a fim de assegurar e conservar a dominação e exploração de classe. Para Bottomore (2001), Engels em seu livro “A origem da Família, da propriedade privada e do Estado” afirma que o Estado é: “em geral, o Estado da classe mais poderosa, economicamente dominante, que por meio dele, torna-se igualmente a classe politicamente dominante, adquirindo com isso novos meios de dominar e explorar a classe oprimida” (BOTTOMORE, 2001, p.134). Bottomore, afirma:

O marxismo clássico e o leninismo sempre ressaltaram o papel coercitivo do Estado, quase que com a exclusão de todos os outros aspectos: o Estado é essencialmente a instituição pela qual uma classe dominante e exploradora impõe e defende seu poder e seus privilégios contra a classe ou classes que domina e explora (BOTTOMORE, 2001, p.136)

Assim, nossa compreensão de Estado não se aproxima da visão marxista clássica, apontada por Bottomore (2001), se configurando em instrumento de poder somente de uma classe social. O Estado é aqui entendido não como homogêneo e totalmente ilhado ou separado das outras esferas sociais, mas sim como defende Melazzo (2006) compreendendo-o a partir de barganhas, conflitos ou consensos

entre diferentes grupos que se estruturam em seu interior, que podem exercer maior ou menor intervenção de acordo com cada momento histórico.

Carlos (2007), por sua vez, afirma que no nível político, o Estado atua na produção do espaço urbano com a criação e reforço de centralidades (como forma de dominação); com a hierarquização dos lugares (importância nas estratégias de reprodução); com a imposição de sua presença e através do controle e vigilância, por meio da mediação da norma. A mesma autora continua:

O Estado desenvolve estratégias que orientam e asseguram a reprodução das relações no espaço inteiro (elemento que se encontra na base da construção de sua nacionalidade), produzindo-o enquanto instrumento político intencionalmente organizado e manipulado. É, portanto, um meio e um poder nas mãos de uma classe dominante que diz representar a sociedade, sem abdicar de objetivos próprios de dominação, usando como meio as políticas públicas para direcionar e regularizar fluxos, centralizando, valorizando/desvalorizando os lugares através de intervenções como “ato de planejar” (CARLOS, 2007, p.52)

O trecho de Carlos (2007) se aproxima da compreensão contida em Bottomore (2001), a partir dos interesses e estratégias de manutenção dos interesses da classe dominante. Há um caráter conflituoso imanente a esse agente produtor do espaço urbano. O Estado é constituído por diferentes grupos sociais com interesses e objetivos divergentes para garantir sua hegemonia e projetos, por isso faz-se relevante reafirmar a presença permanente de embates entre tais grupos na fase de elaboração das políticas públicas, como já argumentamos. Ao mesmo tempo em que contribui para a produção das desigualdades sociais e do processo de exclusão, o Estado ainda gera demanda por informações que possibilitem a elaboração de políticas públicas que combatam tais processos.

As proposições de Gramsci (1976) permitem alargar o debate, na medida em que este autor apresenta argumentos para superar a compreensão “ingênua” de política. Para o autor entender a política de maneira superficial e corriqueira como uma política parlamentar, empobrece o conceito de Estado. Esse, por sua vez, apresenta as tramas, intrigas, jogos e relações de poder, através dos quais aqueles que estão sob sua atenção se tornam mais que dominados, mas sim uma consciência coletiva que aceita as decisões tomadas e impostas. Este autor avança em relação ao entendimento clássico de Estado do marxismo, por entendê-lo como disputa entre classes sociais para o exercício da hegemonia⁵.

⁵ De acordo com Bottomore (2001) no entendimento de Gramsci, para uma classe manter seu domínio sobre as demais, além da organização da força, ela tem de avançar em estratégias que não se prendam somente em seus interesses específicos, realizando concessões e obtendo aliados unificados em um bloco histórico. Este bloco representa um consentimento para uma ordem social,

Tudo que há de importante na sociologia não passa de ciência política. [...] Convencimento de que com as instituições e os parlamentos tivesse começado uma época de “evolução” “natural”, que a sociedade tivesse encontrado os seus fundamentos definitivos, porque racionais, etc. Eis que a sociedade pode ser estudada pelos métodos das ciências naturais. Empobrecimento do conceito de Estado, em consequência de tal visão. Se ciência política significa ciência do Estado, e Estado é todo complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados, é evidente que todas as questões essenciais da sociologia não passam de questões da ciência política. (GRAMSCI, 1976, p.87)

Gramsci (1976) entende dois grandes grupos e/ou tipos de política: a grande política e a pequena política. A primeira refere-se a questões estruturadoras de manutenção e atuação entre os Estados, já a segunda, materializa-se nas opções e escolhas, consolidadas através dos legisladores e imbuídas de interesses resultantes de embates e lutas no interior do Estado, que se realiza no cotidiano, contribuindo para a manutenção do exercício do poder.

Grande política (alta política), política menor (política do dia-a-dia, política parlamentar, de corredores, de intrigas). A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, com a luta pela destruição, a defesa, a conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A política menor compreende as questões parciais e quotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida, em virtude de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política. (GRAMSCI, 1976, p. 159)

O autor explicita como os interesses da classe dominante podem se manifestar em práticas organizadas e implantadas pelo Estado, com a aceitação dos governados, com intuito de prevalecer como classe hegemônica.

Parece-me que o que de mais sensato e concreto se pode dizer a propósito do Estado ético e de cultura é o seguinte: cada Estado é ético quando uma das suas funções mais importantes é a de elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral, nível (ou tipo) que corresponde às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, aos interesses das classes dominantes. Neste sentido, a escola como função educativa positiva e os tribunais como função educativa repressiva e negativa são as atividades estatais mais importantes: mas, na realidade, no fim predominam uma multiplicidade de outras iniciativas e atividades chamadas privadas, que formam o aparelho da hegemonia política e cultural das classes dominantes. [...] só o grupo social que coloca o fim do Estado e de si mesmo como fim a ser alcançado, pode criar um Estado ético, tendente a eliminar as divisões internas de dominados, etc., e a criar um organismo social unitário técnico-moral. (GRAMSCI, 1976, p. 145)

onde a hegemonia da classe dominante é criada e recriada nas relações sociais e nas ideias. Dessa forma a classe hegemônica é também política, já que supera seus interesses econômicos imediatos, representando o “avanço universal da sociedade”. (BOTOMORE, 2001, p.178)

Gramsci (1976) apresenta importante contribuição no entendimento das ações do Estado, dentre elas a política como resultado de conflitos e disputas internas entre os grupos que se estruturam em seu interior. Isso possui relação direta com a constatação de que muitos fatos e acontecimentos devem-se às estratégias e práticas consolidadas pela materialização de outros grupos, chamados de “privados” que podem vir a compor a hegemonia do Estado.

Avançando na perspectiva gramsciniana Coutinho (1984) explicita a complexidade inerente ao Estado com relação aos grupos que se estruturam em seu interior, em uma série de conflitos e embates. Assim, as relações de poder entre esses grupos tornaram-se mais complexas e densas graças à formação de alianças para promover a garantia de objetivos e ambições partilhadas.

Já não existem mais, de um lado, indivíduos atomizados, puramente privados, lutando por seus interesses econômicos imediatos; e, de outro, o Estado como único representante dos interesses ditos “públicos”. Surge uma complexa rede de organizações coletivas, de sujeitos políticos coletivos. O pluralismo deixa de ser um pluralismo de indivíduos atomizados para tornar-se cada vez mais um pluralismo de organismos de massa. Com isso, a esfera política se amplia além do âmbito do Estado em sentido estrito, ou seja, das burocracias ligadas aos aparelhos executivos e repressivos. Ao lado do Estado, surge o que Gramsci chamou de “sociedade civil”, ou seja, o conjunto dos “aparelhos privados de hegemonia”; desse modo, Gramsci “amplia” a teoria do Estado que herdara de Marx e Lênin, nela incluindo a esfera da hegemonia e do consenso (cujo portador material é a “sociedade civil”), precisamente para dar conta dos novos fenômenos que a ampliação da democracia introduz na vida social. (COUTINHO, 1984, p. 57)

Dessa maneira, entendemos as relações de conflitos e lutas dos grupos sociais presentes no Estado e no tocante às políticas públicas, como sendo passíveis de investigação. Sobre o aspecto da formulação das políticas públicas:

[...] é necessário afirmar que toda política pública se constitui como uma opção dentre um número infinito de opções/possibilidades. Porém, como opção política, isto é, que envolve conflitos de interesses, seu desenho final é, na maioria dos casos, uma combinação e uma ponderação de diferentes opções, que passam pelo crivo da objetividade. As condições de sua formulação foram historicamente delegadas ao Estado, também crivado de historicidade em suas condições concretas de atuação a cada momento; sua implementação não é neutra em relação aos objetos da política e não é imune às próprias condições da ação. (MELAZZO, 2010, p. 15)

Melazzo (2010) ajuda na compreensão da política enquanto fruto de uma série de conflitos e/ou consensos entre os diferentes grupos, possuindo diversos interesses, e que se estruturam na luta política do Estado. Nesse aspecto a política não aparece “neutra” ou “abstrata”, mas sim com fortes implicações em condições reais e concretas, imbuída de um aspecto objetivo, como apontado pelo autor.

A partir do conjunto de desigualdades (re) produzidas pelas contradições do modo capitalista de produção e consequentemente pelas relações sociais, as políticas públicas são os meios de o Estado intervir em questões sociais. Essa política de responsabilidade estatal deve ser apreendida no contexto político, social, cultural e econômico. Tal necessidade ocorre, uma vez que em nossa compreensão a discussão sobre as políticas públicas se atrela também às informações sociais, como já afirmou Melazzo (2010):

[...] não há como desconsiderar o fato de que a viabilidade e mesmo o sucesso de uma política pública está relacionada, diretamente, às informações sobre a realidade a transformar. Ou seja, existe uma relação crucial entre a maneira de ler, compreender e analisar o mundo e o resultado em termos de ações para intervenção. E aquelas se ligam, diretamente, à maneira como as informações são construídas e à maneira como este conjunto de informações ganha um escopo mais geral sob a forma de um instrumento normativo, uma lei por excelência, na qual são estabelecidos os princípios e os objetivos da política, seus instrumentos e mecanismos e demais condições para sua implementação. (MELAZZO, 2010, p. 27)

O trecho de Melazzo (2010) em que o autor problematiza “a maneira de ler, compreender e analisar o mundo” permite-nos relacionar sua compreensão com o termo “policy”, já que é passível de refletir quanto à necessidade de organização da informação social da realidade concreta para subsidiar políticas públicas mais coerentes com a mesma.

Entendemos que o atual modo de produção – com relação à produção de bens e mercadorias, bem como às relações sociais, valores, costumes etc.⁶ - do espaço urbano incorpora cada vez mais em sua lógica o acúmulo das desigualdades sociais, acentuando sobremaneira os processos excludentes. Os agentes que produzem e consomem o espaço urbano, são agentes sociais concretos e não processos aleatórios ou abstratos. Sua ação é complexa, variando de acordo com o acúmulo de capital, as necessidades – que podem mudar – de reprodução das relações de produção e dos conflitos que podem emergir, de acordo com a discussão de Corrêa (1989).

Uma consideração importante que o mesmo autor pontua, diz respeito à ação desses agentes. Essa ação se dá em um marco jurídico, que não é neutro, que reflete o interesse de um agente dominante e ainda, que permite transgressões de acordo com o interesse desses agentes. Esse processo culmina em um espaço urbano heterogêneo, com diferentes níveis de inclusão e exclusão social, daí a

⁶ Como nos lembram Damiani, Carlos e Seabra (1999).

necessidade de consolidação de informações e dados sociais referenciados empiricamente para apreender sua conformação e estruturação, ou seja, como instrumento e estratégia que pode ajudar a revelar as condições concretas de vida das diversas famílias que consomem e produzem também o espaço urbano, com intuito de que essa discussão possa contribuir com as políticas públicas, já que estas também interferem nessa dinâmica.

Dessa forma, a análise da realidade social e concreta constitui a conformação de caminhos que podem ser analisados para a ampliação do debate das políticas públicas. Já que estas não são “neutras”, mas sim resultam de disputas e conflitos entre os grupos sociais presentes no Estado, acreditamos que a necessidade de conhecimento sobre a realidade na qual irão intervir e a qual ajudam a produzir, permite refletir sobre a problematização da dimensão territorial nas políticas públicas. Sendo assim, iremos no próximo item discutir o conceito de território e suas potencialidades de investigação para a ampliação da discussão das políticas públicas.

1.2 - O conceito de Território: Potencialidades investigativas para as Políticas Públicas

Neste item iremos debater alguns autores que se dedicam a analisar o conceito de território, explicitando sua complexidade e indicando as potencialidades de sua articulação no debate das políticas públicas. Para tanto se faz necessário considerar que as proposições aqui discutidas têm por finalidade ajudar a revelar a perspectiva territorial nas políticas públicas com vistas à ampliação dos conhecimentos e informações necessárias que ajudem a transformar os dados e estatísticas sobre a realidade social em instrumentos de ação, possibilitando a ampliação da análise dessa discussão. A realidade em sua complexidade demonstra singularidades em cada territorialização efetivada por um indivíduo ou grupo, sendo que a perspectiva territorial nas políticas públicas abrange a discussão sobre os procedimentos envolvidos no processo de reconhecimento contínuo do território que estas ajudam a produzir.

De acordo com o Dictionary of Human Geography editado por Derek Gregory, Ron Johnston, Geraldine Pratt, Michael Watts e Sarah Whatmore (2009) o território é:

Uma unidade de espaço contíguo que é utilizado, organizado e gerido por um grupo social, indivíduo ou instituição para restringir e controlar o acesso a pessoas e lugares. Embora às vezes usado como sinônimo de lugar ou espaço, o território nunca foi um termo primordial da terminologia geográfica. O uso dominante tem sido político, envolvendo o poder de limitar o acesso a certos lugares ou regiões, ou ainda, no sentido etológico com o domínio exercido ao longo de um espaço por uma dada espécie ou um organismo. Cada vez mais, o conceito de território atrela-se ao conceito de rede, com intuito de ajudar na compreensão de processos complexos onde o espaço é gerido e controlado por organizações poderosas. (GREGORY et al, 2009, p. 746, tradução nossa)

Uma primeira definição de território com base nesse dicionário indica o controle exercido por um e/ou mais grupos, remetendo-nos à restrição de acesso, ou seja, um comando que ora proíbe, ora permite. No entendimento desse conceito encontram-se inseridas as influências e intervenções ocasionadas por alianças e/ou conflitos entre grupos sociais com o objetivo de territorializar suas lógicas e garantir seus objetivos e interesses. Por isso mesmo, pensar em território implica pensar em interesses materializados, em influências, em estratégias, de maneira mais ampla. Trata-se de pensar em exercício de poder.

Utilizando o mesmo dicionário, territorialidade pode ser entendida como: “Tanto a organização e o exercício de poder, legítimo ou não, sobre blocos de espaço ou a organização de pessoas e coisas em áreas discretas por meio do uso de limites” (GREGORY, et al, 2009, p. 744, tradução nossa). Avançando na leitura temos que territorialização é:

Um processo dinâmico pelo qual seres humanos são fixados territorialmente no espaço, por uma série de atores, mas principalmente pelo Estado. A desterritorialização significa uma tendência para os Estados, no capitalismo global, para encorajar o encontro e o desenraizamento de pessoas e coisas com enormes consequências psicológicas e políticas. Reterritorialização é o reverso desse processo. (GREGORY, et al, 2009, p.745, tradução nossa)

Perante a análise dessas definições de território e territorialidade, fica claro um componente essencial em sua estrutura: o poder. Assim, falar em território sem realçar as manifestações e interesses envolvidos em sua estrutura constitui uma visão insuficiente e prematura que aos poucos contribui para a despolitização desse conceito. No tocante ao fomento de ações que fortaleçam o debate a respeito da territorialidade das políticas públicas, começamos a perceber a

necessidade de compreensão do exercício de poder que constantemente está em movimento na realidade social.

Para Raffestin (1993) o território é composto por três elementos básicos: as malhas ou tecidos, os nós e as redes, sendo que o controle sobre tais elementos varia com relação ao período histórico que estivermos analisando. A territorialidade é desenvolvida por Raffestin, que irá colocá-la no centro das relações na sociedade, para tanto argumenta que:

(...) a vida é constituída por relações, e daí a territorialidade pode ser definida como um conjunto de relações que se originam num sistema sociedade-espaco-tempo em vias de atingir a maior autonomia possível, compatível com os recursos do sistema. (RAFFESTIN, 1993, p.161)

A respeito da territorialidade, a visão do autor aqui explicitada chama a atenção para sua inserção em um contexto delimitado espaço-temporalmente, porém alguns pontos de reflexão são relevantes de salientar: se a territorialidade é entendida como um conjunto de relações cujo objetivo é a maximização de sua autonomia, entendemos que os territórios estão em níveis diferentes de desenvolvimento, ou seja, uns estão mais consolidados que outros, em face da sua produção e como ela se deu naquele espaço e naquele tempo. O mesmo autor conclui: o território “é um trunfo particular, recurso e entrave, continente e conteúdo, tudo ao mesmo tempo. O território é o espaço político por excelência, o campo da ação do poder” (RAFFESTIN, 1993, p.60). A perspectiva abordada por Raffestin coloca e compreende a territorialidade, portanto, como as relações de dinamicidade pelo qual se exerce o poder constituindo e originando o território.

Trazemos para o debate a visão de Wolf (1990), pois concordamos com Raffestin (1993) sobre a indissociabilidade entre o território, a territorialidade e o poder. Deste último ponto consideramos importante tratar pois, como defende Wolf (1990):

...É útil pensar em quatro modos diferentes de poder. Um é o poder como atributo da pessoa, como potência ou capacidade, a idéia nietzscheana básica de poder. Falar de poder nesse sentido chama a atenção para o dom das pessoas no jogo do poder, mas nos diz pouco sobre a forma e a direção desse jogo. O segundo tipo de poder pode ser entendido como a capacidade de um ego de impor sua vontade sobre um alter, em ação social, nas relações interpessoais. Isso chama a atenção para as seqüências de interações e transações entre pessoas, mas não trata da natureza da arena em que as interações ocorrem. Esse aspecto fica mais claro quando tratamos do terceiro modo do poder, aquele que controla os cenários em que as pessoas podem mostrar suas potencialidades e interagir com as outras... Essa definição chama atenção para as instrumentalidades do poder e é útil para compreender como “unidades operacionais” circunscrevem as ações de outros dentro de determinados cenários. Chamo esse terceiro tipo de poder de poder tático ou

organizacional... Mas há ainda um quarto modo de poder, que não funciona somente dentro de cenários ou domínios, mas também organiza e orquestra os próprios cenários e especifica a distribuição e direção dos fluxos de energia..Vou chamar esse tipo de poder de estrutural. Esse termo retoma a noção mais antiga de “relações sociais de produção” e pretender enfatizar o poder de dispor e alocar o trabalho social... O poder estrutural molda o campo social de ação de forma a tornar possível alguns tipos de comportamento, enquanto dificulta ou impossibilita outros. (WOLF,1990, p. 326)

Embora Wolf (1990) não discuta diretamente o conceito de território, acreditamos que sua tipologia do poder enriquece a análise e ajuda a qualificar a discussão sobre a qual estamos nos referindo na incorporação da perspectiva territorial nas políticas públicas. Nesse sentido, um primeiro tipo de poder diz respeito aos que as pessoas possuem para desenvolverem suas potencialidades. O segundo tipo trata do poder entre as pessoas em suas relações, em conseguir fazer prevalecer sua influência sobre outra. O espaço geográfico aparece em seu terceiro entendimento de poder, como a arena que materializa essa relação conflituosa, baseada na força de controle e imposição. Esse terceiro tipo é ampliado, quando se compreende e se leva em consideração um quarto tipo de poder, que Wolf denomina por estrutural: aquele em que as disputas e embates condicionam até a organização espacial dos territórios.

Assim sendo, Wolf (1990) contribui para entender as lógicas referentes à construção, efetivação, preponderância e desaparecimento das dinâmicas territoriais. Nesse aspecto, se faz necessário como caráter exploratório e investigativo adentrar esse campo de lutas para perceber como o poder estrutural influencia e determina até o poder na escala do indivíduo, tendo profundas repercussões que norteiam as tendências organizacionais dos territórios.

A organização é essencial porque estabelece relações entre as pessoas por meio da alocação e do controle de recursos e recompensas. Ela baseia-se no poder tático para monopolizar ou partilhar penhores e direitos, canalizar a ação para certos caminhos, enquanto interdita o fluxo de ação em outros sentidos. Algumas coisas tornam-se possíveis e prováveis; outras ficam improváveis. Ao mesmo tempo, a organização está sempre em risco. Uma vez que o equilíbrio do poder está sempre mudando, seu trabalho nunca é feito: ela funciona contra a entropia. (WOLF, 1990, p. 333).

Wolf (1990) deixa clara a relação dialética entre esses quatro tipos de poder, enquanto argumenta que a organização espacial não se dá de forma aleatória. Dessa maneira, percebemos os fortes laços presentes na discussão territorial e seus vínculos com o conceito de poder, que ajudam a problematizar a

discussão a respeito das políticas públicas enquanto um tipo de poder “estrutural” que contribui na produção dos territórios.

Continuando na busca pela compreensão deste conceito trazemos ao debate as contribuições de Haesbaert (2001) na medida em que este acredita ser necessário atentar para a existência de territórios múltiplos, indicando a convivência de diversas lógicas de territorialização. Isso significaria admitir formas distintas de viver e apreender a territorialidade, que irá variar em função da condição cultural e dos grupos sociais. Avançando nesse entendimento o mesmo autor irá salientar a multiterritorialidade, sendo mais apropriada para entender a sobreposição de lógicas territoriais, seja em uma mesma escala geográfica, seja em distintas escalas.

Haesbaert (2001) contribui para entender que o conceito de território possui várias abordagens entre as Ciências Humanas, cada qual sob uma visão e perspectiva.

Apesar de ser um conceito central à Geografia, território e territorialidade, por dizerem respeito à espacialidade humana, têm uma certa tradição também em outras áreas, cada uma com um enfoque centrado em uma determinada perspectiva. Enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território, em suas múltiplas dimensões (que deve[ria] incluir a interação sociedade-natureza), a Ciência Política enfatiza a sua construção a partir de relações de poder (na maioria das vezes ligada à concepção de Estado); a Economia, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto “força produtiva”); a Antropologia destaca a dimensão simbólica, principalmente no estudo das sociedades ditas tradicionais (mas também no tratamento do “neo-tribalismo” contemporâneo); a Sociologia o enfoca a partir de sua intervenção nas relações sociais, em sentido amplo, e a Psicologia, finalmente, incorpora o no debate sobre a construção da subjetividade ou da identidade pessoal. (HAESBAERT, 2001, p.89)

Este autor aponta as diferentes abordagens com relação ao conceito de território. No tocante à Geografia, território e territorialidade se relacionam e são analisados a partir da materialidade do território. Esta visão nos aproxima do debate das políticas públicas, em que acreditamos estar mais próxima de um entendimento de “policy” em nossa pesquisa, justamente por tratar das condições reais e concretas da realidade que irá ser alvo de suas intervenções. Acreditamos nas potencialidades de organização das informações que trabalhem com as condições vividas materializadas na realidade para compreender e ampliar o debate sobre a perspectiva territorial nas políticas públicas, como as de combate à pobreza e miséria.

Saquet et al (2004) entende:

O território é produzido espaço-temporalmente pelas relações de poder engendradas por um determinado grupo social. Dessa forma, pode ser temporário ou permanente e se efetiva em diferentes escalas, portanto, não apenas naquela convencionalmente conhecida como o “território nacional” sob gestão do Estado-Nação (SAQUET et al, 2004, p. 10)

Saquet et al (2004) aponta para a superação do entendimento de território somente como o “território nacional”. O autor coloca a territorialidade como prática imanente a um grupo específico em um lugar e tempo delimitados, porém o que chamamos a atenção é para o fato de essa lógica contribui para organizar e reorganizar localizações, padrões, tendências e, em especial, interações, pois como já abordamos em Raffestin (1993), as redes são características para a conformação e discussão sobre os territórios.

Podemos perceber até o momento o caráter dinâmico do território e a esse respeito Brighenti (2010) argumenta que para iniciar a discussão sobre uma ciência do território – “territoriologia” – numa visão geográfica, comportamental e política alguns pontos devem ser lembrados. Em primeiro lugar, através da análise das relações entre os diversos agentes sociais se torna possível compreender os territórios superpostos que estão de vários modos conectados. Em segundo lugar, o território é uma entidade imaginada (não imaginária). E, por fim, territórios têm ao mesmo tempo componentes expressivos e funcionais. A expressividade pode ser percebida na emergência de um território, com sua demarcação; já o aspecto funcional relaciona-se às estratégias e práticas inseridas na territorialidade.

Com respeito à demarcação e controle no território um escritor que trazemos para a discussão é Sack (1986). Para este o território é construído socialmente, dependendo de quem o está controlando e com qual finalidade. Nessa linha de pensamento, o território pode ser usado para restringir ou excluir pessoas. Assim, para produção do território precisa-se delimitar uma rede, ter alguém no comando, no controle e com isso uma forma de poder.

Territórios são os resultados de estratégias para afetar, influenciar e controlar pessoas, fenômenos e relações. É uma estratégia para estabelecer graus diferentes de acesso às pessoas, coisas e relações. (SACK, 1986, p. 19-20, tradução nossa)

Como ocorrem tais “estratégias para afetar, influenciar e controlar”? Sack (1986) entende que os limites do território podem sofrer mudanças, que se relacionam diretamente às estratégias de controle e delimitação do espaço e irá explicar tal dinâmica, a partir do conceito de territorialidade, argumentando:

Territorialidade para humanos é uma poderosa estratégia geográfica para controlar pessoas e coisas, através do controle da área. Territorialidade é uma primária expressão geográfica de poder social. São os meios pelos quais sociedade e espaço estão interrelacionados (SACK, 1986, p.05, tradução nossa).

Dessa forma, para Sack a territorialidade envolve um controle , que por sua vez, contém uma comunicação e de maneira enfática tem por princípio norteador o controle, ora restringindo o acesso, ora permitindo o mesmo.

A territorialidade humana é melhor de ser pensada não como se fosse motivada biologicamente, mas sim enraizada social e geograficamente. Seu uso depende de quem está controlando quem e em qual contexto geográfico de espaço, lugar e tempo. Territorialidade está intimamente relacionada à forma como as pessoas usam a terra, como se organizam no espaço e como elas dão sentido ao lugar. É evidente que essas relações mudam, e a melhor maneira de estudá-las é rever suas mudanças ao longo do tempo [...] Territorialidade é um uso sensível histórico do espaço, especialmente uma vez que é socialmente construído e depende de quem está controlando quem e por quê. É a perspectiva geográfica o componente para compreensão de como sociedade e espaço estão interconectados. (SACK, 1986, p.10-11, tradução nossa)

Para Sack (1986) um dos caminhos possíveis para o estudo da territorialidade é acompanhar suas mudanças ao longo do tempo, com vistas à conformação de um território. Seria como se nos questionássemos: o poder passou a ser exercido por outro grupo? Ainda se encontra em exercício pelos mesmos agentes? Quais as estratégias em vigência para essa permanência ou ruptura? O autor compreende que é a “perspectiva geográfica o componente para a compreensão de como sociedade e espaço estão interconectados”, permitindo refletir e problematizar tal interação a partir do território. Avançando no entendimento e na busca pela compreensão sobre os conceitos de território e territorialidade discutimos os entendimentos de Delaney (2005).

Delaney (2005) traz considerações que explicitam o entendimento de que o significado do território no mundo moderno não pode ser subestimado. O território é concebido como a constituição da ordem social que expressa. Assim, a formação cultural ou ordem social não podem ser analisadas sem a referência de como a sua territorialidade é expressa. O autor argumenta que:

A territorialidade é um importante elemento de como associações humanas – culturais, sociais, pequenas coletividades – e instituições, se organizam no espaço. É um aspecto de como os seres humanos se organizam com respeito ao social e ao trabalho material. (DELANEY, 2005, p.10, tradução nossa)

Para Delaney a territorialidade é mais bem compreendida como implicando e sendo implicada por modos de pensar, agir, ser etc. e o território, por sua vez,

informa e traduz elementos chave da coletividade e das identidades individuais. A territorialidade, por sua vez, representa estratégias de controle do espaço. Este autor apresenta elementos para refletirmos na configuração dos territórios imateriais, como fruto das ideologias construídas e disseminadas de diversas maneiras, com manifestações na cultura da coletividade, através dos entendimentos e tradições, por exemplo.

Delaney (2005) propõe alguns passos para refletir sobre a complexidade do território. Primeiramente seria necessário “ver” os lugares banais da realidade, em que estão presentes lógicas diferentes de territorialização e que nos rodeiam e permeiam o nosso entorno. Esse entendimento, em nosso parecer, ajuda na discussão das políticas públicas em seu processo de “conhecer” o território que ajuda a produzir.

Na argumentação do mesmo autor, também precisaríamos nos atentar para fatores que ocorrem em outros territórios e que possuem ligação direta com o território que estamos pesquisando. Tal estratégia tem sua razão atrelada ao fato de contextualizar o território e percebê-lo, apreendê-lo no espaço. Outra justificativa é a necessidade de estudar, analisar e estabelecer os vínculos e laços presentes na relação do território e os diversos fenômenos sociais em pauta, explicitando, assim, seu aspecto pluriescalar e relacional, o que em nosso entendimento, justifica a problematização geográfica do território que as políticas públicas contribuem para produzir e a relação com o fenômeno expresso pelo processo de exclusão social.

Já outra análise englobaria a ação de “ver através” do território. Assim, as possibilidades de serem reveladas as tramas geralmente escondidas nos discursos centrados na soberania, jurisdição e propriedade seriam aumentadas.

De acordo com Delaney (2005) alguns posicionamentos com relação à problemática: “para que serve o território?” de cunho funcionalista, não são suficientes para abranger uma linha lógica de raciocínio que ajude na pesquisa territorial. Nesse ponto de vista funcional, o território é compreendido como o controle ao acesso a vários tipos de recursos, envolvendo ainda, noções de dominação e auto-preservação. Para o autor essa perspectiva reduz em muito a gama de fenômenos e experiências que estão presentes neste conceito, deixando à margem questões de sentido e poder. Além disso, dificulta o estudo das várias formas de territorialidades humanas ao longo da história.

O mesmo autor discorre sobre a tendência do conceito de território ser tratado somente de maneira horizontal. Esse parâmetro pensa na questão territorial como um “mosaico” de espaços, em uma variedade de pares duais: “os de dentro” e “os de fora”; público e privado; proibido e permitido; nosso e deles etc. Seria necessário a essas análises um estudo “vertical”, com ênfase na atenção para a distribuição de poder entre as entidades representadas pelas classes do espaço social. A junção dessas duas óticas de pesquisa, a “horizontal” e “vertical” apontariam para um enriquecimento de apreensão das relações entre territórios (e as relações de poder internas a eles) contemplando a heterogeneidade dos agentes envolvidos.

Santonocito (2008) traz contribuições para discussão e reflexão desse conceito. O território é apreendido como um dos temas principais da Geografia, sendo o espaço transformado pelo homem ao longo de sua existência, constituindo-se em um conceito no qual o geógrafo deve partir para operar a pesquisa e o ensino. A autora salienta que o território possui uma forte dimensão histórica, sendo resultado de longos processos. A respeito disso, afirma:

A análise do território deve superar o uso de critérios universais de avaliação dos diferentes períodos históricos, buscando categorias interpretativas e uma leitura que levem em consideração a identidade cultural particular de cada sociedade histórica, e a especificidade de cada território, com atenção a cada “protagonista” social e suas relações. (SANTONOCITO, 2008, p. 34, tradução nossa)

Acreditamos que a autora traz reflexões que se aproximam de nossa discussão. A necessidade de se analisar a “especificidade de cada território” possibilita pensar nas diferenças e semelhanças entre os territórios em produção. Dessa forma, surge o debate sobre os procedimentos investigativos sobre como compreendê-los.

Através da leitura dos diversos autores aqui abordados, entendemos que os estudos que se predispõem a compreender o conceito de território, apresentam alguns elementos para o seu debate: a atuação dos agentes, grupos, instituições e organizações que manifestam suas estratégias e práticas territoriais nas mais diversas escalas, afim de que as disputas, as relações, as influências, a formação histórica, a demarcação (por vezes não física), as fronteiras (nem sempre fixas e intransponíveis) possam ser reveladas e, com isso, subsidiar análises e pesquisas que desvendem o ordenamento, as tendências, padrões, (des) continuidades, fragmentações, formas e conteúdos dos territórios. A territorialidade passa a ser

compreendida como sendo os processos e mecanismos que garantem a efetividade dessa dinâmica. A análise da materialidade concreta e vivida, também aparece como fator passível de ser incorporado e refletido pela análise geográfica.

Nesse caminho, Castro (2003) aponta argumentos sobre as lógicas que impulsionam a distribuição espacial das riquezas e de seus benefícios, sendo posta em movimento de maneira desigual. A suposição da autora se baseia no fato de que estas diferenças se originam de condições institucionais materializadas no território, que por sua vez, afetam o exercício da cidadania.

Nas democracias contemporâneas, de países ricos ou pobres, em que esses direitos (sociais e políticos) estão estabelecidos, as possibilidades de usufruí-los dependem do conjunto de instituições que, organizadas no território, garantem a todos os habitantes o acesso a eles. É justamente esta rede institucional que constitui um dos diferenciais da cidadania naqueles dois grupos de países. Se nos países ricos, o poder infra-estrutural do Estado permite o acesso aos direitos em qualquer parte do território, num país como o Brasil a localização pode constituir um facilitador ou uma dificuldade ao exercício desses direitos (CASTRO, 2003, p.12)

O ponto de partida de Castro (2003) e que consideramos relevante tratar, se baseia no arranjo territorial das instituições estatais e em como estas devem garantir o acesso a todos os habitantes, se constituindo como “um facilitador ou uma dificuldade ao exercício desses direitos” e que podemos relacionar com o “poder estrutural” dessas instituições em seu processo de organização espacial, tomando como base as reflexões de Wolf (1990). Seguindo em nossa discussão iremos aprofundar na relação entre o conceito de território e a política de Assistência Social, já que a partir do estudo dos autores aqui em discussão, podemos inferir que o território não se conforma em uma estruturação dada, estática e finita, mas sim, em uma produção dinâmica que também sofre ação direta de diversos agentes.

1.3. Território e Políticas Públicas: Uma aproximação a partir da Política de Assistência Social

Para Yazbek (2010) o território também é terreno das políticas públicas, sendo a arena em que se concretizam os tensionamentos e os enfrentamentos, incluindo as potencialidades de ação. Para a autora, a dimensão territorial nas políticas públicas deve levar em consideração os múltiplos fatores sociais, econômicos, políticos e culturais que fazem com que segmentos sociais e famílias se encontrem em situação de vulnerabilidade e risco social, sendo que a visão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS - baseia-se no princípio de territorialização, numa perspectiva de proximidade do cidadão, contribuindo para identificar territórios vulneráveis e que sofrem a exclusão social, a serem priorizados. Podemos compreender, nessa discussão que os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS⁷ -, baseados no princípio de territorialização do SUAS, na visão de Yazbek (2010) constituem-se em um equipamento pleno de possibilidades em suscitar análises e ações das políticas públicas, pois pelo caráter da proximidade com a população pode vir a ser um “facilitador ao exercício dos direitos”, parafraseando Castro (2003).

Nesse sentido, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, considerando a alta densidade populacional do país e o “alto grau de heterogeneidade e desigualdades socioterritoriais presente entre os seus 5.561 municípios” a “vertente territorial se faz urgente e necessária na Política Nacional de Assistência Social” (PNAS, 2004, p.43). O princípio de territorialização se atrela à descentralização implementada em que se compreende o espaço urbano enquanto espaço vivo, produzido pelos diversos e numerosos agentes que o consomem e o vivenciam.

[...] Considerando que muitos dos resultados das ações da política de assistência social impactam em outras políticas sociais e vice-versa, é imperioso construir ações territorialmente definidas, juntamente com essas políticas. Importantes conceitos no campo da descentralização foram incorporados a partir da leitura territorial como expressão do conjunto de relações, condições e acessos inaugurados pelas análises de Milton

⁷ Os CRAS são unidades nas quais se organizam os serviços de proteção básica, decorrendo em sua gestão local, de acordo com as Orientações técnicas dos CRAS. Mais informações em: < www.mds.gov.br/resolveuid/.../download > último acesso em: Agosto/2012.

Santos, que interpreta a cidade com significado vivo a partir dos “atores que dele se utilizam”. (PNAS, 2004, p.43)

Percebemos, de um lado, que a necessidade de “ações territorialmente definidas” se articulam com a descentralização política e administrativa da política de assistência social. Por outro lado, é possível afirmar também que a “ação territorializada” não pode prescindir de uma “leitura territorial” e que esta atrela-se aos “atores que dele se utilizam”. Portanto, como proceder? Quais estratégias investigativas a serem usadas?

De acordo com o documento da Política Nacional de 2004, três pressupostos aparecem como elementos que ajudam a responder tais perguntas: a territorialização, a descentralização e a intersetorialidade. O pressuposto da territorialização aproxima-se da visão de Milton Santos, como já apontamos, em que há a necessidade da “leitura territorial” a partir de quem se utiliza dos equipamentos e serviços das políticas públicas. Já os pressupostos de descentralização e intersetorialidade podem ser compreendidos da seguinte maneira:

[...] Cabe a cada esfera de governo, em seu âmbito de atuação, respeitando os princípios e diretrizes estabelecidos na Política Nacional de Assistência Social, coordenar, formular e co-financiar, além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações [...] Dessa forma, uma maior descentralização, que recorte regiões homogêneas, costuma ser pré-requisito para ações integradas na perspectiva da intersetorialidade. Descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local. Pois, esse processo ganha consistência quando a população assume papel ativo na reestruturação. [...] Torna-se necessário, constituir uma forma organizacional mais dinâmica, articulando as diversas instituições envolvidas. (PNAS, 2004, p. 44-45)

Observa-se o caráter de autonomia de gestão presente na noção de descentralização e de articulação entre instituições que compõem a rede das políticas públicas, no que diz respeito à intersetorialidade. Nesse sentido, percebe-se que os conceitos de território e de territorialização estão em pauta na agenda das PNAS e sua descentralização proposta por meio dos CRAS.

De acordo com Pereira (2010) na *IV Conferência Nacional de Assistência Social*⁸ (2003) o território é “de fato, proposto como categoria de implantação e de análise da política” (PEREIRA, 2010, p. 196). A respeito da mesma discussão, na exposição de Santos e Barros (2011):

Com a Política Nacional de Assistência Social de 2004 – PNAS 2004, o tratamento relativo a território adquiriu um outro *status* e a perspectiva socitoterritorial passou a ser assumida como um dos eixos estruturantes incorporados a essa política pública. Em decorrência dessa definição, foram concebidos os Centros de Referência de Assistência Social, situados nos territórios [...] (SANTOS e BARROS, 2011, p. 02)

Dessa maneira o conceito de território passa a ter destaque no debate da PNAS, tendo nos CRAS um entendimento em que este é compreendido enquanto equipamento público que se localiza nos territórios. De acordo com essa política:

O princípio da territorialização significa o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social. O princípio da territorialização possibilita orientar a proteção social de Assistência Social:

- na perspectiva do alcance de universalidade de cobertura entre indivíduos e famílias, sob situações similares de risco e vulnerabilidade;
 - na aplicação do princípio de prevenção e proteção pró-ativa, nas ações de Assistência Social;
 - no planejamento da localização da rede de serviços, a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos. (PNAS, 2004, p. 19)
- [...] territorialização da rede de Assistência Social sob os critérios de: oferta capilar de serviços, baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão; localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidades e riscos sociais (PNAS, 2004, p. 27)

Percebemos que na concepção de território da PNAS há o reconhecimento da multidimensionalidade de fatores que conformam as situações e processos de desigualdades sociais nas famílias, a consideração da necessidade de serviços públicos na escala intra-urbana a partir da “oferta capilar” e a proximidade dos cidadãos. Nesse quesito de proximidade, Santos e Barros (2011) argumentam que os CRAS constituem-se em expressões concretas do princípio de territorialização implementado pela PNAS. No entanto ao realizar recortes territoriais no processo de implantação dos CRAS, entendemos que tal fato simplifica o entendimento do conceito de território, visto que delimitar uma porção no espaço, não é o mesmo que construir ou criar um território.

⁸ O foco de nosso trabalho não é explicitar de maneira sistemática a incorporação do conceito de “território” na Política Nacional de Assistência Social. Contudo, consideramos relevante problematizar a compreensão deste conceito por esta política pública, a fim de perceber os desafios e os limites desse processo.

Nesse aspecto reside nossa crítica, isto é, na necessidade de superar uma visão areal como sinônimo de território. Por isso, como já apontamos na introdução, optamos denominar de *áreas de atuação* dos CRAS ao invés de “territórios”. Também acreditamos, em função do estudo dos autores aqui debatidos e de nossa experiência oriunda da ida à campo (como será visto adiante), que o fato de delimitar uma área a ser atendida com base nas características das famílias, ainda é insuficiente na dinâmica de reconhecer a complexidade e abrangência do território em que residem tais grupos sociais. Aí aparece necessidade de incorporar nesse debate o procedimento de investigar continuamente tal território, para que o trabalho desenvolvido pelos profissionais nos CRAS não resumam tais populações em uma visão meramente quantitativa.

Acreditamos que os profissionais que desempenham suas funções no CRAS dispõem da potencialidade em compreender de modo mais profundo a realidade social dos territórios das famílias que vivenciam processos de exclusão, o que será melhor debatido no capítulo seguinte. Assim sendo, apreendendo as práticas territoriais presentes nas áreas de atuação dos CRAS, trabalhando as informações e dados de vários órgãos de pesquisa, conhecendo e mantendo o contato direto com a população atendida, divulgando suas atividades e projetos (em um fluxo horizontal de disseminação da informação) e investindo no diálogo com diversos profissionais que se preocupam em estudar e analisar as desigualdades socioespaciais e os processos de exclusão, as possibilidades de ampliação do debate a respeito da perspectiva territorial das políticas públicas aumentam, inclusive no que se refere às “ações territorialmente definidas” (PNAS, 2004, p. 43).

Souza (2002) avança no que diz respeito ao desafio encontrado nos equipamentos públicos e de planejamento. Sua contribuição coloca em pauta o caráter participativo, de inclusão.

Sob um ângulo autonomista, os instrumentos de planejamento, por mais relevantes e criativos que sejam, só adquirem verdadeira importância ao terem a sua operacionalização (regulamentação) e a sua implementação influenciadas e monitoradas pelos cidadãos. Caso contrário corre-se o risco de atribuir aos instrumentos, em si mesmos, a responsabilidade de instaurarem maior justiça social, independentemente das relações de poder e de quem esteja decidindo, na prática, sobre os fins do planejamento e da gestão da cidade. (SOUZA, 2002, p. 321)

A afirmação de Souza (2002) contribui para a reflexão acerca do papel e da gestão dos serviços e equipamentos públicos na cidade, sob uma perspectiva de democracia, em que os cidadãos possuem papel ativo na gerência e

acompanhamento destes, sendo mais um elemento a ser refletido pela gestão pública na escala intra-urbana.

O exercício do controle, apontado por Sack (1986), pode ser aprendido nos CRAS uma vez que estes trabalham com segmentos da população referenciados no CadÚnico da Assistência Social, como forma e estratégia de desenvolver de maneira mais prática o acompanhamento das famílias e também em uma prerrogativa de identificar aqueles que podem participar e se inserir em alguma política pública e seus programas, ou seja, o controle se manifesta através das famílias já cadastradas e referenciadas, mas também naquelas em ainda não participam de alguma ação de combate às desigualdades sociais, implicando em uma busca em identificar tais grupos sociais.

Outros elementos e características do conceito de território podem ser problematizados tendo como referencia os CRAS, como por exemplo: as malhas, os tecidos e os nós de Raffestin (1993). O próprio CRAS se constitui em um “nó” enquanto equipamento público localizado em um território (em produção historicamente e por diversos agentes, dentre eles o Estado) em que as famílias estão submetidas aos processos excludentes. As “malhas”, por sua vez, podem ser entendidas através do trabalho de articulação e de intersectorialidade (como apontado na PNAS/2004) na disseminação de informações e dados sobre os territórios, envolvendo várias instituições, ou vários “nós territoriais”. Os “tecidos” constituem-se em estratégias e intervenções e confluem-se em materializações concretas das políticas públicas em seu processo de implementação e territorialização, apontando desafios, obstáculos e potencialidades à elaboração de novas ações. Assim nos CRAS a perspectiva territorial a partir da busca pela análise do território real e concreto, encontra neste equipamento público, possibilidades de se ampliar e efetivar, tendo a Geografia arsenal técnico-metodológico de investigação e reflexão que permite nos debruçar sobre essa temática. Para prosseguir, iremos apresentar nossa discussão a respeito do conceito de exclusão social, já que acreditamos que nossas reflexões sobre o conceito de território e de políticas públicas em seu princípio de territorialização são passíveis de serem relacionadas e problematizadas a partir da compreensão dos processos a que o conceito se refere.

CAPÍTULO 02 - EXCLUSÃO SOCIAL: UM DEBATE AINDA ABERTO NA AGENDA ACADÊMICA

Para iniciar o debate a respeito da exclusão social, é necessário atentar que este termo amplamente utilizado em diversas áreas ainda requer um refinamento conceitual. Isso se relaciona ao fato de que algumas políticas públicas estão sendo formuladas a partir do que se entende por esse termo, e ainda, no caso brasileiro, ao fato de o processo de exclusão associar-se ao quadro de profunda desigualdade social do país. Nosso objetivo é demonstrar, a partir da leitura de autores que estudam essa temática, como o processo de exclusão é amplo e complexo e ainda merece ser pesquisado a partir das condições reais e concretas dos grupos que a vivenciam, a fim de contribuir para análises sobre as desigualdades sociais em suas diferentes expressões territoriais.

As origens do conceito de exclusão social estão ligadas a discussões nos anos 1960 na França, período muito fértil nesse campo, enfatizado por vários autores. Já nos anos 1980, o conceito de exclusão começou a se atrelar aos problemas de desemprego e a vínculos sociais instáveis, em um contexto que ficou conhecido como “nova pobreza”. Assim, gradativamente a utilização desse conceito se generalizou na opinião pública e na esfera acadêmica, fazendo ligações com o pensamento republicano francês a respeito da solidariedade entre indivíduos e grupos e destes com a sociedade como um todo⁹.

Com o final dos anos 1980, o termo exclusão social passou a ter uma grande ênfase nas discussões políticas e teóricas em escala internacional. Tal ênfase pode ser compreendida pela necessidade de entendimento do fenômeno de empobrecimento e carências que teriam se generalizado. Mais recentemente, esse conceito passou a ser criticado em função de seus limites, bem como em função de seu uso abusivo, na visão de Dupas (1998).

A respeito da utilização deste conceito, Karsz (2004) afirma que:

O uso contemporâneo do termo “exclusão” deu-se na França com P.Massé (1969), J.Klanfer (1965) e R.Lenoir (1974) e mais recente ainda na década de 1990 com uma concentração de significações. A generalização das relações mercantis e o conjunto de mudanças que definem a etapa atual do processo de mundialização, produzem efeitos condensados e variados acerca da noção de exclusão. (KARSZ, 2004, p.45).

⁹ De acordo com a discussão contida em Durana (2002).

As mudanças ocorridas nas últimas décadas, e assim, as transformações da contemporaneidade, podem ser percebidas nas interpretações contidas em Bauman (2007):

[...] a passagem da fase “sólida” da modernidade para a “líquida” – ou seja, para uma condição em que as organizações sociais (estruturas que limitam as escolhas individuais, instituições que asseguram a repetição de rotina, padrões de comportamento aceitável) não podem mais manter sua forma por muito tempo (nem se espera que o façam), pois se decompõem e se dissolvem mais rápido que o tempo que leva para moldá-las e, uma vez reorganizadas, para que se estabeleçam. (BAUMAN, 2007, p.7)

Assim sendo o autor citado, começa a articular sua discussão baseado na batalha entre os poderes globais e as identidades e significados locais, chamando a atenção para a camada da população oposta à elite urbana, afirmando que:

Os cidadãos urbanos da camada inferior são condenados a permanecerem “locais” – e, portanto se pode e deve esperar que suas atenções e preocupações, juntamente com seus descontentamentos, sonhos e esperanças, se concentrem nos “assuntos locais”. Para eles, é dentro da cidade que habitam que a batalha por sobrevivência, e por um lugar decente no mundo, é lançada, travada e por vezes vencida, mas na maioria das vezes perdida. (BAUMAN, 2007, p. 81)

Embora Bauman (2007) não discuta o conceito de exclusão, o autor coloca a cidade como ponto central de disputa para aqueles, que em nossa perspectiva, sofrem o processo de exclusão. O contexto apresentado no que diz respeito aos “assuntos locais”, se relacionam às possibilidades de realização ou não das “esperanças” e dos “sonhos”.

O processo de exclusão social está em pauta em diversas agendas: o governo britânico estabeleceu o “Unit on Social Exclusion” no gabinete do vice-ministro em 2010; a União Européia adotou políticas destinadas a erradicar a pobreza e exclusão social no mesmo ano; o Banco Inter-Americano estabeleceu uma missão de estado sobre a exclusão social; a UNESCO promoveu uma conferência sobre o tema “From Social Exclusion to Social Cohesion” e a Escola de Economia de Londres estabeleceu o Centro de Análises sobre a Exclusão Social – CASE, como lembra Fraser (2010).

É nesse contexto da discussão política da exclusão, que trazemos para o debate Martinuci (2008):

[...] a dimensão política da pobreza e da exclusão social, que precisa estar constantemente na agenda de pesquisas que tratem desses dois temas, uma vez que tal dimensão é essencial para entender a força social das classes sociais [...] Principalmente no interior do país faltam pesquisas que tratem dessa questão que, por conseguinte, ajudem a ampliar a nossa

compreensão da exclusão social, pois ela está ali de maneira incontestável.
(MARTINUCI, 2008, p. 136)

Na discussão de Martinuci (2008) explicita-se a potencialidade analítica do conceito de exclusão a partir da dimensão política. Isto quer dizer que tratar da dimensão política desse conceito implica em um duplo desafio: a incorporação de uma sistematização nas pesquisas que aumentem as possibilidades de operacionalização da discussão científico-acadêmica e também no debate sobre a gestão nas políticas públicas. Por outro lado (talvez na realidade seja, inclusive, o mesmo ângulo dessa questão) tal posicionamento não afasta o universo prático da gestão pública do mundo acadêmico. Isso ocorre, já que é possível entender o espaço urbano em seu processo de produção a partir das desigualdades sociais, com foco no processo de exclusão, permitindo relacioná-lo à discussão das políticas públicas e na construção de procedimentos que ajudem nessa compreensão. O conceito de exclusão social atrela-se fortemente ao caráter intervencionista:

Podemos afirmar que a elaboração conceitual a respeito da exclusão está situada no campo interdisciplinar das políticas públicas. Diferentemente de outros conceitos, como segregação socioespacial, que encontra referência na evolução do pensamento geográfico (especialmente, da geografia urbana), o conceito de exclusão social tem sido fundamentado pelo debate sobre o planejamento urbano. (GUIMARÃES, VIEIRA e NUNES, 2005, p. 271).

O trecho de Guimarães, Vieira e Nunes (2005) permite refletir sobre a discussão da exclusão no contexto das políticas públicas, apontando também para o debate sobre o planejamento urbano, em que podemos relacionar este ao campo da intervenção. A exclusão social se relaciona dialeticamente à inclusão, já que no caso da produção do espaço urbano, a distribuição das riquezas não se faz homogênea pelo espaço. Sendo assim, a heterogeneidade que regula e condiciona as desiguais distribuições pelo urbano, cria locais de inclusão inversamente contrários às localidades que sofrem com o processo excludente. A esse respeito:

Se há excluídos, há também sua outra face, os incluídos e ambos fazem parte do mesmo processo por nós definido como exclusão social. Por tanto, a exclusão social se define como um processo dialético e relativo, ou seja, o acirramento da pobreza e das desigualdades sociais nos exige a definição de um conceito que nos permita, ao analisar as diversas realidades urbanas e, principalmente, intra-urbanas, indicar quais as necessidades e as condições mínimas exigidas para a valorização da vida e da dignidade do cidadão. Usualmente, em seu caráter político, tem-se considerado a exclusão como um não-direito e, em seu caráter geográfico, como um não-lugar ou um desterritorialização. A partir daí, caberia o

debate a respeito da contribuição da geografia para o estudo da exclusão social. (GUIMARÃES, VIEIRA e NUNES, 2005, p.273).

Percebe-se a dialética inerente a esse conceito, pela sua relação com o de inclusão. Isso permite corroborar a análise a partir de seu aspecto relacional. Lindo (2010) situa esse debate articulando-o a sua concepção de Estado sendo permeado por processos de conflitos, disputas e/ou consensos, tal como já trabalhado no capítulo anterior.

Tal dinâmica encontra nas políticas públicas potenciais para enfrentamento de situações que envolvem o processo de exclusão, daí mais uma vez, seu caráter intervencionista. A esse respeito:

As intervenções públicas não são neutras nem homogêneas e elas tendem a mudar ao longo do tempo. Elas podem: gerar exclusão, por exemplo, quando as políticas urbanas criam guetos e bolsões de pobreza ou quando estabelecem critérios diferenciados para o acesso a educação; favorecer alguns grupos ou áreas em detrimento de outros através de serviços comunitários e de instalações específicas que não cobrem a população como um todo, ou quando dão alguma vantagem comparativa a algum grupo e não a outros; ter efeitos inesperados e perversos, mesmo no caso de medidas que visem a inclusão. Além disso, as enormes dificuldades envolvidas na coordenação de políticas públicas são bem conhecidas e as abordagens adotadas pelos diversos departamentos e em diversas áreas podem até ser contraditórias. (ESTIVILL, 2003, p. 79, tradução nossa)

O trecho de Estivill (2003) mostra a contradição referente ao processo de exclusão, pertencentes aos embates e disputas de poder, dentre outros agentes, o Estado. Os desafios nas fases de elaboração e implementação de uma política pública e seus programas, por exemplo, envolvem opções desde o consenso pelo problema a ser enfrentado, passando pela delimitação da população beneficiária, as condicionalidades, as mensurações de impacto etc; demonstrando que uma ação pode gerar um agravamento da exclusão ou sua minimização. Além dessa perspectiva, a contradição do Estado pode ser evidenciada quando este ajuda a produzir a exclusão e, ao mesmo tempo, gera demanda de informações para avaliar uma política ou ajudar na percepção de uma manifestação de estudos que se preocupem com as desigualdades sociais, afim de que ele mesmo possa se utilizar desses dados para focalizar políticas e programas sociais e combater as situações excludentes.

A pesquisa acadêmica, em especial a partir da contribuição da Geografia, pode ajudar a entender tal dinâmica, sendo que o trabalho de Lindo (2010) e de Martinuci (2008) podem ser apresentados como exemplos que nos ajudam a refletir a respeito da análise do processo de exclusão. O caráter pedagógico-instrumental

geográfico de Lindo (2010), em sua “cartografia da ação” e a modelização cartográfica debatida por Martinuci (2008) são elementos que nos ajudam a pensar nos procedimentos que permitem serem incorporados pela análise acadêmica no que diz respeito ao tema da exclusão social, já que a cartografia pode contribuir como instrumento que ajuda a captar faces desse fenômeno na realidade, podendo ainda, servir de parâmetro que ajuda a ampliar o debate sobre a intervenção das políticas públicas.

Nessa discussão, Melazzo e Magaldi (2012):

A elaboração do conceito de exclusão social, a nosso ver, faz sentido enquanto um instrumento analítico que permite qualificar não apenas um olhar a respeito da realidade das desigualdades sociais, mas também e fundamentalmente a mobilização para a ação, seja estatal, seja social. Portanto, o conceito de exclusão social somente pode ser construído e utilizado tendo como referencial um modelo de desenvolvimento. Ou seja, reconhecendo a construção histórica de uma sociedade que delimitou, através de mecanismos sociais (latu senso) e, mais especificamente, econômicos, culturais, de gênero etc. uma estrutura social específica, onde se encontram demarcadas as posições sociais, as distâncias entre cada grupo, segmento e/ou classe e também as possibilidades de tal modelo incluir/excluir parcelas maiores ou menores destes grupos/segmentos em cada momento. (MELAZZO e MAGALDI, 2012)

Melazzo e Magaldi (2012) ajudam a perceber o aspecto da intervenção presente no processo de exclusão, a partir da “mobilização para a ação”. Também possibilitam compreender o caráter relacional desse processo pela discussão de desenvolvimento e o movimento de “incluir/excluir parcelas maiores ou menores destes grupos/segmentos em cada momento”.

Com o afastamento cada vez maior da sociedade contemporânea das referências contidas no Estado de Bem-Estar Social, emergem novos condicionamentos sociais com forte tendência de subsumir formas de controle social em novas formas de sociabilidade¹⁰. Sennett (2000) embora não se dedique ao debate da exclusão, contribui para o entendimento dessas novas formas de sociabilidade. Para este autor no “capitalismo contemporâneo” há uma ênfase na flexibilidade, representando um novo sistema:

Pede-se aos trabalhadores que sejam ágeis, estejam abertos a mudanças a curto prazo, assumam riscos continuamente, dependam cada vez menos de leis e procedimentos formais. Essa ênfase na flexibilidade está mudando o próprio significado do trabalho, e também as palavras que empregamos para ele. (SENNETT, 2000, p.09)

¹⁰ De acordo com Lopes (2006).

Esse trecho de Sennett (2000) ajuda a entender os mecanismos e dinâmicas que influenciam e se articulam, em nossa compreensão, ao processo de exclusão social característico do atual estágio de desenvolvimento do modo capitalista de produção.

Para Paugam (1996) embora a noção de exclusão social seja amplamente utilizada na contemporaneidade, ela envolve uma série de definições que contribuem para confundi-la com precariedade, sendo que na opinião do autor esta é um momento que antecede a exclusão. Assim sendo, Paugam (1996) compreende que este conceito ainda está em construção necessitando de um refinamento na abordagem que o qualifique teoricamente a partir da práxis e, dessa maneira, os equívocos possam ser eliminados quanto ao uso e entendimento dessa situação.

Já Demo (1998) acredita que o avanço presente no conceito de exclusão social está no fato de que este discute as situações e desdobramentos das desigualdades sociais. O autor defende que a exclusão envolve ainda a perda da capacidade de reagir da população que sofre esse processo, perante as dificuldades enfrentadas.

De acordo com Castel (1998) o desenraizamento social aparece como fator e elemento de sua relevância na estruturação dos processos excludentes, sendo os excluídos a população que vive à margem. Com relação a esse ponto de marginalização, o autor defende que essas pessoas não se encontram totalmente excluídas e desintegradas da sociedade.

Rogers (1995) apresenta um elemento característico do processo de exclusão social que ajuda a entendê-lo de modo mais preciso: o caráter multidimensional. Este engloba: a falta de acesso a bens e serviços e ainda à segurança, à justiça, à cidadania, relacionando-se, assim, às desigualdades econômicas, políticas, culturais e étnicas. A exclusão pode ser oriunda do mercado de trabalho, com empregos instáveis com a geração de renda insuficiente para garantir um padrão de vida mínimo, como a falta de acesso à terra, à segurança e aos direitos humanos, por isso na análise desse processo várias dimensões são passíveis de serem incorporadas, não somente a renda, por exemplo.

Em virtude de se compreender a exclusão em uma perspectiva multidimensional, para Escorel (1999) o conceito implicaria um estado e um processo. Um processo visto que se debate sobre um movimento que exclui, de trajetórias ao longo de um eixo inserção/exclusão; e estado dado que essa

condição seria a consequência objetiva desse movimento. Assim, o processo de exclusão social compreende e abrange uma série de situações e dinâmicas, sendo que dentre elas pode-se verificar a pobreza e miséria.

Para Wanderley (1997) a importância do debate brasileiro acerca dos processos de exclusão, hoje em dia, considerando a história e as mudanças havidas no desenvolvimento da questão social e das relações de desigualdade, possibilita afirmar que, se as condições que configuram a pobreza confirmam a dimensão de sujeito do pobre na razão do controle de sua participação na economia, na “exclusão social”, mais do que controlar ou negar o acesso ao trabalho ou ao consumo, nega-se a própria condição de “sujeitidade (o que faz o ser humano ser sujeito).

Donzelot (1996) apud Ugá (2008) afirma que a constante preocupação com a “luta contra exclusão”, refere-se a um novo problema social, que mascara uma transformação nas formas de intervenção social. Tal fato pode ser apreendido ao se perceber a mutação que sofre o próprio significado de “exclusão”. A exclusão entra em conflito com a igualdade de oportunidades em pelo menos dois aspectos. Em primeiro lugar a exclusão social leva a desiguais oportunidades ocupacionais e educacionais. Em segundo lugar, a exclusão social constitui-se em uma negação de iguais oportunidades em relação à política, tal reflexão é feita por Barry (1998). O mesmo autor continua:

Até agora estive procurando maneiras de entender a exclusão social como uma violação das demandas de justiça social com iguais oportunidades. Gostaria de sugerir agora, que a exclusão social em algumas circunstâncias realmente constitui uma negação da justiça social. (BARRY, 1998, p.14, tradução nossa).

A percepção de Barry (1998) permite vislumbrar o desafio das políticas públicas de enfrentamento às situações do processo de exclusão social: a justiça social, além do fato de que este elemento é passível de ser incorporado na problematização da análise acadêmica desse processo. A argumentação de Lopes (2006) em sua concepção de exclusão social, também ajuda nessa discussão, por relacioná-la a um plano de causalidade multidimensional, diferindo-se da concepção de pobreza, porque ela (a exclusão) é uma condição produzida no surgimento do neoliberalismo, se caracterizando pelos jogos entre mercado, trabalho, Estado, poder e desejos. A pobreza, dessa maneira, é um desdobramento das relações históricas e estruturais de oposição entre os interesses de classes.

Lopes (2006) argumenta que as modificações sociais contemporâneas, com relação à produção e ao trabalho, produziram uma precarização da atividade remunerada e altos índices de desemprego e expulsaram vários trabalhadores para o mercado informal na década de 1990. Dessa forma, a vulnerabilidade gerada pela precarização do trabalho, evidencia a participação na sociabilidade urbana em maior ou menor grau daqueles que vivem os processos de exclusão que ainda é condicionada pelo tipo de trabalho ou ocupação que exercem. Portanto, as análises que estudam os sujeitos em processos de exclusão e as políticas públicas, ainda são um processo em aberto.

Essa reflexão no contexto brasileiro, por sua vez, é inseparável da discussão acerca do quadro de pobreza e miséria do país, dada a profunda desigualdade social. Botelho (2007) com relação à sociedade brasileira afirma:

A sociedade brasileira é marcada por uma profunda concentração de renda, pela convivência de grandes massas de pobres e miseráveis com uma parcela da população que desfruta da riqueza socialmente produzida. Também convivem lado a lado o arcaico e o moderno, a precariedade e a suntuosidade, que individualizam a realidade brasileira da maior parte dos chamados “países centrais”. Tal fenômeno relaciona-se com o modelo de desenvolvimento econômico implementado pós-1930, e que se caracterizou por uma industrialização baseada na formação de uma sociedade dual, na qual a acumulação se faz através da crescente concentração de renda. (BOTELHO, 2007, p. 36)

Assim, percebe-se que a gama de condicionantes, processos e estruturas que permeiam as dinâmicas da exclusão social, são complexos e diversos. Essa discussão se relaciona também ao conceito de pobreza, sendo que a constante revisão teórico-metodológica sobre o processo de exclusão e sua análise a partir da realidade concreta e vivida dos grupos que o enfrentam, representa uma maneira de se enxergar novas faces desse debate.

O trabalho de Laparra et al (2007) apresenta três eixos analíticos presentes no debate sobre a exclusão social. O primeiro argumenta que os excluídos são indivíduos que não desejam seguir as normas majoritárias e que é preciso incentivá-los e discipliná-los. O segundo baseia-se no fato que a desindustrialização e a disseminação de novas tecnologias têm deixado à margem boa parte dos trabalhadores com baixa formação. Por último, o terceiro fundamenta-se em uma abordagem em que a exclusão é pesquisada e analisada como fruto de uma discriminação ativa, consolidada em interesses estamentais e prejuízos contra grupos sociais específicos devido à etnia, circunstâncias pessoais ou estilos de vida.

Já Karsz (2004) compreende a existência e distinção entre três tipos de zonas. A zona da integração marcada por pessoas que possuem um trabalho regular e suportes de sociabilidade forte. A zona da vulnerabilidade onde o trabalho é precário e as situações relacionáveis são instáveis e a zona da exclusão, caracterizada por ser onde caem alguns integrados e vulneráveis.

Ainda na opinião do mesmo autor, a delimitação da exclusão tem sua importância relacionada à possibilidade de elaboração de políticas públicas mais preventivas e menos reparadoras, evidenciando o aspecto intervencionista presente nesta discussão. A exclusão está inserida em um contexto de degradação das relações de trabalho e das proteções do trabalho. Já a vulnerabilidade, por sua vez, relaciona-se a desestabilização dos suportes sociais e das relações de trabalho.

De acordo com Durana (2002) a utilização do conceito de exclusão social em programas de intervenção social pressupõe a materialização de ações em populações concretas sobre as quais este processo incide. Assim sendo, os profissionais que se destinarem a elaborar e implantar tais políticas e programas encontram o desafio em considerarem qual é a população em foco e as suas carências, bem como quais as características do território a que se destinam tais intervenções.

A escolha pelo conceito de exclusão social atrela-se ao seu caráter multidimensional e à sua análise em um entendimento de processo, em uma perspectiva que entende a exclusão como uma sucessão de perdas, relacionadas ao mercado de trabalho, vínculos afetivos e amigáveis, que em casos extremos, pode levar a comportamentos auto-destrutivos. Também se atrela ao seu aspecto relacional e pluriescalar em que várias escalas se articulam e se relacionam na promoção desse processo.

Fraser (2010) afirma que para entender esse fenômeno (exclusão) é necessária a atenção às múltiplas escalas que se cruzam e as dimensões de justiça.

As formas de exclusão resultam da convergência de múltiplas escalas e processos, como ocorre, por exemplo, quando as estruturas econômicas globais se cruzam com hierarquias locais, nacionais e estruturas políticas. Falar de quem vivencia tais injustiças como se existissem em um só plano, é reduzir a uma abstração global, despojar das particularidades dentro e através das quais a sociedade é vivida. (FRASER, 2010, p.370, tradução nossa).

Para Fraser (2010) a justiça é uma dimensão a ser considerada na análise da exclusão e pressupõe pilares e práticas sociais que possibilitem toda sociedade interagir, sendo que para esse objetivo ser alcançado, três condições precisam irrefutavelmente ser garantidas. A primeira afirma que a distribuição dos recursos materiais deve ser de modo a assegurar a independência dos participantes e sua voz. Esta condição exclui estruturas econômicas que institucionalizam a privação, exploração e as grandes disparidades de riqueza, renda, trabalho e lazer, que impedem algumas pessoas plenamente na interação social.

Na segunda condição, o status social deve poder expressar igual respeito para todos da sociedade a fim de garantir igualdade de oportunidades para alcançar a estima social. Esta condição exclui padrões institucionalizados de valor cultural que sistematicamente depreciam algumas categorias de pessoas e as qualidades que lhes estão associados, negando-lhes o estatuto de parceiros de pleno direito de interação social. Já na terceira condição, a constituição política da sociedade, ou seja: voz política igual a todos os atores sociais. Esta condição exclui regras de decisão eleitoral e estruturas de mídia, que sistematicamente privam algumas pessoas de chances justas de influenciar as decisões que os afetam.

Analizando tal concepção entendemos que a primeira condição é inviável na dinâmica imanente do modo capitalista de produção, já que este visa à acumulação por meio das disparidades e estruturas de classes em que há subordinação e domínio. A segunda condição está intimamente ligada, em nosso entendimento, à primeira já que para não se efetivar um padrão de valor cultural que deprecie e até crie preconceitos às categorias profissionais, as disparidades de igualdade de salários e educação devem ser amenizadas. Já na terceira condição defendida pela autora, acreditamos que a discussão perpassa os jogos de poder que estrategicamente não permitem que sejam divulgadas informações estratégicas à população a fim de que as possibilidades dela intervir nas decisões políticas sejam consideravelmente diminuídas, e, portanto, garantir a exploração e dominação. Avançando nessa linha, sobre a exclusão, a autora afirma:

Se a exclusão pode ter uma variedade de formas, ela também pode ser efetuada por uma variedade de meios: Em um cenário, a exclusão é baseada em economia política, como quando as estruturas econômicas negam a algumas categorias de atores sociais até mesmo o mínimo de recursos econômicos que são necessários para as marginalizadas ou subordinadas interações. Em um segundo cenário, a exclusão está enraizada no estado da ordem, como quando a institucionalização de um padrão hierárquico de valor cultural nega uma chance de participação em

algumas arenas. Em terceiro cenário, a exclusão se fundamenta na constituição política da sociedade. Ex: os indocumentados imigrantes em diversos países. Em um quarto cenário a exclusão resulta da combinação do funcionamento da cultura e da economia política, por exemplo, a população cigana do leste da Europa Central. Em um quinto cenário, a exclusão está enraizada em conjunto em todas as três dimensões de ordem social, como quando as estruturas políticas, econômicas e culturais trabalham juntas para obstruir a participação. (FRASER, 2010, p. 366, tradução nossa).

Podemos inferir, a respeito das formas de efetivação da exclusão apontadas pela autora, que o primeiro cenário mencionado baseia-se na perspectiva econômica, em que os indivíduos não possuem os recursos necessários sequer para sua sobrevivência, ainda parece-nos um critério insuficiente de análise da contradição imanente aos processos excludentes. Avançando no entendimento do segundo cenário, compreendemos que a negação da chance de participação em algumas arenas (como por exemplo, no Estado), pode dar-se de múltiplas formas, relacionando-se ao terceiro cenário apontado pela autora. O quarto e quinto cenários apresentados avançam para uma compreensão de justaposição e convergência desses processos analisados em várias escalas, daí seu aspecto pluriescalar.

Em nossa concepção as estruturas econômicas globais mencionadas pela autora, articulam-se diretamente e inseparavelmente à dinâmica do capital, que é contraditória e naturalmente excludente, como lembra Sposati (1998, p.01): “O modo de produção capitalista é estruturalmente excludente... Deste ponto de vista a exclusão social não é um novo fenômeno. Pelo contrário, é ela inerente ao processo de acumulação”.

Ressaltamos, assim, novamente o caráter contraditório da exclusão que nega, impossibilita, segrega, afasta, articula desigualmente e rompe laços de famílias e indivíduos que não estão incluídos integralmente de inúmeras maneiras à sociedade contemporânea.

Exclusão social pode ser entendida como uma acumulação de processos confluentes com sucessivas rupturas com a economia, política e sociedade que gradualmente distancia pessoas, grupos e territórios, colocando-os em uma posição de inferioridade em relação aos centros de poder, recursos e valores prevaletentes. (ESTIVILL, 2003, p. 19, tradução nossa).

Estivill (2003) compreende a justaposição de desligamentos e rompimentos de laços e desarticulações na conformação da exclusão, também se aproximando de um entendimento de processo de exclusão.

As manifestações da exclusão social relacionam-se à idéia de um processo, com um itinerário que apresenta começo e fim passando por

diferentes fases. É necessário, portanto, não apenas atentar para a sua dinâmica e inferir que ela é linear, mas avançar no entendimento das causas, as raízes do fenômeno. Dessa forma, histórias de casos pessoais são fundamentais para entender porque indivíduos, famílias, grupos e espaços são afetados pela exclusão. (ESTIVILL, 2003, p. 37-38, tradução nossa).

Concordamos com a idéia de processo defendida pelo autor, porém não com relação à linearidade argumentada, em função dos vários condicionantes presentes na vida e cotidiano das famílias que o enfrentam. Daí a necessidade de se levar em consideração o caráter espacial.

Uma das formas de apreender o caráter espacial são os equipamentos e serviços públicos, porém outras articulações devem ser levadas em consideração, pois contribuem para desvelar as características dessa trama de desvantagens, que envolvem jogos e disputas de poder, com a possibilidade de contribuição da Geografia para analisar espacialmente a exclusão e suas formas, conteúdos, premissas, padrões, tendências e embates, especialmente na escala intra-urbana a partir da perspectiva territorial como já argumentamos.

Compreender as manifestações espaciais da exclusão, não envolve apenas enfatizar parâmetros espaciais, mas também a geografia do micro-poder. Isto é particularmente relevante para projetos locais. A convencional descrição de variáveis em geral, mostrando como um espaço é estruturado e distribuído, tanto real quanto simbolicamente, não é suficiente. Também é necessário ir fundo para descobrir como atores e instituições operam, em especial no campo social, e como o mundo dos excluídos às vezes se submete, em outros casos procura uma acomodação e ainda em outros responde recriando um espaço em que re-emerge, com outros sinais e redes, possuindo um ritmo que não o prevalecente. (ESTIVILL, 2003, p. 49, tradução nossa)

Estivill (2003) ajuda na reflexão metodológica de descobrir e revelar a materialização dos processos excludentes. O autor enfatiza o “micro-poder” o qual compreendemos como a potencialidade da Geografia em ampliar o entendimento a partir das condições reais e concretas das famílias que vivenciam o processo de exclusão, a partir de seu território. A exclusão, aqui compreendida enquanto característica estrutural do modo capitalista de produção comporta uma série de componentes com repercussões na vida de inúmeras famílias e grupos sociais.

Investir na pesquisa a partir do referencial teórico-metodológico geográfico sobre as características, formas, transformações, persistências e abordagens da exclusão social, realizando um esforço de pensar em suas características referentes à sua multidimensionalidade, pluriescalaridade e caráter relacional, contribui em formas de teorizar essa discussão a partir da realidade social vivida pelos grupos sociais que a enfrenta. Acreditamos que tal esforço ajuda no

refinamento desse termo ainda em aberto, e com isso na utilização de uma ferramenta metodológica na descoberta dos processos de desigualdades sociais presentes na produção do espaço urbano brasileiro, na escala intra-urbana. Debater a exclusão nos remete a uma discussão de escala, a um entendimento multidimensional da situação de precariedade social de várias famílias e a uma articulação relacional, percebendo os fatores que operam e influenciam de maneira diferenciada nas escalas adotadas para estudo.

Com relação à produção do espaço urbano, entendemos que esse processo se relaciona diretamente com o de exclusão social. Concordamos com Corrêa (2011) quando afirma que a produção do espaço urbano implica em ações de agentes concretos e históricos com seus conflitos internos e com outros agentes, pois é nesses embates e disputas que se acentua ou diminui o processo excludente, em nossa leitura. Dessa forma o caráter exploratório e de instrumento metodológico dos indicadores sociais ganham relevância para a intervenção, para a focalização e ação das políticas públicas, sendo passíveis também de uma leitura acadêmica geográfica que reflita sobre suas construções teóricas. Contudo, também concordamos com Sposito (2011) quando argumenta que esses instrumentos de mensuração e suas variáveis são parâmetros universais, em algumas pesquisas, que somente se utilizam desse viés para a compreensão de fenômenos sociais abrangentes e complexos. Daí também a crítica feita por Souza (2007) com relação ao comportamento de alguns pesquisadores na Geografia em enxergar e entender as sociedades “do alto e de longe” em uma abordagem de “vôo de pássaro”.

Justamente por isso, com o objetivo de não “cair” na leitura superficial, através das críticas apontadas por Souza (2007) e Sposito (2011) apresenta-se a necessidade de investigar os territórios em produção, a partir da identificação dos grupos sociais concretos neles presentes e que vivenciam o processo de exclusão. Precisamos compreender não “do alto”, de modo sintético, como os indicadores nos apontam. Também é necessário investigarmos tais questões a partir do território em suas manifestações reais e cotidianas, na sua articulação com os desafios colocados à territorialidade das políticas públicas.

Com o intuito de aprofundar no estudo da ampliação da territorialidade da política pública é preciso adentrar e compreender o território para que estes conhecimentos somados às informações sociais que permitam sua compreensão possam contribuir para a compreensão da exclusão social, abandonando a visão

de “pássaro” e avançando rumo uma visão de conjunto. Visão esta que se referencia no empírico vivido, consumido e produzido por tais grupos sociais e que iremos analisar no capítulo seguinte, de acordo com as opções de procedimentos metodológicos aqui adotadas.

CAPÍTULO 3 - O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DAS FAMÍLIAS EM PRESIDENTE PRUDENTE – SP

Escolhemos debater e apresentar o Índice de Desenvolvimento das Famílias – IDF pois, acreditamos na necessidade de entendimento e articulação do território de famílias em processos de exclusão em Presidente Prudente – SP e as políticas públicas, com intuito de conhecer tais famílias a partir das informações desse indicador social e de nossos questionários e entrevistas. Dessa forma, o IDF pode contribuir na análise desses territórios, inclusive no tocante ao seu caráter exploratório para a pesquisa acadêmica, como discorre Jannuzzi (2005) com relação à potencialidade investigativa dos indicadores sociais.

Dividiremos este capítulo em três partes. A primeira conta com uma breve discussão sobre os indicadores sociais, a segunda com a análise do IDF e suas dimensões no referido município e a terceira parte é destinada à análise das informações e dados provenientes de nossos questionários e entrevistas.

3.1 A discussão de Indicadores Sociais para as Políticas Públicas.

O debate atual sobre a construção e uso de indicadores para a implementação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas está presente não somente na academia como também nas áreas governamentais de planejamento de diversas esferas administrativas¹¹.

As demandas crescentes na área social vêm impondo à administração pública em suas diferentes instâncias - assim como às organizações não-governamentais e a todos os segmentos da sociedade envolvidos com o planejamento setorial -, a ampliação do conhecimento sobre a natureza e o perfil das necessidades da sociedade a serem atendidas. Dessa forma, a intervenção na realidade social exige instrumentos adequados para seu acompanhamento e avaliação. (OTTONI, 2002, p. 07)

O trecho de Ottoni (2002) aponta para a importância e a potencialidade de “instrumentos adequados” para a intervenção, sendo que em nossa compreensão, os indicadores sociais possuem em potencial os recursos e informações que são

¹¹ De acordo com Cobo e Sabóia (2006).

passíveis de serem incorporados nesse processo. Um dos desafios, nessa interpretação de fenômenos sociais, dá-se na análise da produção do espaço urbano a partir da distribuição espacial de populações em processos excludentes, abrindo-nos caminhos a investigar a dinâmica das desigualdades e sua reprodução. A esse respeito, Saraví (2006) apud Bayón (2008) afirma:

A distribuição da população no espaço, o nível de concentração de determinados grupos em certas áreas da cidade e a graduação de homogeneidade social destas, nos remetem não só a processos de diferenciação, mas também a expressões que assumem a desigualdade, e talvez a processos de exclusão (SARAVÍ, 2006, apud BAYÓN, 2008, p.126)

Nesse sentido, ganham importância os indicadores sociais, que são medidas estatísticas com aspectos relevantes sobre as características dos grupos sociais, contando com uma construção teórica que os embasam. A respeito dos ganhos analíticos desses indicadores, Cobo e Sabóia (2006) argumentam:

O acompanhamento da evolução desses indicadores permite perceber e avaliar as mudanças que ocorrem na sociedade, se as políticas públicas implementadas estão sendo eficazes, além de identificar os locais e segmentos da população que necessitam de ação prioritária de programas e políticas governamentais. Nesse contexto, o conjunto de indicadores sociais pode abranger diversos aspectos, como demografia; saúde; educação; cultura; mercado de trabalho; rendimento das pessoas e das famílias; pobreza e indigência; moradia; acesso aos serviços de infraestrutura urbana (abastecimento de água, esgoto, luz e coleta de lixo, por exemplo); qualidade de vida e meio ambiente; índices de desenvolvimento humano, entre outros. (COBO e SABÓIA, 2006, p. 04)

Para Jannuzzi (2005) um indicador social, referido de maneira empírica, ajuda a informar aspectos da realidade social, ou ainda, permite que se percebam mudanças que ocorrem na mesma. Para o autor, na análise para a pesquisa acadêmica, o indicador social, representa uma ligação entre os modelos explicativos da Teoria Social e a verificação empírica dos fenômenos observados. Já em uma perspectiva pragmática, o indicador social teria como característica ser um instrumento operacional de monitoramento da realidade social, com intuito de formulação e reformulação de políticas públicas.

O interesse por parte da agenda da administração pública com relação aos indicadores sociais cresceu como procedimento que auxilia na avaliação das políticas públicas, em especial as municipais, em um contexto marcado pela descentralização administrativa e tributária e com a democratização política. Esse período está presente no contexto do processo de planejamento público local, após a Constituição de 1988, de acordo com Jannuzzi (2002). O mesmo autor, continua em sua argumentação defendendo o “bom uso” dos indicadores sociais, em sua

potencialidade de enriquecimento da interpretação empírica, capaz de orientar a análise, formulação e implementação das políticas públicas. É importante afirmar, que ainda na opinião do autor aqui em debate, tais indicadores são imbuídos de um arsenal técnico passível de fomentar compreensões que ajudem no dimensionamento de carências enfrentadas pelos grupos sociais.

Em que pesem as múltiplas dimensões presentes no processo de exclusão social, como abordamos no capítulo sobre essa temática, o indicador social que pretende servir de instrumento aos gestores públicos, sejam eles municipais ou não, não pode se fechar em uma estrutura estatística e técnicas herméticas e inflexíveis, que não levem em consideração as várias e distintas formas do fenômeno da realidade empírica a ser detectado. Sendo assim:

Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento, por parte do poder público e da sociedade civil, das condições de vida e bem-estar da população e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. Para a pesquisa acadêmica, o indicador social é, pois, o elo entre os modelos explicativos da teoria social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. (JANNUZZI, p.55, 2002)

É apontado o indicador social enquanto “recurso metodológico”. Os indicadores podem ajudar na gestão e administração pública, porém o que nos interessa argumentar é a sua capacidade de suscitar análises para a pesquisa acadêmica, a partir da constatação da realidade concreta da população ou segmento a ser analisado. Justamente pelo fato de um indicador social estar referenciado empiricamente, constituindo um “olhar específico” sobre a realidade social, ele sintetiza características reveladas a partir de sua construção teórica, a respeito do fenômeno em questão, servindo de procedimento metodológico que possibilita sua incorporação junto a análises mais amplas de um dado recorte da pesquisa acadêmica. Essa postura pode variar, com relação ao tema e à problemática estudada pelo pesquisador, porém no tocante à Geografia, a incorporação de indicadores sociais, a serem agregados a outros procedimentos, fomenta a possibilidade de ampliação dos horizontes vislumbrados de correlações passíveis de serem levadas em consideração, com vistas a compreender o território em debate, desvendá-lo, explicitá-lo; tomando como base a distribuição desigual de riquezas pelo espaço urbano.

Em que pesem os desafios inerentes à sua formulação e implementação, as políticas públicas podem contar com a gestão de bancos de dados e indicadores

sociais que fomentem análises para os gestores conhecerem melhor e de maneira mais ampla tal realidade com que lidam diariamente. A informação e o conhecimento, em nossa leitura, constituem elementos passíveis de serem incorporados no debate pelo enfrentamento de processos, como no caso desta dissertação, o de exclusão social em seus vínculos com as políticas públicas, pela Geografia.

A produção de indicadores sociais, que trabalham com o tema da pobreza, não é recente. O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH - da década de 1990 ofereceu estímulo de novos indicadores nessa temática, como por exemplo: o Índice de Condições de Vida (do ano de 1998); o Índice Municipal do Instituto Pólis (de 1995); o Índice de Qualidade de Vida (1995); o Índice de Qualidade dos Municípios (1998) e outros¹².

Todos estes índices, por sua vez, também são debatidos e criticados sob diferentes pontos de vista. O IDH, por exemplo, foi alvo de críticas por selecionar arbitrariamente os indicadores e pesos utilizados para criar seu valor sintético. Além disso, o IDH não pode ser calculado por família, sendo restringido a áreas. Também podemos elencar a dificuldade de agregação desse indicador, ou seja, para se calcular o IDH de um país não se pode realizá-lo a partir da média ponderada dos IDH's dos estados, como discorrem Barros, Carvalho e Franco (2003).

No que diz respeito à tipologia de indicadores, trazemos a contribuição de Carley (1985), presente na discussão de Jannuzzi (2002):

Uma classificação bastante relevante para a análise e formulação de políticas sociais é a diferenciação dos indicadores sociais quanto à natureza do ente indicado (Carley, 1985): se recurso (indicador-insumo), realidade empírica (indicador- produto) ou processo (indicador-processo). Os indicadores-produto (*outcome* ou *output indicators*) são aqueles mais propriamente vinculados às dimensões empíricas da realidade social, referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos, como a esperança de vida ao nascer, proporção de crianças fora da escola ou nível de pobreza. São medidas representativas das condições de vida, saúde, nível de renda da população, indicativas da presença, ausência, avanços ou retrocessos das políticas sociais formuladas. Enquanto os indicadores-insumo quantificam os recursos disponibilizados nas diversas políticas sociais, os indicadores-produto retratam os resultados efetivos dessas políticas. (JANNUZZI, p. 59-60, 2002)

¹² O ICV foi criado por pesquisadores da Fundação João Pinheiro e do IPEA; o Índice Municipal foi elaborado com base nos dados do IBGE pelo Instituto Pólis; o Instituto Via Pública criou o Índice de Qualidade de Vida e o Índice de Qualidade dos Municípios foi elaborado pela Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro.

Nossa reflexão acerca de tal classificação permite-nos inferir que o IDF, que será mais profundamente debatido no próximo item, trata-se de um indicador-produto. Isso se dá, visto que o IDF permite contribuir na análise do processo complexo como o de exclusão social. Nesse aspecto, vale a pena argumentar sobre a necessidade da organização e gestão da informação como procedimento dinâmico que potencializa a administração pública municipal.

De qualquer forma, é preciso que as administrações municipais se esforcem para estruturar seu próprio sistema de informações municipais, compilando e organizando os dados provenientes de postos de saúde, escolas municipais, cadastros imobiliários, cadastros de assistência social etc. (JANNUZZI, p. 63, 2002)

Assim, podemos afirmar, visto que já debatemos o conceito de território, que a assertiva de Jannuzzi (2002) é um convite necessário e urgente em ser levado em consideração pela administração pública. Tal atitude em gerar e organizar um banco de dados próprio que sirva para suscitar a elaboração de indicadores sociais pertinentes, que atente para as características concretas dos grupos sociais com que lida, pode contribuir como um dos procedimentos metodológicos necessários para a gestão da informação. Dessa forma os indicadores são passíveis de serem utilizados enquanto procedimentos metodológicos para a pesquisa acadêmica, porém é necessário atentarmos para o fato de que possuem uma intencionalidade em sua elaboração e que deve ser levada em conta na sua análise. Isso, por sua vez, é passível de se conformar em estratégia que permita e ajude no reconhecimento do território em que residem as famílias (e por isso, por elas produzido) a serem alvos das ações das políticas públicas e seus programas sociais, através da organização e produção da informação para a gestão social. Mais uma vez, a Geografia pode ajudar na construção teórica desses indicadores e no tratamento da informação social, além de possuir em potencial a análise que pode permitir apontar possíveis procedimentos pertinentes a essa dinâmica.

3.2 O Índice de Desenvolvimento das Famílias: Análise e Problemática

Há um conjunto de dados e indicadores sociais que trabalham e ajudam a revelar os mais distintos e variados fenômenos. Nesse aspecto, tentando fornecer informações para essa crescente demanda, foi criado o IDF, 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 (BARROS, CARVALHO e FRANCO 2003).

O consideramos adequado para manuseio/estudo por três razões. A primeira diz respeito ao seu grau de desagregabilidade, ou seja, é possível calcular o IDF de uma família, bairro, cidade, região, estado e país. A segunda razão está no entendimento da pobreza em uma perspectiva multidimensional, avançando para além de uma compreensão somente baseada na insuficiência de recursos, o que para nós aproxima-se da perspectiva que procura ser acionada através do conceito de exclusão social. A terceira razão, por sua vez, está na fonte de informações em que se baseia o IDF: o Cadastro Único da Assistência Social¹³. Isso quer dizer, que o referido índice não trabalha com informações da sociedade inteira, mas somente com uma parcela específica já inserida nesse cadastro e que é alvo das políticas públicas e seus programas sociais.

O IDF varia de 0 a 1, sendo que quanto melhores forem as condições da família, mais próximo de 1 seu indicador ficará. É composto por seis dimensões: vulnerabilidade da família; acesso ao conhecimento; disponibilidade de recursos; desenvolvimento infantil; condições habitacionais e acesso ao trabalho. BARROS R.P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. (2003) afirmam: “Cada uma dessas seis dimensões representa, em parte, o acesso aos meios necessários para as famílias satisfazerem suas necessidades e, em outra parte, a consecução de fins, isto é, a satisfação efetiva de tais necessidades” (BARROS, CARVALHO e FRANCO, 2003, p.08). Vejamos o quadro 1 em que estão presentes as dimensões do IDF e suas respectivas variáveis com informações suplementares.

¹³ Fonte básica de informações para o IDF. Trata-se de um cadastro com informações sobre famílias para sua inclusão em programas sociais, com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos. Todas as famílias registradas pelo IDF também estão presentes no CadÚnico.

Quadro 1 – IDF e suas dimensões

DIMENSÕES	VARIÁVEIS
Vulnerabilidade da Família	Nenhuma mulher teve filho nascido vivo no último ano; Nenhuma mulher teve filho nascido vivo nos últimos dois anos; Ausência de criança; Ausência de criança ou adolescente; Ausência de criança, adolescente ou jovem; Ausência de idoso; Presença do cônjuge; Mais da metade dos membros encontra-se em idade ativa; Não existe criança no domicílio cuja mãe tenha morrido; Não existe criança no domicílio que não viva com a mãe.
Acesso ao Conhecimento	Ausência de adultos analfabetos; Ausência de adultos analfabetos funcionais; Presença de pelo menos um adulto com ensino fundamental completo; Presença de pelo menos um adulto com secundário completo; Presença de pelo menos um adulto com alguma educação superior; Presença de pelo menos um trabalhador com qualificação média ou alta.
Acesso ao Trabalho	Mais da metade dos membros em idade ativa encontram-se ocupados; Presença de pelo menos um ocupado no setor formal; Presença de pelo menos um ocupado em atividade não agrícola; Presença de pelo menos um ocupado com rendimento superior a um salário mínimo; Presença de pelo menos um ocupado com rendimento superior a dois salários mínimos; Presença de pelo menos um trabalhador há mais de seis meses no trabalho atual.
Disponibilidade de Recursos	Despesa familiar per capita superior a linha de extrema pobreza; Renda familiar per capita superior a linha de extrema pobreza; Despesa com alimentos superior a linha de extrema pobreza; Despesa familiar per capita superior a linha de pobreza;

	Renda familiar per capita superior a linha de pobreza; Maior parte da renda familiar não advém de transferências.
Desenvolvimento Infantil	Ausência de criança com menos de 14 anos trabalhando; Ausência de criança com menos de 16 anos trabalhando; Ausência de criança até seis anos fora da escola; Ausência de criança de 7-14 anos fora da escola; Ausência de criança de 7-17 anos fora da escola; Ausência de criança de até 14 com mais de dois anos de atraso; Ausência de adolescente analfabeto; Ausência de jovem de 15 a 17 anos analfabeto; Ausência de mãe cujo filho tenha morrido; Há, no máximo, uma mãe cujo filho tenha morrido; Ausência de mãe com filho nascido morto.
Condições Habitacionais	Domicílio próprio; Domicílio próprio ou cedido; Densidade de até dois moradores por dormitório; Material de construção permanente; Acesso adequado a água; Esgotamento sanitário adequado; Lixo é coletado; Acesso à eletricidade; Acesso a fogão e geladeira; Acesso a fogão, geladeira, televisor ou rádio; Acesso a fogão, geladeira, televisor ou rádio e telefone; Acesso a fogão, geladeira, televisor ou rádio, telefone e computador.
Fonte dos dados Primários	CadÚnico.
Órgão responsável	MDS, IPEA.

pela produção do dado ou indicador.	
Níveis de desagregação territorial (Recorte espacial)	REGIONAL, ESTADUAL, MUNICIPAL E POR ENDEREÇO.
Grupo social de referência	Famílias presentes no CadÚnico.
Periodicidade	A ser resquisitado pelo gestor da Assistência Social de cada município.
Porque usar?	O IDF permite a focalização de famílias presentes no CadÚnico com base em uma variável ou dimensão que o compõe. Dessa forma, junto a outras análises pode indicar caminhos para as políticas públicas.
Como usar?	A análise espacial por meio do auxílio da cartografia temática, utilizando o IDF em junção, por exemplo, com os setores censitários indica a distribuição de suas informações em um município, em um bairro, estado etc.

Fonte: Barros, Carvalho e Franco (2033) e elaboração própria.

O quadro 1 nos serve de síntese para elencar as principais características deste indicador social. Verificamos que sua periodicidade de atualização dá-se em função da requisição a ser feita por cada gestor municipal da Assistência Social e que o mesmo possui alto grau de desagregabilidade. Com relação à fonte de informações do IDF, o Cadastro Único da Assistência Social¹⁴ foi criado em julho de 2001, com o objetivo de cadastrar e realizar a manutenção das informações das famílias brasileiras com renda per capita inferior a meio salário mínimo ou renda familiar total até 3 salários mínimos em todos os municípios brasileiros. Esse cadastro é composto por informações fornecidas pelos gestores municipais sinalizando sua potencialidade na busca ativa do governo federal em identificar as famílias e encaminhá-las a algum programa social. O IDF por família e por município é obtido com o cálculo das 41 variáveis e das 6 dimensões; sendo assim, uma ferramenta para os gestores identificarem os grupos sociais e suas carências.

O mencionado índice por ser um indicador que trabalha em uma perspectiva multidimensional da pobreza, de acordo com Barros, Carvalho e Franco (2003), calculado não somente pela insuficiência de renda, traduz com melhor propriedade, por suas agregações temáticas (dimensões), as dificuldades a serem enfrentadas

¹⁴ Informações obtidas no portal do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome: <<http://www.mds.gov.br>> Último acesso: Julho de 2012.

pelas políticas públicas em segmentos específicos da população. Ainda de acordo com os autores, o IDF é um indicador sintético calculado a nível familiar permitindo agregações para qualquer grupo demográfico “tais como as famílias chefiadas por mulheres” (p.2), por exemplo, permitindo a focalização das políticas públicas:

A focalização significa dar prioridade a alguns segmentos em detrimento de outros. Em termos mais específicos, focalizar significa colocar as pessoas numa fila em ordem de prioridade no atendimento. Como criar uma fila destas a partir de grupos heterogêneos em que para alguns a carência está relacionada à falta de renda e para outros, à falta de condições de saúde? Um indicador sintético é mais uma vez imprescindível”. (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003, p.5)

O tema da focalização, como podemos observar no trecho de Barros, Carvalho e Franco (2003), relaciona-se diretamente à priorização de políticas públicas. Assim, focalizar indica um primeiro passo, uma opção por uma política pública que atenda a uma necessidade mais emergente. Um indicador sintético, no caso o IDF, que trabalha com informações que avançam no entendimento da pobreza para além da perspectiva baseada na renda, constitui um instrumento que possibilita análises mais coerentes com a realidade social de vários grupos sociais a serem alvos das políticas públicas e seus programas sociais. Isso ocorre, visto que como já debatemos, o processo de exclusão social que esta população vivencia não se estrutura somente na renda, mas também se articula ao nível de escolaridade, ao domicílio, às oportunidades de sucesso no mercado de trabalho e outros elementos.

Esse ponto leva-nos a outro avanço na construção teórica que embasa tal indicador: sua desagregabilidade. Isto permite os autores Barros, Franco e Carvalho (2003) a discorrerem sobre a discussão da focalização, ou seja, focalizar indica reconhecer que as carências da população variam e se diferem de família para família, porém, ainda assim, as mesmas convivem diariamente com os processos excludentes. Por sua desagregabilidade o IDF pode contribuir no trabalho nos CRAS, já que é possível gerar sínteses rápidas sobre uma ou mais famílias, por exemplo. Tendo como ponto o processo de exclusão como característica comum de tais famílias, o IDF, pode fornecer uma visão que ajuda a compreender qual dimensão apresenta maior necessidade, isto é, apresenta seus valores mais baixos. Daí a necessidade de reconhecer continuamente a realidade social de tais famílias.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas das dimensões do IDF em Presidente Prudente – SP – 2009

MEDIDAS DESCRITIVAS	ACESSO AO CONHECIMENTO	DESENV. INFANTIL	COND. HABITACIONAIS	DISP. DE RECURSOS	ACESSO AO TRABALHO	VULNERABILIDADE DA FAMÍLIA
MÉDIA	0,46	0,94	0,88	0,45	0,29	0,66
MEDIANA	0,50	1,0	0,85	0,44	0,16	0,62
VARIÂNCIA	0,04	0	0,01	0,04	0,05	0,02
DESVIO PADRÃO	0,21	0,09	0,10	0,21	0,23	0,15
MÍNIMO	0	0,44	0	0	0	0,13
MÁXIMO	0,83	1,0	1,0	1,0	1,0	1,00
AMPLITUDE	0,83	0,55	1,0	1,0	1,0	0,88
DISTÂNCIA INTER-QUARTIL	0,25	0,11	0,14	0,22	0,33	0,21
ASSIMETRIA	-0,91	-2,06	-1,11	0,25	0,29	0,17
CURTOSE	-0,005	4,86	2,78	0,29	-0,87	-0,58

Fonte: Ministério de Desenvolvimento Social. Organizado por: Rafael Rossi

Algumas medidas básicas e preliminares nos ajudam a entender como se comporta a distribuição dos dados que compõem o IDF das famílias de Presidente Prudente – SP¹⁵, como nos apresenta a Tabela 1. A média é a medida de tendência central que resume a informação no conjunto de dados, neste caso a mais alta pertence à dimensão “Desenvolvimento Infantil” e a mais baixa à dimensão “Acesso ao Trabalho”. A mediana, por sua vez, divide a amostra ao meio com 50% dos dados abaixo ou igual à mediana e 50% acima ou igual à mediana. Nesse caso, a mediana mais alta pertence à dimensão “Desenvolvimento Infantil” e a mais baixa à dimensão “Acesso ao Trabalho”.

A variância, como medida de dispersão, irá quantificar a variabilidade dos dados com relação à média. A menor variância corresponde à dimensão “Desenvolvimento Infantil” e a maior à dimensão “Acesso ao Trabalho”. O desvio padrão irá disponibilizar uma medida de dispersão na mesma unidade que os dados, podendo ser compreendido como a média dos valores absolutos dos desvios. Representa o quanto os valores diferem da média, sendo que quanto menor o desvio padrão mais homogênea é a amostra. Assim sendo, a dimensão

¹⁵ Os dados do IDF foram obtidos pelo CEMESPP, em junho de 2010, junto à Diretoria do Departamento do Cadastro Único, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS através de termo de responsabilidade para uso estritamente acadêmico dos dados a serem utilizados no desenvolvimento da pesquisa intitulada “Desigualdades, pobreza e exclusões sociais na perspectiva inter-escalar: Análise do IDF e seus indicadores para políticas públicas territorializadas”. Tais dados permitiram a elaboração dos mapas apresentados nesta pesquisa e a formulação dos procedimentos metodológicos referentes à aplicação de questionários.

mais homogênea é o “Desenvolvimento Infantil” e a menos homogênea é o “Acesso ao Trabalho”.

A amplitude, por sua vez, representa a diferença entre o valor máximo e mínimo, sendo que as maiores amplitudes pertencem às dimensões “Condições Habitacionais”, “Disponibilidade de Recursos” e “Acesso ao Trabalho” e as menores pertencem às dimensões: “Acesso ao Conhecimento” e “Desenvolvimento Infantil”. A distância interquartil irá fornecer a amplitude da metade mais central da amostra, nesse caso o maior valor pertence à dimensão “Acesso ao Trabalho” e o menor à dimensão “Desenvolvimento Infantil”.

A medida de assimetria permite analisar a distribuição com base nas medidas de moda, média e mediana. Uma distribuição simétrica apresenta o mesmo valor para a moda, média e mediana, porém quando isso não ocorre a distribuição é dita assimétrica. A distribuição assimétrica positiva apresenta a sua curva de dispersão com desvio para a esquerda, indicando que seus valores tendem aos mais baixos. Por outro lado quando a distribuição é tida como assimétrica negativa, sua curva de dispersão possui desvio para a direita, indicando que seus valores tendem a aumentar. As únicas dimensões que apresentam assimetria positiva são: “Disponibilidade de Recursos”, “Acesso ao Trabalho” e “Vulnerabilidade da Família”, indicando que essas dimensões tendem aos valores mais baixos.

A Curtose, por fim, representa o achatamento da distribuição, podendo ser: mesocúrtica (nem achatada nem alongada, seu valor deve ser igual a 0,263), platicúrtica (achatada, com valor maior a 0,263) e leptocúrtica (alongada com seu valor menor a 0,263). As dimensões: “Acesso ao Conhecimento”, “Acesso ao Trabalho” e “Vulnerabilidade da Família” são leptocúrticas, indicando que a maior concentração de valores encontra-se ao redor das medidas centrais. “Desenvolvimento Infantil”, “Condições Habitacionais” e “Disponibilidade de Recursos” são dimensões platicúrticas com a maior concentração de seus valores nos extremos da distribuição. Atentamos para o fato de que as dimensões “Desenvolvimento Infantil” apresenta os valores mais altos e a condição “Acesso ao trabalho” os valores mais baixos.

Também realizamos o teste de correlação de Pearson indicando as relações entre as dimensões que compõem o IDF com base em suas interferências diretas, sejam positivas ou negativas. Quanto mais próximo de + 1, mais forte será a correlação e diretamente proporcional, quanto mais próximo de – 1 a correlação é

forte, porém inversamente proporcional. O intuito de tal procedimento ocorre em função de perceber ou não a influência que as dimensões possuem entre si e também sobre o indicador sintético final do IDF.

Assim podemos perceber que a correlação mais forte que interfere no indicador sintético geral – o IDF – ocorre com a dimensão “disponibilidade de recursos” (0,740), ou seja, quanto maior for o valor na referida dimensão, maior será o valor do IDF geral. O mesmo ocorre entre as dimensões “disponibilidade de recursos” e “acesso ao trabalho” (correlação de 0,421), isto é, quanto maior for o valor na dimensão referente aos recursos, maior será o valor da dimensão referente ao trabalho. Tal análise já permite apontar para a potencialidade em realizar tal investigação a partir de cada área de atuação dos CRAS.

Disponibilizamos algumas análises mais profundas através de gráficos de quantis e de caixa nos anexos (ver anexo 4). Foram elaborados gráficos de quantis¹⁶ (ou QQ-Plot em inglês) das seis dimensões do IDF no município de Presidente Prudente, com intuito de perceber graficamente os quantis da amostra, entendendo assim, o comportamento perante a distribuição, pois os quantis empíricos (calculados com base na amostra) irão formar uma linha reta contra os quantis teóricos (oriundos de estimativas dos parâmetros da distribuição). Os quantis são pontos que dividem em intervalos iguais uma dada variável, permitindo através dos gráficos aqui mencionados realizar análises e compará-las. O gráfico de caixa, por sua vez, pode ser entendido como a representação gráfica de medidas de localização e dispersão. A linha central (mais grossa) corresponde à mediana, sendo que os extremos inferiores e superiores da caixa correspondem respectivamente ao primeiro e terceiro quartis. Os pontos abaixo do limite inferior correspondem aos valores discrepantes (outliers em inglês).

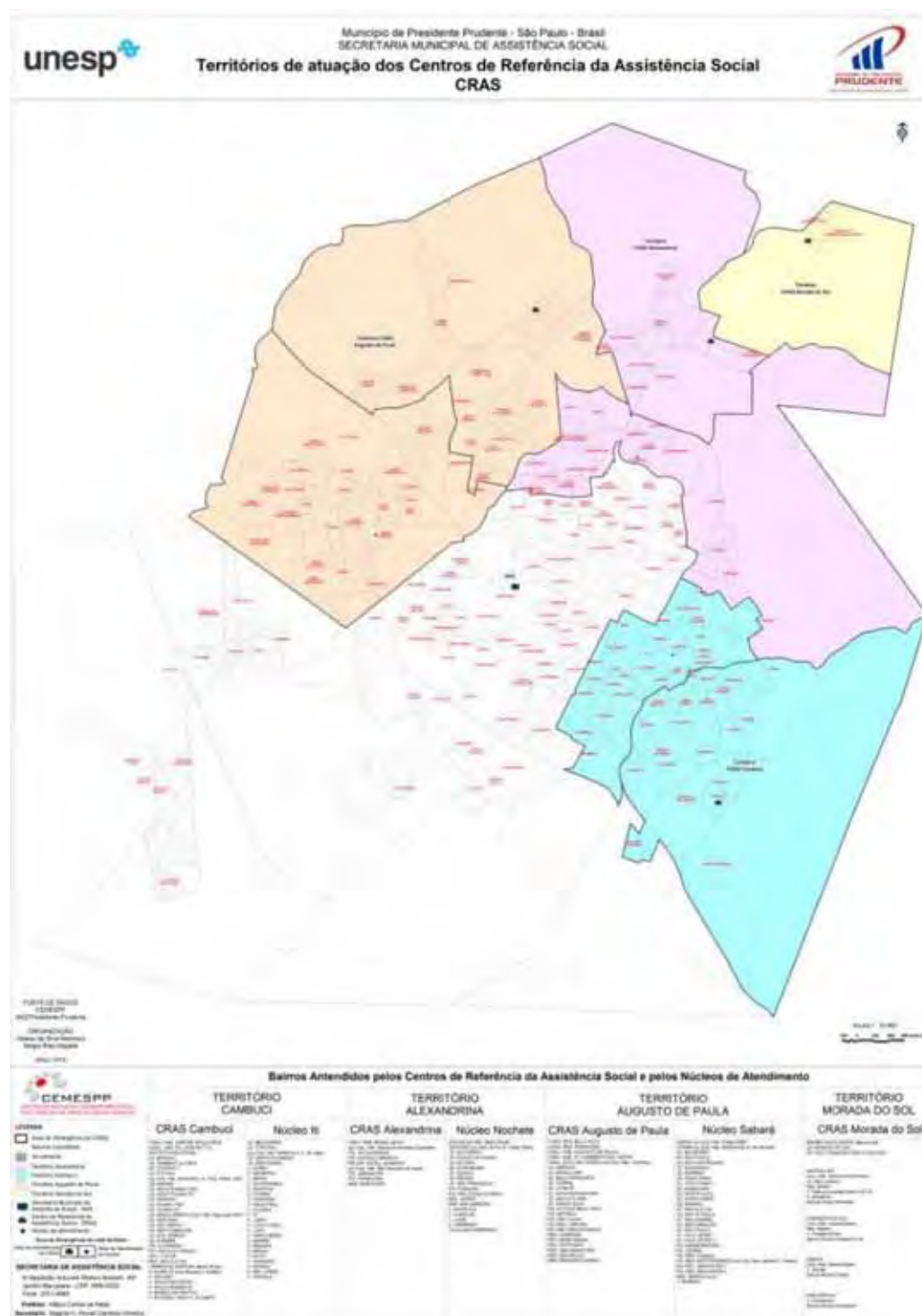
Todos esses procedimentos nos apontam para a necessidade de se analisar em especial a dimensão “Disponibilidade de Recursos” e também as condições “Desenvolvimento Infantil” e “Acesso ao Trabalho”, seja por sua interferência no indicador sintético geral do IDF, seja por chamar a atenção para seus valores.

A partir da análise pela cartografia temática também podemos contribuir com essa investigação, como confirmam os trabalhos de Lindo (2010) e Martinuci (2008). Nesse aspecto, apresentamos a Figura 1 para evidenciar as áreas de

¹⁶ Para elaboração dos gráficos foi utilizado o software SPSS (Statistical Package for Social Sciences)

atuação dos Centros de Referência da Assistência Social em Presidente Prudente – SP e que foram selecionadas para nossa aplicação de questionários.

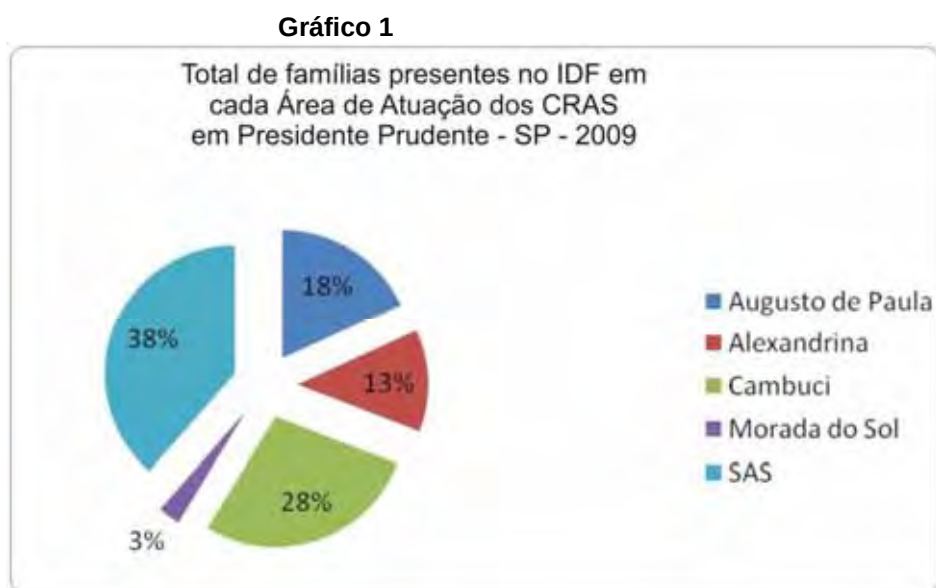
Figura 1 – Áreas de Atuação dos CRAS em Presidente Prudente - SP¹⁷



¹⁷ A figura 01 refere-se a um mapa utilizado pela Prefeitura Municipal de Presidente Prudente, em um entendimento que se utiliza do termo “territórios de atuação” dos CRAS, porém, como explicado já na introdução, acreditamos que se trata de uma delimitação por área. Por isso o título dessa figura utiliza o termo “áreas de atuação”.

Este mapa parte da consideração de elementos da política social como: o reconhecimento do território e da territorialidade enquanto dimensões fundamentais do âmbito local da política; o princípio da descentralização política e o uso de tecnologias e procedimentos metodológicos para o tratamento da informação. A definição das áreas de referência também levou em consideração as identificações comuns da população. Esse processo de organização e sistematização dos dados intra-urbanos para elaboração do mapa, foi executado pela atual gestão da Assistência Social deste município com a acessoria técnica do CEMESPP. Esta nova divisão das delimitações das áreas dos CRAS leva em consideração a compatibilidade entre os limites dos setores censitários (IBGE) e os limites de cada área dos CRAS; como nos lembra Magaldi e Melazzo (2012).

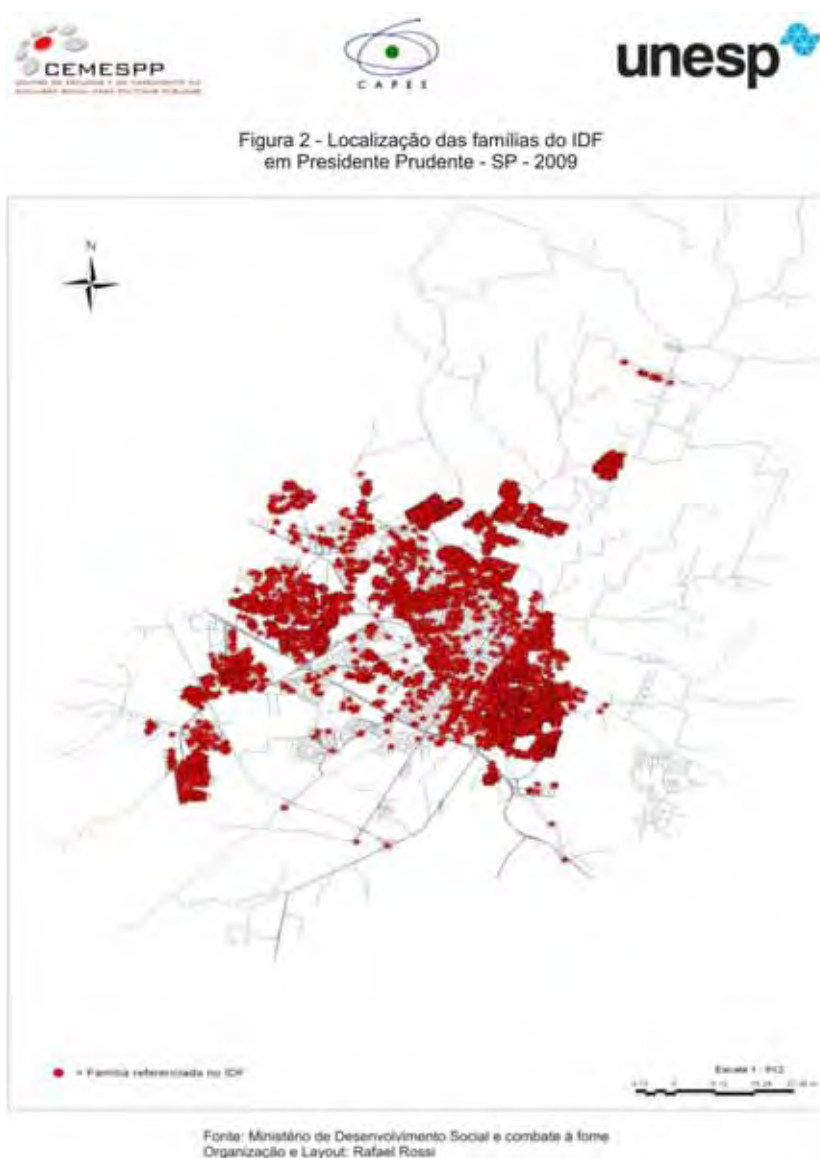
O Gráfico 1, auxilia a compreender a distribuição das famílias presentes no IDF em cada área de atuação dos CRAS.



Fonte: Ministério de Desenvolvimento Social e combate à fome. Organização: Rafael Rossi

A área de atuação Cambuci apresenta o maior percentual de famílias no IDF, sucedida pela área de atuação Augusto de Paula, seguida da Alexandrina e da área de atuação do Morada do Sol com o menor percentual.

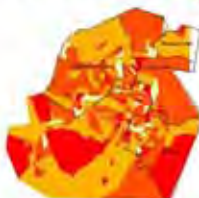
Após essa verificação, realizamos a geocodificação das famílias presentes no IDF neste município. Vejamos a Figura 02.



Através da observação e análise da Figura 02 (que se utiliza da representação pontual, sendo que de um universo de 11.132 famílias localizadas em setores censitários urbanos, conseguimos geocodificar 9.120 famílias¹⁸ correspondente a 81,9%), evidencia-se uma dispersão espacial das famílias presentes no IDF do município de Presidente Prudente – SP. Observamos a maior presença dessas famílias na porção Leste e Norte da cidade, envolvendo bairros

¹⁸ Não conseguimos geocodificar o número total de famílias do IDF, pois a base de dados desse não estava totalmente compatível com o eixo de ruas de Presidente Prudente – SP. Dessa forma nos deparamos com os seguintes erros: nome de ruas incompletos, ruas que estavam com numeração errada, grafia incorreta dos nomes de ruas etc. No entanto, trata-se de uma base digital que sofreu um acúmulo de aperfeiçoamentos técnicos pelo CEMESPP, fato este que possibilitou a geocodificação de mais de 80% dos endereços.

como: Vila Pinheiro, Vila São Jorge, Vila Nova, Morada do Sol, Vila Furquim, Parque Primavera etc. Em contraposição a porção Sul da cidade abrangendo alguns bairros como: Jardim Alto da Bela Vista, Vila Elizabeth, Jardim Satélite e outros não apresentam famílias presentes no IDF, evidenciando a heterogeneidade desse espaço urbano analisado. Partindo do trabalho feito na elaboração da Figura 02, podemos analisar o IDF das famílias deste município, agregando-os por setores censitários urbanos e com a delimitação das áreas de atuação, através da cartografia temática.



0,75	à	1
0,5	à	0,75
0,25	à	0,5
0	à	0,25

Fonte: Ministério de Desenvolvimento Social e combate à fome
Organização e Layout: Rafael Rossi

As figuras 03 a 09 foram elaboradas calculando a média dos valores dessas famílias em cada setor censitário urbano e optamos por dividi-los em classes de 0 a 0,25; 0,25 a 0,50; 0,50 a 0,75 e 0,75 a 1,0. Representamos a partir da média simples de cada setor censitário para poder elaborar as classes dos valores já mencionados e, dessa maneira, realizar a análise de modo condizente com uma leitura cartográfica. A dimensão “Desenvolvimento Infantil” apresenta maior número de famílias em setores censitários na classe dos valores mais altos: 0,75 a 1,0 e a dimensão “Acesso ao Trabalho” possui o maior número de famílias em setores censitários na classe com os valores mais baixos: 0 a 0,25.

Dessa forma, tanto a partir das medidas estatísticas quanto da cartografia, podemos apontar a dimensão “Desenvolvimento Infantil” com os valores mais altos e as dimensões “Acesso ao Trabalho” e “Disponibilidade de Recursos” os valores mais baixos, sendo que estas possuem forte relação entre elas (quando uma família aumenta seu valor em uma dessas dimensões a outra também aumenta) e com o IDF geral.

Também a partir da análise das figuras 03 a 09, observamos que espaço urbano não é homogêneo apresentando também suas discrepâncias e desigualdades. A necessidade de conhecimento e interpretação da realidade social chama a atenção para o desafio em lidar com o enfrentamento ao processo de exclusão social característico do atual desenvolvimento do modo capitalista de produção. Essa perspectiva abre caminho ao delineamento investigativo de interpretação desses fenômenos e processos vinculados à desigual distribuição de bens e riquezas.

No que se refere aos seus limites, o IDF se configura como indicador sintético e geral e sua síntese não permite investigar as particularidades das questões envolvidas nos processos excludentes. Isso permite-nos afirmar que trata-se de um indicador que não considera as diferenças e a diversidade entre os territórios em que residem as famílias analisadas. Outro ponto se baseia no fato de que os indicadores parciais que compoem o IDF geral são qualitativamente diferentes entre si, não apresentando homogeneidade no tratamento, levando-nos a considerar essa diferença na sua elaboração e compreensão da informação apontada.

Investimos na idéia de que os correlacionamentos entre os dados sociais fornecem um primeiro olhar sobre a realidade, um ângulo específico que com o trabalho cotidiano nos CRAS de acompanhamento e encaminhamento das famílias,

possibilitam ampliar o debate sobre a consolidação da política pública. Além disso, acreditamos na necessidade de cruzamentos dos dados do IDF com o desafio de compreender os territórios em que moram os grupos sociais alvos das políticas públicas. Por isso, seguiremos nossa análise com a interpretação a partir do banco de dados oriundo de nossa aplicação de questionários e das entrevistas.

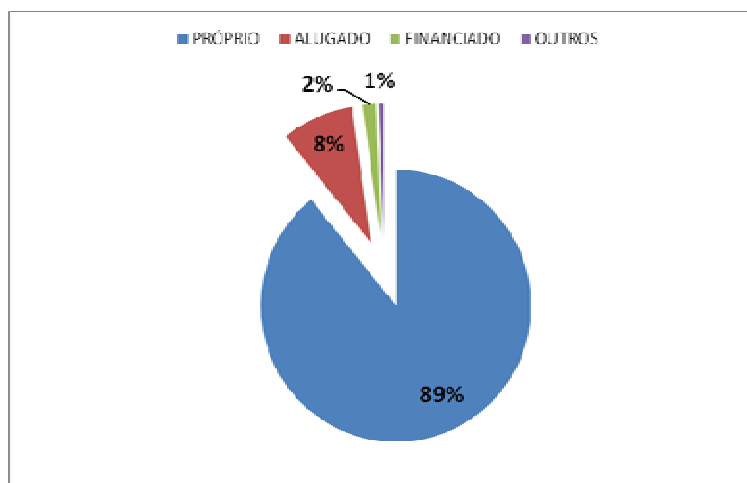
3.3 Análise do Trabalho de Campo: Reflexões referenciadas a partir do Território

Nosso esforço neste trabalho consiste em discutir os dados levantados em trabalho de campo, problematizando estas informações e apontando a importância de se levar em consideração a perspectiva territorial, isto é, a partir do território em que vivem as famílias que constituem alvos das políticas públicas. Para cumprir tal tarefa, procederemos à descrição e análise das principais características econômicas e sociais dos grupos sociais pesquisados, para posteriormente aprofundarmos a nossa análise. O questionário elaborado trata de vários aspectos que ajudam a compreender a situação das famílias entrevistadas, já que de acordo com nosso referencial teórico, a exclusão social apresenta como característica a multidimensionalidade de fatores, ou seja, não nos baseamos somente em uma única dimensão como a renda, por exemplo.

Como já esclarecemos na introdução, percorremos as áreas: Humberto Salvador (com 104 questionários aplicados), Brasil Novo (com 75 questionários aplicados), Jardim Cambuci (165 questionários aplicados) e Jardim Morada do Sol (28 questionários aplicados), totalizando 372 questionários aplicados.

A caracterização dos domicílios pode ser evidenciada no Gráfico 2:

Gráfico 2 – Características do Domicílio da População entrevistada



Fonte: Trabalho de campo, 2011. Organização: Rafael Rossi

Com relação às características do domicílio (questão 1E do questionário) percebemos, com base no total de questionários, que mais de 80% da população entrevistada reside em domicílio próprio, sendo que o Jardim Cambuci conta com a maior parte desse percentual. A resposta menos citada diz respeito ao item “outros”¹⁹ desta pergunta (só recebemos 02 respostas – número absoluto - nesse quesito, oriunda de moradores do Jardim Morada do Sol). O Jardim Cambuci aparece com 38,9% das respostas afirmativas para domicílio próprio e o Jardim Morada do Sol apresenta o menor percentual nesse quesito (6,1%).

Ao entendermos a questão da moradia como um dos componentes do conjunto das condições da situação social dessas famílias, percebemos a importância da busca pela propriedade de um imóvel que caracteriza os grupos sociais inquiridos na pesquisa. Pensar que o fato de possuir um imóvel próprio, mesmo situado em áreas em que os moradores sofrem o processo de exclusão social - como é o caso das áreas aqui pesquisadas - seja resultado de uma situação social privilegiada ou mais favorecida economicamente, pode levar a uma conclusão, no mínimo, insuficiente. Dado o conjunto das condições sociais de existência, desde os serviços de saúde, transporte, educação, até o desemprego, informalidade, patamares salariais insuficientes, na conformação do processo de exclusão, percebemos a necessidade das famílias pesquisadas em buscar sair da situação do aluguel, já que este constitui um compromisso financeiro difícil de ser cumprido, principalmente em situações de crise ou desemprego.

No que diz respeito à utilização de diferentes meios de transporte (questão 1F de nosso questionário), com base no total de questionários, 44% dos entrevistados declararam não possuir nenhum tipo próprio. Desse percentual, 18,8% reside no Jardim Cambuci; 3,5% reside no Jardim Morada do Sol; 11,3% reside no Humberto Salvador e 10,4% reside no Brasil Novo. Isso nos permite refletir que essas famílias que não possuem meios de transporte próprios, se utilizam do transporte público e/ou lidam com seus afazeres e necessidades de deslocamentos pelo espaço urbano à pé. Nesse quesito vale considerar que tais áreas se localizam distante da área central de

¹⁹ Cedido, ocupado ou outra situação além das elencadas na tabela.

serviços e de comércio, como é o caso do Jardim Morada do Sol, (área que está mais distante da área central) sendo que sua população necessita predominantemente se deslocar para outra localidade, a fim de cumprir alguma atividade: realização de pagamento de contas, serviços bancários, trabalho etc.

Já com relação aos meios de comunicação individuais (ou interpessoais) e equipamentos de hipermídia, percebemos, com base no total de questionários, que 49% da população possui linha telefônica em casa. No Brasil Novo este percentual é de 13,1%; no Humberto Salvador é de 11,2%; no Jardim Morada do Sol é de 2,4% e no Jardim Cambuci é de 22,3%. Desse universo que respondeu afirmativamente para a posse de linha telefônica, 43,3% também respondeu que possui aparelho telefônico móvel, sendo que 12% reside no Brasil Novo; 8,8% reside no Humberto Salvador; 2,4% no Jardim Morada do Sol e 20,1% reside no Jardim Cambuci.

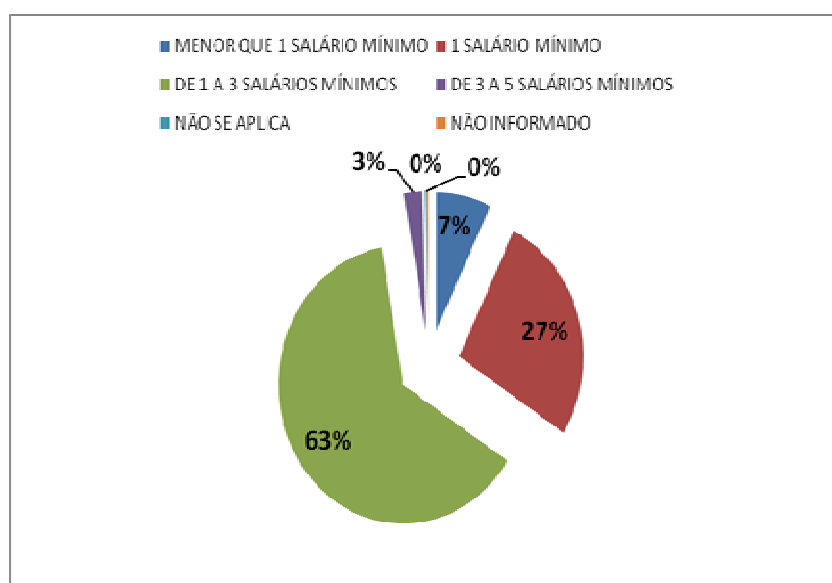
Portanto, constatamos que aproximadamente metade dos respondentes possui linha telefônica e aparelho telefônico móvel, com destaque para o Jardim Cambuci com maior número de respostas afirmativas nesses quesitos e o Jardim Morada do Sol, apresentando o menor número. Tal informação permite-nos refletir que graças às recentes e relativas facilidades de crédito aos grupos sociais de mais baixa renda no contexto brasileiro, interpretamos que uma justificativa possível de ser apontada na posse de linha telefônica e aparelho telefônico móvel se dá em função da não propriedade de meio de transporte, já que para se comunicar e/ou obter uma informação, a chamada telefônica em geral exige menor esforço físico e possui menores custos que o deslocamento por meio de transporte público, táxi etc.

No tocante à posse de computador no domicílio, também com base no total dos questionários, 37,2% responderam de modo afirmativo. No Brasil Novo são 9,6%; no Humberto Salvador são 9,4%, no Jardim Morada do Sol aparecem 2,4% e no Jardim Cambuci são 15,8%. Dessas respostas percebemos que 29,4% também possuem acesso à internet, sendo que o Brasil Novo apresenta 7,7%; o Humberto Salvador apresenta 7%; o Jardim Morada do Sol apresenta 2,1% e o Jardim Cambuci aparece com 12,6%. Quando o tema se relaciona ao universo da informática, pode-se argumentar que as áreas percorridas apresentam baixos percentuais, com destaque para o Jardim Morada do Sol, com os menores valores. Embora existam domicílios

com a presença de computador e acesso à internet, não podemos afirmar categoricamente que esse acesso seja permanente. O mesmo pode ser afirmado para a disseminação da informação, pois precisaríamos questionar sobre o uso da internet que está sendo feito. Possuir computador, acesso à internet, linha telefônica e/ou aparelho telefônico móvel não é sinônimo de um padrão de consumo que ajude a revelar as condições de vida das famílias. Por isso a necessidade de investigação considerando as várias dimensões que influenciam em suas vidas, com intuito de avançar rumo a uma análise mais totalizante.

A renda das famílias entrevistadas pode ser analisada a partir dos dados apresentados no Gráfico 3, com base no total dos questionários, com o intuito de conhecer preliminarmente a caracterização da renda das famílias entrevistadas em nosso trabalho de campo.

Gráfico 3 – Renda Média Familiar da população entrevistada



Fonte: Trabalho de campo, 2011. Organização: Rafael Rossi

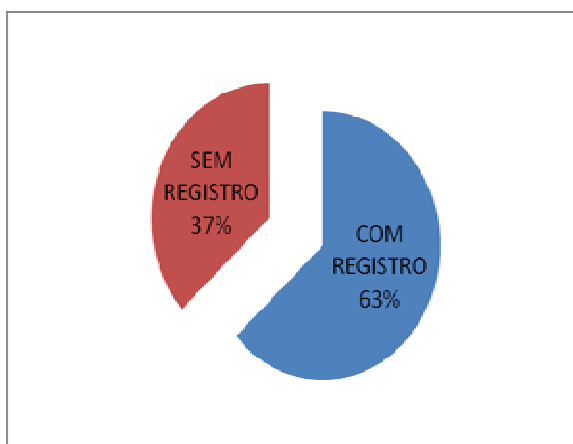
O Gráfico 3 acerca da renda média familiar (com base na questão 1D do questionário) aponta a predominância de respostas na classe que compreende de 1 a 3 salários mínimos (63%). Se somarmos a faixa, entretanto, a porcentagem de famílias que recebem 1 salário mínimo (27%), teremos 90% das famílias, apresentando grande discrepância com o percentual nas maiores

faixas salariais. Como já apontamos, a dimensão “Disponibilidade de Recursos” do IDF também aponta para baixos valores nesse aspecto (0,45).

A precarização das relações de trabalho pode ser articulada às situações de renda das famílias pesquisadas e influenciam diretamente, objetiva e subjetivamente, em todos os demais aspectos da vida dos grupos sociais que se encaixam nas faixas dos baixos rendimentos salariais, pois eles constituem, ao mesmo tempo: moradores, usuários de transporte coletivo, consumidores de água, luz, esgoto, asfalto, serviços de saúde, educação, lazer, etc.

Avançando na análise da renda, com relação aos vínculos com o universo do trabalho (questão 2B do questionário):

Gráfico 4 – População com e sem registro na carteira de trabalho



Fonte: Trabalho de campo, 2011. Organização: Rafael Rossi

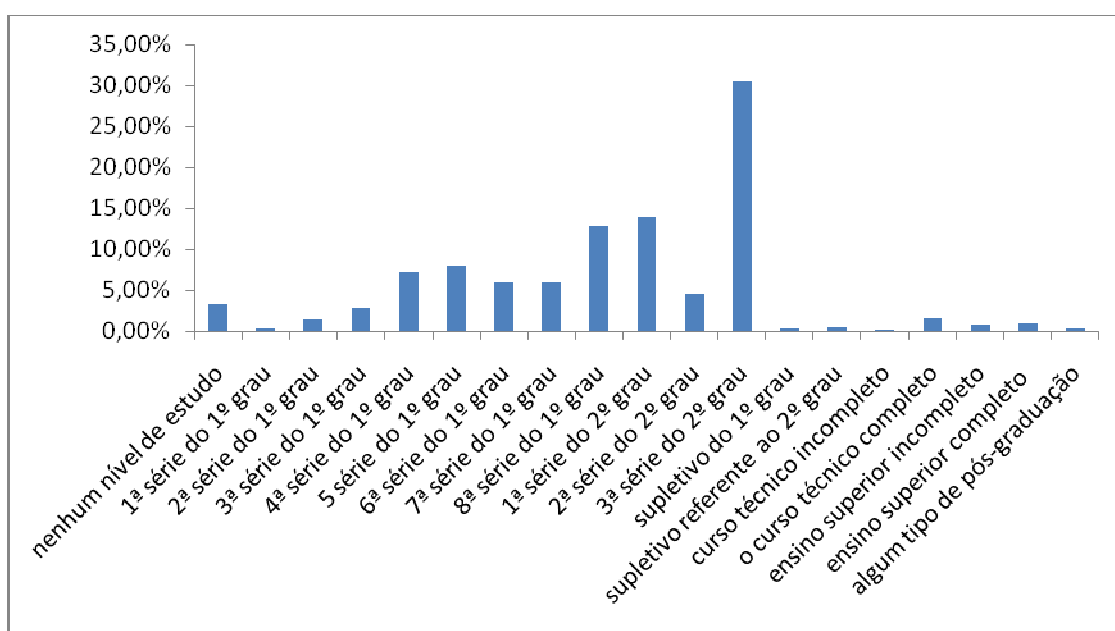
A questão 2 B foi feita com relação a cada membro da família. Assim, percebemos que mais da metade dos entrevistados, com base no total dos questionários, que estão em um emprego formal, se encontra registrado regularmente perante seu empregador. No entanto, 37% dessa população trabalham e não estão registrados, corroborando assim uma série de consequências que acabam por dificultar e acentuar o processo de exclusão com que lidam diariamente, já que possuir registro implica em benefícios legais que aumentam a segurança dessas famílias. O Jardim Cambuci aparece com

16,4% dos respondentes que trabalham e não possuem registro na carteira de trabalho, seguido do Humberto Salvador com 9,68%.

Dos entrevistados que apontaram possuírem algum membro da família na situação de desemprego (questão 2 A do questionário), verificamos que apenas 3% responderam afirmativamente nesse quesito, com base no total dos questionários. Desse universo, 1,33% reside no Jardim Cambuci; 0,7 % reside no Humberto Salvador sendo que este último percentual também se repete no Brasil Novo. Assim, embora o percentual total de desemprego seja baixo, percebemos o mesmo não ocorre com relação aos não registros na carteira de trabalho, indicando que o nível de escolaridade e especialização profissional são baixos.

Continuando em nossa análise, pode-se perceber que a mesma parcela da população que dispõe de baixos rendimentos possui dificuldades de outra natureza, como a encontrada para prosseguir nos estudos. O nível de escolaridade dos entrevistados (questão 3E do questionário) foi perguntado sobre cada membro da família que não se encontrava estudando, portanto refere-se ao nível máximo do conjunto dos integrantes de cada família. Assim, percebemos que:

Gráfico 5 – Nível máximo de escolaridade



Fonte: Trabalho de campo, 2011. Organização: Rafael Rossi

Estes dados, calculados a partir do total dos questionários, permitem compreender que a maior parte dos grupos sociais entrevistados concentra-se em nível médio de escolaridade, mais especificamente no término do 3º ano do 2º grau (30,3%), que corresponde ao 3º ano do atual Ensino Médio. Com relação a esse nível de escolaridade, realizamos a análise discriminada com base no total de cada área. Assim temos: 73,33% reside no Brasil Novo; 78,85% reside no Humberto Salvador; 53,57% reside no Jardim Morada do Sol e 63,64% reside no Jardim Cambuci.

Contudo, nota-se que os percentuais caem significativamente quando se referem à formação de nível técnico e superior. A questão da escolaridade incide diretamente sobre as condições de trabalho e moradia, uma vez que é difícil prosseguir nos estudos, mesmo em cursos à distância e/ou com horários flexíveis, em decorrência da série de fatores limitantes que perpassam sua vida cotidiana. O mesmo tema da educação pode ser relacionado ao tema do trabalho sem registro em carteira. Mais uma vez aparece o caráter multidimensional presente no conceito e análise do processo de exclusão social, já que várias dimensões e elementos incidem nessa dinâmica na vida dessas famílias.

Quando o tema é o tempo de residência da população entrevistada nas áreas percorridas, os dados são os seguintes:

TABELA 2 – Tempo de residência da população entrevistada no bairro

OPÇÕES DE RESPOSTA	TOTAL	BRASIL NOVO	HUMBERTO SALVADOR	MORADA DO SOL	CAMBUCI
MENOS DE 1 ANO	2,41%	0	4,8%	7,14	1,21%
1 ANO	0,26%	1,33%	0	0	0
DE 1 A 5 ANOS	3,49%	4%	3,84%	7,14%	2,42%
DE 5 A 10 ANOS	7,79%	4%	9,61%	10,72%	7,87%
MAIS DE 10 ANOS	86,05%	90,67%	81,75%	75%	88,50%

Fonte: Trabalho de campo, 2011. Organização: Rafael Rossi

A Tabela 2, elaborada com base no total de questionários de cada área percorrida, nos indica que mais da metade (86%) dos entrevistados reside há mais de dez anos na mesma área. Dessa forma, se trata de moradores que apreenderam as mudanças ocorridas ao longo do tempo nestas localidades e que podem lidar com elementos comparativos na avaliação de situações anteriores frente às presentes em relação a si mesmos ou a suas famílias.

Com relação a este aspecto, constatamos que 67,2% da população acredita que as condições da área em que moram melhoraram um pouco desde quando se mudaram até os dias atuais (ver questão 6E do questionário). Esta mesma análise discriminada por área mostra que o Brasil Novo possui maior percentual nesse quesito (74,67%), seguido do Jardim Cambuci com 70,3%.

Interessante perceber que o mesmo ocorre quando, ao invés de perguntar sobre o bairro, perguntamos sobre as condições da família do entrevistado (ver questão 6D do questionário). Assim, 70,7% da população respondeu que melhorou um pouco a situação da sua própria família. A mesma análise discriminada com base no total de cada área aponta que novamente o Brasil Novo possui maior valor percentual nesse quesito (84%), seguido do Jardim Cambuci com 72,12%.

Avançando em nossa análise, consideramos relevante perceber a população que identifica o CRAS enquanto um equipamento público presente próximo ao seu local de residência. Tal atitude se justifica em decorrência de que nossa compreensão, como já argumentado na discussão sobre o conceito de território, os CRAS possuem a potencialidade de reconhecer as necessidades das famílias de suas áreas de atuação e ajudar no debate das políticas públicas mais coerentes com essa realidade social. Vejamos a tabela 3 elaborada com os dados discriminados por área.

TABELA 3 – Percentuais de reconhecimento dos CRAS por bairro

OPÇÕES DE RESPOSTA	TOTAL	BRASIL NOVO	HUMBERTO SALVADOR	MORADA DO SOL	CAMBUCCI
SIM	47,5%	17,33%	55,77%	75%	50,91%
NÃO	52,5%	82,67%	44,23%	25%	49,09%

Fonte: Trabalho de campo, 2011. Organização: Rafael Rossi

Em geral e no conjunto das áreas percorridas, quando indagados sobre se teriam ou não da presença e atuação do CRAS na área em que moram não foram detectadas grandes disparidades. Contudo, observando as diferenças entre as áreas, chama a atenção o Brasil Novo, com uma divergência de 65,34% a mais para o não reconhecimento deste equipamento.

Essa informação contribui para problematizar o desafio no debate sobre processo de territorialização das políticas públicas, já que o trabalho de intersectorialidade desenvolvido nos CRAS, apontado pela PNAS (2004), permeia o reconhecimento por parte da população a ser alvo de suas ações, indicando ainda, a consideração dessa informação na análise da perspectiva territorial, pois uma das maneiras de se avançar rumo a um território mais inclusivo e que combata o processo de exclusão que tais famílias enfrentam cotidianamente perpassa pelo conhecimento da existência do CRAS enquanto equipamento que dispõe de profissionais capazes de contribuir em análises e intervenções que diminuam esse processo.

Além disso, verificamos que das pessoas que responderam positivamente ao reconhecimento do CRAS (isto é, respondentes que tem noção da existência do CRAS), 9,33% sabem da presença da assistente social no bairro Brasil Novo; 25% no bairro Humberto Salvador; 67,86% no Jardim Morada do Sol e 27,27% no Jardim Cambuci.

Vale dizer que o desafio que elencamos anteriormente também engloba a tarefa de reconhecimento da presença da assistente social enquanto profissional que contribui efetivamente para o funcionamento deste equipamento público aqui em debate, pois entendemos também ser importante levar em consideração tais informações e estatísticas como forma de avaliação

do trabalho que vem sendo realizado na conformação dos vínculos territoriais pretendidos, visando à ampliação da discussão sobre a exclusão social em “ações territorialmente definidas” (PNAS, 2004, p. 43).

A partir de tais análises, aprofundando para um “olhar” mais focado, no intento de compreender a percepção dos grupos sociais que foram alvo desta pesquisa, consideramos necessário pensar os desafios a serem superados tendo em vista os problemas que o dia-a-dia do território em que vivem e labutam. Pode-se, então, verificar na prática dois problemas vivenciados cotidianamente nas cidades: as repercussões geradas pelas transformações das práticas espaciais na produção do espaço urbano, devido a uma participação cada vez mais diversificada dos agentes envolvidos com seu ordenamento (no caso analisado nesta pesquisa, a atuação do poder público através do CRAS, por exemplo) e a complexidade em que se tornaram os espaços urbanos em decorrência das diferentes relações socioespaciais intra-urbanas.

Nesse sentido (ver questão 6G de nosso questionário), 43,2% dos entrevistados responderam que a maior necessidade do bairro é melhorar a ronda policial, sendo que destes: 18,2% residem no bairro Jardim Cambuci seguido por 14,5% no bairro Humberto Salvador, sendo estes dados oriundos do total dos questionários aplicados. Confrontando essa informação com a fala da Assistente Social do CRAS Cambuci acerca das principais carências, necessidades e problemas dos grupos sociais com os quais lida diariamente:

“As principais necessidades são: baixa renda, pouco acesso ao trabalho, fraca alimentação, pois é alto o número de cestas básicas que requisitamos ao Fundo Social e também as moradias são precárias, com uma infra-estrutura precária”. (Trabalho de campo, 2011, fala da Assistente Social do CRAS Cambuci)

A assistente social do CRAS Augusto de Paula (que abrange em sua área de atuação o bairro Humberto Salvador), da mesma forma, esclareceu os principais motivos que levam à procura do CRAS:

“A população nos procura muito com relação aos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, Ação Jovem, Renda Cidadã, Vale Vovô, solicitação da cesta básica, pagamento de conta de água, luz, botijão de gás, às vezes vem pedir uma roupa, mas isso ocorre mais no inverno. As demandas são diversas, há ainda aqueles

que nos procuram em função do passe de transporte público para realizarem um curso ou ir trabalhar”. (Trabalho de campo, 2011, fala da Assistente Social do CRAS Augusto de Paula)

Já assistente social do CRAS Morada do Sol afirma que:

“Acredito que uma das maiores necessidades sejam as condições habitacionais baixas. Aqueles que possuem moradia não possuem condições de investir em infra-estruturas adequadas, por isso quando chove um pouco mais forte, parte da casa é perdida, além disso muitos são “jogados” aqui, saem de outras partes da cidade e acabam parando aqui no Morada e investem na auto-construção com baixa infra-estrutura também.” (Trabalho de campo, 2011, fala da Assistente Social do CRAS Morada do Sol)

A ampliação da ronda policial configura-se, portanto, uma grande necessidade para os entrevistados, mas não se encontra na fala das assistentes sociais quando se referem aos desafios que se colocam nestas áreas. Contudo, imperativos mais prementes os levam a procurar o CRAS, como os elencados pela assistente social da área de atuação Augusto de Paula, em busca de sua inserção em algum programa social. Percebe-se, pelas falas das assistentes sociais, vários elementos na conformação das principais características e dificuldades inerentes à população com a qual desenvolvem seu trabalho cotidianamente, remetendo-nos novamente ao caráter multidimensional do processo de exclusão social, que por sua vez, abrange uma série de condicionantes e situações que avançam além da concepção meramente baseada na renda média familiar.

A segunda maior necessidade elencada pelos entrevistados foi a ampliação da frequência de circulação do transporte público, com 27,4% das respostas. O bairro Humberto Salvador aparece com 10,2%, seguido do bairro Jardim Cambuci com 9% dessas respostas. Tal dado por ser relacionado à falta de meios de transporte próprios, como já apontamos.

Embora a questão da mobilidade, pela análise do transporte público não seja nosso objetivo central nesta dissertação, compreendemos que ajuda a apontar caminhos para se refletir a condição a que estão submetidos os grupos sociais entrevistados, pois o transporte público, a acessibilidade, mobilidade e

deslocamentos urbanos também são elementos para serem levados em consideração no tocante à discussão sobre a exclusão social, como já argumentou Vicente (2011) e Martinuci (2008), em seus trabalhos desenvolvidos no âmbito das pesquisas realizadas pelo CEMESPP.

Todavia, é na dimensão da aparência que impera a fragmentação da práxis da mobilização social, a dissimulação do todo e a reificação da sobrevivência individual no lugar de qualquer unidade e coletividade. Morar em condições onde o acesso aos serviços urbanos como o transporte é insuficiente, parece não ter relação com as condições e relações precárias de trabalho ou com o desemprego, ou com os baixos níveis de rendimento, no entanto, há a necessidade de se superar tal entendimento. Esta compreensão se aproxima de nosso esforço, pela articulação de análises que logrem uma visão de conjunto sobre as famílias em suas condições concretas de vida, não se resumindo em somente um critério pesquisado.

Além disso, esse panorama nos permite refletir sobre o papel dos indicadores e informações sociais na síntese das principais características desses grupos sociais, pois podem contribuir para estudos que captem elementos condizentes com o fenômeno estudado. No caso do IDF, a assistente social do CRAS Augusto de Paula afirma:

“O IDF assim como outros indicadores sociais, ajuda a direcionar o nosso trabalho. Eles ajudam a revelar, junto a outras análises, o que avançou e o que não avançou nos indicando pistas a seguir. Mas é o que eu já disse anteriormente, para realizar essas análises precisaríamos de uma equipe maior, com relação se o IDF contribui ou não para focalizar a política pública, acredito que devemos levar em consideração os indicadores sociais, porém nesse aspecto de focalizar precisaríamos de um tempo maior, em longo prazo para verificar essa possibilidade.” (Trabalho de campo, 2011, fala da Assistente Social do CRAS Augusto de Paula)

Já a assistente social do CRAS Cambuci declarou não conhecer o IDF e a assistente do CRAS Morada do Sol afirmou que:

“Sim, conheço inclusive me lembro que o Morada do Sol estava com valores baixos nas dimensões que o compõem. Penso que o IDF, como todo indicador social nos ajuda a pensar em ações para focalizar sim as políticas públicas e devemos levá-los em consideração.” (Trabalho de campo, 2011, fala da Assistente Social do CRAS Morada do Sol)

Percebemos que de maneira não homogêneas o IDF já aparece no trabalho desenvolvido nos CRAS, ajudando nos direcionamentos das ações, intervenções e entendimentos das assistentes sociais. Além da gestão da informação e de sua análise por meio dos indicadores sociais, nossa ida a campo nos fez perceber que algumas das áreas percorridas possuem lideranças locais, que em muitos casos, como por exemplo, no Jardim Morada do Sol, acabam desempenhando um papel de disseminador da informação sobre as atividades e projetos desenvolvidos entre a população usuária.

Assim como questionamos sobre a percepção da presença ou não dos CRAS, também perguntamos a respeito das lideranças locais de bairro (ver questão 6 A de nosso questionário).

TABELA 4 – Reconhecimento de Lideranças de Bairro

OPÇÕES DE RESPOSTA	TOTAL	BRASIL NOVO	HUMBERTO SALVADOR	MORADA DO SOL	CAMBUCCI
SIM	38,70%	54,67%	13,46%	85,72%	39,39%
NÃO	10,48%	2,67%	22,12%	3,57%	7,88%
NÃO SEI	50,82%	42,66%	64,42%	10,71%	52,73%

Fonte: Trabalho de campo, 2011. Organização: Rafael Rossi

Pode-se perceber que a maior parte das respostas aponta para o desconhecimento com relação à existência ou não de uma liderança de bairro, sendo que tais percentuais foram calculados a partir do total de questionários de cada área, assim como a Tabela 5. Tal questão, em nossa avaliação, pode ser problematizada, pois possibilita discutir os vínculos territoriais já existentes e os passíveis de serem criados e articulados à discussão da agenda política dos profissionais que desenvolvem suas atividades nos CRAS. Contar com a parceria de tais lideranças, em nossa compreensão, pode apontar em caminhos de se avançar no princípio de intersetorialidade discutido pela PNAS (2004), através do fluxo e disseminação das informações referentes às ações, projetos, programas sociais, campanhas e iniciativas desenvolvidas pela Assistência Social e outros departamentos de serviços públicos. A área com

menor valor percentual de não reconhecimento de liderança é o Brasil Novo (2,67%); e o Humberto Salvador mostra-se com o maior percentual neste aspecto analisado (22,12%), sendo que o Morada do Sol aparece com o maior percentual de respondentes que sabem da presença da liderança de bairro. Essa linha de raciocínio pode ser aprofundada com a tabela 5:

Tabela 5 – Conhecimento das reivindicações do bairro

OPÇÕES DE RESPOSTA	TOTAL	BRASIL NOVO	HUMBERTO SALVADOR	MORADA DO SOL	CAMBUCI
SIM	22%	26,67%	6,73%	57,14%	23,64%
NÃO	77,8%	73,33%	92,31%	42,86%	76,36%
NÃO SEI	0,2%	0	0,96%	0	0

Fonte: Trabalho de campo, 2011. Organização: Rafael Rossi

Assim como a maioria das respostas apontou para o desconhecimento da existência de lideranças de bairro, o mesmo ocorre com relação às reivindicações enfrentadas. Observa-se que 77,8% das respostas confirmam negativamente o conhecimento de reivindicações que são debatidas e argumentadas na área em que os respondentes residem. O Humberto Salvador possui o valor mais alto nesse ponto discutido, seguido do Jardim Cambuci, sendo que o Jardim Morada do Sol, por sua vez, apresenta o maior percentual de reconhecimento com relação ao tema das reivindicações. Isso permite refletir a respeito da necessidade de uma atenção mais aguçada para esse quesito em tais áreas, uma vez que a própria Secretária Municipal da Assistência Social Regina Helena Penatti afirma:

“A gente também está vivendo um período interessante com os vínculos a partir dos presidentes de bairro. Nós vivemos uma experiência interessante com o bairro Morada do Sol, com o Desenvolvimento Local. A idéia de você criar uma Governança Local no território que articule o poder público, representantes desde líderes religiosos a representantes de bairro. Assim, devemos avançar nesse intuito de articular essas entidades para trabalhar muito nessa idéia emancipadora e integradora de governanças locais, de processos que desenvolvam projetos locais, promovendo a efetiva apropriação do espaço público. A política pública deve envolver esse procedimento, retomando aquilo que já falei, para que o Estado não tenha um papel tutelador e para isso a gente precisa aprender a ter essa relação articuladora com a representação de bairro, mas ainda

tem chão nisso, muita coisa que precisa ser trabalhada". (Trabalho de campo, 2011, fala da Secretaria Municipal de Assistência Social)

Por isso chamamos a atenção para a discussão das lideranças de bairro, pois acreditamos que os CRAS possuem o potencial de trabalhar em rede com esse tipo de liderança, utilizando-se cada vez mais de sua "vantagem" em estar próxima à população a ser atendida pelas políticas públicas e seus programas sociais. Além disso, o CRAS pode ser considerado um ponto importante no território porque possibilita as ações políticas entre as diferentes escalas do Estado e, ao mesmo tempo, tem autonomia para o desenvolvimento das políticas públicas em suas várias dimensões. Essa discussão é possível de ser incorporada na das políticas públicas em sua perspectiva territorial, a partir da consideração dessa análise no intuito de levantar informações a respeito das populações em processo de exclusão e o tema das lideranças locais.

O percentual de respondentes que afirmaram saber da existência dos CRAS e também das lideranças de bairro é de 46,3%. Já o percentual de respondentes que não sabem da existência dos CRAS e também não sabem da presença das lideranças de bairro sobe para 52,5%. O mesmo ocorre no tocante ao conhecimento ou não das maiores reivindicações dos bairros percorridos, isto é, das pessoas que afirmaram conhecer os CRAS, 75,5% argumentam não saber sobre as reivindicações enfrentadas; enquanto que das pessoas que responderam não conhecer este equipamento público, o percentual sobe para 80,5% neste quesito. Isso possibilita compreender que o trabalho desenvolvido pelos profissionais deste equipamento público, funciona como "porta de entrada" a outras temáticas e questões do cotidiano (como o tema das lideranças e reivindicações de bairro), que por sua vez, podem contribuir para a disseminação da informação entre as famílias e no combate à produção das desigualdades socioespaciais na escala intra-urbana.

Podemos refletir sobre a fragmentação da práxis social que caracteriza estes grupos sociais, cuja prática organizativa encontra-se, em geral, debilitada e sem articulação visivelmente expressiva. Desconhecer as reivindicações e a existência de uma liderança local em sua área de residência permite refletir sobre a falta de uma perspectiva coletiva efetivamente consolidada, limitada

pelo imediatismo da melhoria da ronda policial ou de transportes públicos, perdendo-se a visão de uma pauta de reivindicações coletivas mais amplas. Aí também reside a potencialidade da perspectiva territorial, ou seja, apreender no trabalho desenvolvido nos CRAS os elementos passíveis de serem incorporados junto à participação da população em suas demandas.

O processo de exclusão que várias famílias estão submetidas inclui também a discussão acerca do seu território na cidade, que de forma nenhuma é neutro, mas sim resultado e produtor das desigualdades sociais, como práticas materializadas por vários agentes, como discutimos no capítulo 1 a respeito das políticas públicas. Como já afirmamos anteriormente, o processo de exclusão social acaba por (re) organizar o espaço urbano de maneira incessantemente desigual, engendrando territorialidades cujo caráter perverso dificulta o acesso da população de diversas formas a melhores condições de vida.

Nossa articulação de análises e interpretações tem como intuito avançar no debate a respeito da territorialização das políticas públicas de enfrentamento à exclusão social e as situações que engloba. Assim, voltamos a salientar a importância de se pensar em práticas e estratégias que possibilitem a efetivação de um território de política pública que atue nos territórios em processos de exclusão, considerando as práticas e conflitos que já se expressam nessas localidades em várias esferas da vida. Procede-se, a partir destes resultados, ao esforço de problematizar caminhos a serem debatidos, resumidos na fala da Secretária Municipal da Assistência Social:

“É necessária uma maior articulação dos dados e cruzamentos que propiciem maiores possibilidades de intervir. Devemos avançar para realizar diagnósticos, mapas a partir da informação do local e em síntese, para trabalhar digamos assim, com essa visualização de território mais aprofundada dos dados, para que os técnicos possam apreender essa visão mais integrativa de suas atividades. Assim, a informação é importante para trabalhar não só a demanda que nos chega, mas também aquela que não está visível. Ao mesmo tempo a ferramenta informacional exige um desafio que eu comento até aqui com o pessoal: essa geração de técnicos formados há 10 anos atrás necessita também de uma capacitação, pois a informação e seu manuseio cobra isso, para termos assim, dados bem feitos, fiéis. Esse exercício é um grande desafio, as equipes precisam se atualizar”. (Trabalho de campo, 2011, fala da Secretária Municipal de Assistência Social)

Nesse sentido, através da fala dessa gestora, articulamos os caminhos apontados por ela e nossa discussão a respeito do papel da informação nas políticas públicas e na construção teórica dos indicadores sociais. Isto permite perceber que a informação social e seu tratamento precisam se conformar em um movimento dinâmico e contínuo que encontra na perspectiva territorial, através dos territórios em que vivem as populações a serem alvo de suas ações, as possibilidades, em potencial, de se materializarem.

A respeito da importância que o CRAS adquire enquanto equipamento público de descentralização que vem se desenvolvendo e englobando múltiplos desafios, dentre eles a consideração da dimensão territorial nas políticas públicas (ver pergunta 2 da entrevista), a Secretária de Assistência Social de Presidente Prudente – SP afirma:

“O que eu vejo é que a dimensão territorial, junto ao conhecimento das famílias, suas vulnerabilidades e como você articula essas duas coisas numa ação que seja emancipatória dessas famílias, para que possamos sair de uma perspectiva em que o Estado virá na forma de CRAS e resolverá todos os problemas daquelas famílias. O CRAS ele vem com esse novo desafio que é repensar um modelo de Estado que ao mesmo tempo protege, mas não tutela; ao mesmo tempo trata da situação já posta, mas cria mecanismos de proteção, de compreensão e de vigilância. Tudo isso é muito novo, por isso também enxergo o desafio de criar ferramentas metodológicas, que envolvem necessariamente a produção da informação, o mapeamento, o uso da informática; como possibilidades de fornecer esses cruzamentos sínteses de forma a dar mais rapidamente caminhos para quem está lá nas equipes. O CRAS vai exigir muito da articulação dessas possibilidades, nós estamos vivendo uma etapa muito importante que é a do micro-territórios, como prática de gerar informações para orientar níveis de planejamento”. (Trabalho de campo, 2011, fala da Secretaria Municipal de Assistência Social)

A fala dessa gestora permite vislumbrar os desafios iminentes à discussão sobre a perspectiva territorial nas políticas públicas, não somente na necessidade de geração e organização da informação social dentro do CRAS, mas também na criação de *“uma ação que seja emancipatória”*. Isto permite compreender o território como desafio, como potencial gerador de análises que podem ajudar nas fases de elaboração e formulação das políticas públicas, contando com a contribuição sintética que os indicadores sociais, como o IDF, ajudam a evidenciar. Com relação a esse desafio, podemos perceber o

princípio de intersetorialidade e da visão de conjunto que a análise do território permite, na seguinte fala:

“Eu não vou poder elencar todos os desafios que perpassam essa questão. Acredito que haja uma potencialidade muito grande de territorializar a política pública e as políticas públicas, o maior potencial está na perspectiva de que o território te permite articular as políticas. A rede de educação, a rede da assistência e a rede da saúde no território, constituem ao mesmo tempo um desafio e uma potencialidade muito grande de se articularem. O território ajuda a pensar no todo, com os indivíduos ali presentes e suas vulnerabilidades olhadas a partir das diferentes dimensões públicas. No território as chances de intersetorialidade entre as políticas públicas, pelos seus elementos aumentam. Acho que essa é uma questão que devemos pensar constantemente, não é simples, mas devemos realizar esse esforço, vale muito a pena, para contribuir que aquela comunidade se constitua em seus direitos, façam projetos coletivos, se dimensionem no tempo etc”. (Trabalho de campo, 2011, fala da Secretaria Municipal de Assistência Social)

A partir dos dados apresentados, das falas e tendo como referencial a discussão realizada no capítulo sobre território, compreendemos que perspectiva territorial da análise, se referencia no território, para que as possibilidades de interlocução e articulação entre as diversas áreas de intervenção pelo poder público, quais sejam, educação, saúde, assistência social e etc.; se materializem e tornem-se possíveis de se concretizarem. Esse princípio de intersetorialidade e de articulação, já apontados na PNAS (2004), permite-nos refletir como sendo elementos importantes na territorialidade das políticas públicas, já que nossa argumentação a entende de acordo com Delaney (2005): “A territorialidade é um importante elemento de como associações humanas – culturais, sociais, pequenas coletividades – e instituições, se organizam no espaço” (DELANEY, 2005, p.10).

Essa reflexão pode ser ampliada quando consideramos os conceitos de horizontalidades: “As horizontalidades são zonas da contigüidade que formam extensões contínuas” (SANTOS, 2006, p.105) e de verticalidades: “As verticalidades podem ser definidas, num território, como um conjunto de pontos formando um espaço de fluxos” (SANTOS, 2006, p. 108). Dessa forma, compreendemos que a territorialização das políticas públicas, via descentralização política e administrativa através dos CRAS (como discutido no debate sobre o conceito de território), encontra nesses conceitos de Santos

(2006) elementos para sua problematização. Partindo do entendimento de que o princípio de intersectorialidade é um elemento constitutivo da territorialidade das políticas públicas, compreendemos que, a partir da dimensão da policy (como argumentamos no capítulo 1), é possível articular a discussão geográfica das horizontalidades, isto é, na conformação de uma rede contínua de solidariedade, comunicação e troca de informações entre os profissionais e gestores dos serviços e equipamentos públicos, culminando em intervenções multidimensionais.

As verticalidades, por sua vez, ocorrem e são passíveis de serem entendidas através do uso, organização e gestão da informação a partir do território em que se atuam tais dinâmicas, podendo gerar dados referenciados empiricamente que podem apontar novos direcionamentos na elaboração de políticas públicas mais condizentes com as necessidades dos grupos sociais usuários de tais políticas. A junção de análises a partir dessas duas perspectivas (a horizontal e a vertical) permite ampliar o debate sobre o conceito de território, como já debatemos no item 1.2 do capítulo 1 a partir das contribuições de Delaney (2005) e outros.

A perspectiva territorial implica um ponto de vista e de análise a partir do território usado, isto é, o território habitado, humano, a partir do trabalho de Santos e Silveira (1996). No debate a respeito das políticas públicas, pensar a partir do território usado permite considerar a partir do uso que as populações a serem abrangidas por tais políticas realizam.

No que se refere ao valor do IDF das áreas percorridas: no Brasil Novo é de 0,62; do Humberto Salvador é de 0,61; do Morada do Sol é 0,60 e do Cambuci é 0,61. Isto quer dizer que tais áreas apresentam valores aproximados nesse indicador social, mas que a partir de nossa ida a campo e das análises presentes no item 3.2 do capítulo 3, podemos elencar e problematizar outros elementos e dimensões nas análises do processo de exclusão social que os moradores de tais localidades enfrentam. Por isso a necessidade de partir das condições vividas por essas populações em seu território usado. Nesse aspecto os desafios apontados para um bom funcionamento e desenvolvimento do trabalho nos CRAS, são:

“Penso que o grande desafio seja focar de maneira mais efetiva as políticas habitacionais, pois é uma necessidade latente aqui do bairro. Além disso, temos que lidar com várias funções e precisamos de mais gente no serviço, por isso também penso que aumentar a equipe iria ajudar no nosso trabalho.” (Trabalho de campo, 2011, fala da assistente social do CRAS Morada do Sol)

Já para a assistente social do CRAS Augusto de Paula:

“Os desafios são grandes, quando você trabalha com a pobreza, há que se considerar muita coisa. Percebemos por exemplo que é grande o número de mulheres adultas com baixa escolaridade, então temos que procurar formas de capacitação profissional, um supletivo, que ajudem essas mulheres a terem mais estímulo e ânimo para voltar a estudar. Mas isso é uma tarefa muito longa e difícil, porque já que elas têm baixa escolaridade e nenhuma qualificação profissional, a sua inserção no mercado de trabalho é muito complicada. Ao mesmo tempo, como incentivá-las se em muitos casos elas não possuem o estímulo dentro de casa, não tem com quem deixar os filhos enquanto realiza um curso etc. Além disso, nós trabalhamos com um território bem amplo e nossa equipe é reduzida, eu sou assistente social e também coordenadora, então tenho que cuidar de tarefas burocráticas que tomam muito meu tempo, temos outra assistente e uma psicóloga. Temos também pensado muito em estratégias para trabalhar e combater a violência doméstica aqui nos bairros mais próximos. Eu inclusive fui em um congresso e essa informação foi confirmada, então nós temos que trabalhar para estimular as pessoas que sofrem violência dentro de suas casas comecem a falar e se sintam seguras para procurar ajuda.” (Trabalho de campo, 2011, fala da assistente social do CRAS Augusto de Paula)

Na opinião da assistente social do CRAS Cambuci:

“Estruturar melhor nosso espaço físico de atendimento, além do que seria necessário mais tempo e uma equipe maior para poder lidar melhor com a demanda de serviço que temos, pois como você mesmo viu, lidamos com 26 bairros”. (Trabalho de campo, 2011, fala da assistente social do CRAS Cambuci)

Nas falas das assistentes sociais aparecem elementos como: aumento de equipe para organizar de modo mais eficiente e abrangente o trabalho desenvolvido; um entendimento multidimensional na situação das famílias com que trabalham (não considerando somente a renda); a necessidade de qualificação profissional dessas famílias e aumento do nível de escolaridade, o

que condiz com nosso levantamento de dados com os questionários, já que a maior parte dessa população possui baixa escolaridade e serviços não registrados, sendo que essa situação já pode ser evidenciada através das dimensões “Acesso ao Conhecimento” e “Disponibilidade de Recursos” do IDF. Esta última dimensão, por sua vez, possui forte influência e relação com a “Acesso ao Trabalho”, através do teste de correlação de Pearson apresentado no item anterior e também através de nossa interpretação a partir dos dados levantados.

Além disso, um grande desafio no debate da territorialização das políticas públicas na escala intra-urbana com foco nos CRAS está em consolidar esse equipamento público enquanto um espaço de diálogo em que as assistentes sociais sejam encaradas como profissionais realmente capazes de ajudar a população. Argumentamos dessa forma, visto que foi apontada a potencialidade das lideranças locais na contribuição do processo de consolidação e territorialização das políticas públicas, a fim de que situações como, por exemplo, a violência doméstica (elencada na fala da assistente social do CRAS Augusto de Paula), sejam denunciadas e as pessoas que a sofrem possam contar com o apoio e proteção deste equipamento público. Esse panorama também permite constatar o processo de inclusão participativa nestes equipamentos públicos, pois como já debatemos no item sobre o conceito de território, a assertiva: “Sob um ângulo autonomista, os instrumentos de planejamento, por mais relevantes e criativos que sejam, só adquirem verdadeira importância ao terem a sua operacionalização (regulamentação) e a sua implementação influenciadas e monitoradas pelos cidadãos” (SOUZA, 2002, p.321) mostra-se atual e instigante.

O território também aparece como o aparato de vivência e uso cotidiano que vem sendo constantemente produzido pelas políticas públicas, para que *“aquelas comunidades se constituam em seus direitos, façam projetos coletivos, se dimensionem no tempo”* de acordo com a fala da Secretária Municipal de Assistência Social. Os princípios de territorialização, descentralização e intersetorialidade discutidos pela PNAS (2004) e presentes em nosso debate sobre o conceito de território, comparecem nas falas das assistentes sociais e da gestora municipal e a partir de nossa experiência com a aplicação dos questionários, acreditamos que os mesmos são passíveis de

serem incorporados na problematização sobre a perspectiva territorial nas políticas públicas. No entanto, através dos desafios elencados, entendemos que a potencialidade de operacionalização desses elementos encontra possibilidades de efetivação a partir do aspecto relacional entre instituições, gestores das diversas áreas do serviço público e usuários desses serviços. Este aspecto relacional, discutido no capítulo sobre o conceito de exclusão social, aponta para uma metodologia integrante na geração de mecanismos que propiciem a participação da população nos CRAS, afim de que o trabalho de intersectorialidade possa construir uma intervenção também multidimensional das políticas públicas.

Este aspecto relacional também pode ser pensado através da articulação dos princípios de intersectorialidade, descentralização e territorialização condizente com cada área de atuação dos CRAS. Isso ocorre, pois cada uma destas áreas possui necessidades específicas, que variam de uma para outra, embora em todas as aqui discutidas esteja presente o processo de exclusão social. Dessa maneira, uma área pode necessitar uma articulação intersectorial entre os serviços oferecidos pela Secretaria de Educação e a da Saúde, sendo que outra pode necessitar de uma articulação entre a Assistência Social e a Secretaria de Planejamento. Tal compreensão se estrutura a partir do conceito de território usado, ou seja, a perspectiva territorial nas políticas públicas possibilita problematizar uma articulação específica em cada território que se pretende intervir, justamente em decorrência desse procedimento investigativo, se encontra a necessidade em conhecê-lo, para avançar também em uma intervenção multidimensional referenciada territorialmente. Por isso realizamos como já afirmado na introdução, análises de informações discriminadas por áreas; com intuito de compreender suas diferenças a fim de não homogeneizá-las, mas sim explicitando nossa proposição de investigação e interpretação da realidade pautada a partir dos territórios.

Os indicadores sociais possuem, em potencial, os princípios que ajudam nesse reconhecimento, já que, como debatemos no item 3.1 do capítulo 3, possibilitam revelar por um ângulo específico um determinado fenômeno da realidade social. O IDF, por exemplo, como exposto no item 3.2 do capítulo 3, através do teste de correlação de Pearson permite pensar na relação e

influência de suas dimensões entre si e no indicador geral sintético, abrindo margem (por seu nível de desagregabilidade já discutido) a esse mesmo tipo de análise em cada área de atuação dos CRAS, servindo como instrumento preliminar para uma territorialização das políticas públicas mais coerentes com as carências das famílias de cada território.

Tendo como referencial teórico as contribuições de Santos (1994) entendemos que os CRAS se constituem em fixos nos territórios, com possibilidades de incentivar fluxos (pelo viés da perspectiva territorial e da intersectorialidade já debatidos) capazes de promover a transformação qualitativa de espaços opacos em espaços luminosos. No entanto, não estamos nos referindo a espaços luminosos como sendo adaptados às exigências e características da globalização vigente no atual modo capitalista de produção, mas sim em um entendimento de que a partir da perspectiva aqui debatida, surjam discussões sobre “territórios luminosos de inclusão”, que possibilitem ampliar o debate das políticas públicas em seu processo de territorialização.

Criar mecanismos que operem na discussão sobre os processos excludentes, através da perspectiva territorial implica uma discussão que considere a participação da população, em inclusão nos projetos e atividades desenvolvidas pelos diversos profissionais e equipamentos das políticas públicas e em análises coerentes e específicas de cada território, pois assim, as chances de engajamento e de superação de patamares históricos de exclusão e de desigualdades sociais aumentam e se disseminam potencialmente no território em que vivem e labutam essas famílias, encontrando nos CRAS potenciais para que este equipamento seja um “facilitador ao exercício dos direitos”, de acordo com Castro (2003, p.12).

CONSIDERAÇÕES FINAIS A PARTIR DA PROBLEMATIZAÇÃO GEOGRÁFICA NO DEBATE SOBRE A PERSPECTIVA TERRITORIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise do modo de produção e a reprodução das desigualdades sociais na escala intra-urbana contribuem para chamar a atenção para um entendimento mais focado e específico a respeito do debate das políticas públicas a partir das condições reais da “policy”, como debatido no capítulo 1. O desafio que se coloca e que podemos observar dá-se de maneira territorial, ou melhor, territorializada; visto que entendemos as ações e mecanismos de vigilância, proteção e busca (elencados pela Secretária da Assistência Social) como estratégias de territorialização da política pública, que de diversas e múltiplas maneiras e mecanismos pretende combater o processo de exclusão social, a partir de uma articulação com outras áreas de intervenção pública e não somente a partir da Assistência Social.

Partindo desse ponto de vista, a partir das reflexões no capítulo 1, o território necessariamente implica em relações de poder, em organização, em disputa, em grupos, em tendências, em redes e conexões e, em especial, em força e disposição para enfrentar ou se articular a outras territorialidades. Devemos realizar um esforço de retornar ao território, visto que este é o elemento basilar da prática política, onde se percebem interesses coletivos, pertencimentos e a mobilização de forças para promoção da mudança: “O território significa, portanto, uma marca e uma matriz daquilo que verdadeiramente somos e do que queremos para as novas gerações de cidadãos” (BARBOSA, 2010); parafraseando o mesmo autor: “o território é uma dimensão política do ser-no-mundo”. O território não está dado, mas sim em constante produção efetivada por diversos agentes, seja o Estado através das políticas públicas e seus programas sociais, sejam as famílias que vivenciam os processos excludentes.

A análise dos processos que envolvem exclusão social revela, além de uma preocupação interpretativa de práticas que se materializam a cada instante nas sociedades, uma contribuição para a desmistificação e descoberta dos significados e sentidos que permeiam o mundo moderno, como discutimos

no capítulo 2. Entender como se distribuem espacialmente as populações em processos excludentes ajuda-nos na busca pela compreensão das diferentes realidades presentes em vários bairros de uma mesma cidade, por exemplo. Avançar na discussão sobre os processos excludentes indica, para além de um refinamento e sofisticação metodológica, um caminho no entendimento a respeito das desigualdades sociais, que minam as possibilidades de construção de um processo emancipatório capaz de construir um território mais amplo das políticas públicas. Neste aspecto, vale lembrar que este debate ainda esta em aberto na agenda acadêmica e que suscita, por sua vez, intervenções de pesquisas preocupadas em desvendá-lo e analisá-lo.

Este debate permite-nos afirmar, como debatido no capítulo 3, o CRAS como sendo o “trunfo particular” discutido por Raffestin (1993), se conformando um “espaço político” com o potencial de se territorializar como o “campo da ação e do poder”. Neste caso, não um poder despótico e de favorecimento dos interesses de uma minoria, mas sim um “poder tático”, como argumentado por Wolf (1990), que auxilie e potencialize intervenções que promovam a inclusão social.

Argumentamos que um dos procedimentos que podem contribuir e serem problematizados neste caminho são os indicadores sociais. Estes, quando trabalhados de maneira focada em segmentos específicos da população permitem apurar determinados ângulos de entendimento de um determinado fenômeno ou situação. Neste quesito, também vale lembrar que não defendemos somente este viés de compreensão e análise, mas tão argumentamos sobre a capacidade dos indicadores em apontarem alvos prioritários ou não a serem atendidos, contribuindo dessa forma, para a focalização das políticas publicas, que encontra no território a potencialidade de se articular e se expandir na constituição de ações que diminuam a exclusão, propiciando o surgimento de padrões de participação e de inclusão mais eficazes e concretos. O IDF pode ajudar nessa análise por suas características já elencadas, como: alto grau de desagregabilidade, entendimento multidimensional da pobreza e seu aspecto sintetizador da condição de famílias que enfrentam os processos de exclusão social, além de suscitar análises e confrontos a partir de suas dimensões que ajudem a

entender os territórios nos quais as famílias passam pelo processo de exclusão, como por exemplo, o teste de correlação de Pearson (apresentado no capítulo 3) ajuda a revelar.

Entendemos que os CRAs, enquanto “fixos” no território, possuem sua importância atrelada à noção de proximidade espacial com as famílias em processos de exclusão social. Os CRAS, como estabelecido no caderno técnico publicado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, constitui elemento descentralizador da política, tendo o território como elemento chave de sua constituição. Por possuir uma área de atuação, o CRAS deve trabalhar, ainda, diretamente com a gestão da informação para o desenvolvimento local. Porém, há também o caráter único e exclusivo com relação ao contato com a população atendida, encaminhando-a e monitorando suas transformações e carências, a fim de alimentar seus bancos de dados que são passíveis de contribuir para focalização das políticas públicas.

Entendemos que a situação de vivenciar os processos excludentes nas áreas percorridas e analisadas se relaciona à dinâmica histórica de cada cidade, no caso em questão de Presidente Prudente e para superá-la é necessário um conjunto de ações mais amplas com o compromisso de diversos agentes, pois acreditamos que aprofundar as análises geográficas que identifiquem como se dão esses fluxos de poder, quais os grupos e agentes envolvidos na conformação e produção territorial de determinado bairro ou cidade requer, além de um amplo estudo sobre os autores que contribuíram de maneira crítica sobre o conceito de território e territorialidade, uma metodologia que permita levar em consideração a dialética inerente ao processo de produção do espaço urbano em vigor, para que as tendências, padrões, rupturas e quebras sejam explicitadas e com isso as possibilidades de novos arranjos territoriais pautados na perspectiva e abordagem territorial das políticas públicas possam surgir e prosperar, pois como nos lembra Thiollent (1988) a pesquisa não se deve restringir a um modo de ação, mas sim buscar o aumento do nível de conhecimento dos pesquisadores e de consciência das populações envolvidas.

Nesse quesito, também vale a pena afirmar que a Geografia pode contribuir no debate a respeito da perspectiva territorial nas políticas públicas,

analisando as condições concretas e reais do território que se está pesquisando, tendo como problematização as características do conceito de exclusão social refletidas e problematizadas a partir do conceito de território, a saber: o aspecto multidimensional, a pluriescalaridade e seu aspecto relacional.

Podemos apontar também, a partir desses elementos abordados, a necessidade de análises mais focadas do IDF pois, como apresentamos para Presidente Prudente, a média do indicador para área de atuação dos CRAS, mostra-se sem grandes discrepâncias. No entanto, avançando em suas dimensões para cada área, as diferencialidades tornam-se explícitas. Assim, esse indicador social pode ser encarado como ponto de partida de tais análises, que a partir do aprofundamento na perspectiva territorial, amplia os horizontes de reflexão e problematização do processo de exclusão social, a partir de seu aspecto multidimensional. Com relação aos seus limites, o IDF por ser um indicador sintético não revela as particularidades de cada área no tocante à questão dos processos excludentes, além do fato de que seus indicadores serem qualitativamente diferentes entre si. Dessa forma, como debatido no item 3.1, este indicador social fornece uma visão geral sobre algumas dimensões das famílias em processos de exclusão. No entanto, visão esta que não leva em consideração as diferenças de cada território. Do ponto de vista estatístico, o IDF, utiliza-se de medidas que variam entre seus indicadores o que, por sua vez, também deve ser refletido em sua análise.

Isto é também possível de ser levado em consideração, também como já argumentamos no capítulo 3, tendo por base procedimentos investigativos que busquem ajudar na compreensão dos diversos territórios em produção. No tocante à operacionalidade desse debate, compreendemos que a articulação entre os princípios de intersetorialidade, territorialidade e descentralização necessita ser pensada a partir das necessidades específicas de cada área em que se inserem os CRAS. É a partir do conjunto articulado dessas questões que as políticas públicas aumentam suas possibilidades de territorialização. Este desafio também perpassa impreterivelmente o reconhecimento deste equipamento público, suas atividades e projetos pela população a ser atingida em suas ações, em uma prerrogativa que também ajude a criar mecanismos de disseminação dessas informações de modo mais abrangente e que valorize a

participação desses grupos sociais, para que a perspectiva territorial na discussão das políticas públicas possa ser pensada e problematizada tendo como base os territórios e as famílias que ali residem e o ajudam a produzir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ANDRADE, P. M.; ALMEIDA, A. C.; LIMA, H. F. **Orientações técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAs**. Orientações técnicas, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em: www.mds.gov.br/assistenciasocial/centro-de-referenciasassistencia. Último acesso em : Nov. 2011.

BAYÓN, M. C. **Desigualdad y procesos de exclusión social. Concentración socioespacial de desventajas em el gran Buenos Aires y la ciudad de México**. In: Rev. Estudios Demográficos y Urbanos. Vol. 23 no. 001 Ano. 2008

BARBOSA, J. L. **Cidade e Território: desafios da reinvenção política do espaço público**. 2010. Disponível em: http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/acervo/view_text.php?id_text=18 Último acesso em 08 de Agosto de 2011.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. **O Índice de Desenvolvimento da Família**. Texto para Discussão no. 986. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.phpsearchword=IDF&ordering=&searchphrase=all&Itemid=1&option=com_search Acesso em: 04 de Outubro de 2010.

BARRY, B. **Social Exclusion, Social Isolation and the distribution of Income**. Londres: CASEpaper, 1998.

BAUMAN, Z. **Tempos líquidos**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar. 2007.

BOTELHO, A. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

BOTTOMORE, T. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed. 2001.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2004.

BRIGHENTI, A. M. **On territoriality: Towards a general science of territory**. In: Theory, Culture and Society, vol. 27, 2010.

CARLOS, A. F. A. **Diferenciação Socioespacial**. In: Revista Cidades, v.4, n.6, 2007.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, Vozes. 1998.

CASTRO, I. E. **Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania**. Rev Geosul, v.18, n. 36. 2003.

CEMESPP. **Circuitos da exclusão e da pobreza urbana em Álvares Machado e Rancharia**. Relatório Final (Projeto de pesquisa políticas públicas FAPESP),

Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2009.

COBO, B.; SABÓIA, A. L. **Uma contribuição para a discussão sobre a construção de indicadores para implementação e acompanhamento de Políticas Públicas.** Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambu – MG, de 18 a 22 de setembro de 2006.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano.** São Paulo: Bom Livro, 1989.

CORRÊA, R. L. **Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: Um texto para discussão.** In: CARLOS, A. F. ; SOUZA, M. L. ; SPOSITO, M. E. B. A produção do espaço urbano. São Paulo: Ed. Contexto, 2011.

COUTINHO, C. N. A **Democracia como valor universal e outros ensaios.** Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

DAMIANI, A. L.; CARLOS, A. F. A.; SEABRA, O. C. L. **O Espaço no fim do século: a nova raridade.** São Paulo: Ed. Contexto, 1999.

DELANEY, D. **Territory: a short introduction.** Malden: Blackwell Publishing, E.U.A. 2005.

DEMO, P. **Chame da exclusão social.** Campinas: Autores Associados, 1998.

DUPAS, G. **A lógica da economia global e a exclusão social.** Revista Estudos Avançados/No 12, 1998.

DURANA, A. A. G. **El concepto de exclusión em política social.** Documento de Trabajo 02-01. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). 2002.

ESCOREL, S. **Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

ESTIVILL, J. **Concepts and strategies for combating social exclusion.** Portugal, International Labour Organization, 2003.

FRASER, N. **Injustice at Intersecting Scales: On Social Exclusion and the Goba Poor.** European Journal of Social Theory, n.13, vol 3. 2010.

FREY, K. **Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexes referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Revista Planejamento e Políticas Públicas, no. 21, 2000.

GERARDI, L. H. O.; SILVA, B. C. N. **Quantificação em Geografia.** São Paulo: Difel, 1981

GREGORY, D.; JOHNSTON, R.; PRATT, G.; WATTS, M. J. ; WHATMORE, S. **The Dictionary of Human Geography**. 5ª Ed. Blackwell Publishing, United Kingdom, 2009.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira. 1976

GUIMARÃES, R. B.; VIEIRA, A. B.; NUNES, M. **Cidades médias: territórios da exclusão**. In: Revista Cidades, v.2, n.4, 2005.

HAESBAERT, R. **Da desterritorialização à multiterritorialidade**. Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Vol.3. Rio de Janeiro: ANPUR. 2001.

IKUTA, F. K. **A Questão da moradia para além de quatro paredes : uma reflexão sobre a fragmentação dos momentos sociais da produção e da reprodução em Presidente Prudente/SP**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Presidente Prudente, Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 163 f, 2003.

JANNUZZI, P. 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 – RJ, vol 36, no. 1. P. 51-72. 2002

JANNUZZI, P. M. **Indicadores e Sistema de Informação**. ENCE/IBGE, 2005. Disponível em: < <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fIndicadoreassociais.pdf>> Último acesso em: Agosto/2012.

KARSZ, S. **La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices**. Editora Gedisa, 219 p. , Barcelona, 2004.

LAPARRA, M. ; OBRADORS, A. ; PERES, B. ; YRUELA, M. P. ; RENES, V. ; SARASA, S. ; SUBIRATS, J. ; TRUJILLO, M. **Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas**. Revista Española del tercer sector/ No 5, Janeiro-Abril 2007.

LINDO, P. V. F. **Geografia e Política de Assistência Social: Territórios, escalas e representações cartográficas para políticas públicas**. Dissertação (Mestrado em Geografia) junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UNESP/FCT Campus de Presidente Prudente – SP. 209p. 2010.

LOPES, J. R. **Exclusão social e controle social: estratégias contemporâneas de redução da sujeitidade**. Psicologia e Sociedade, no 18,Rio Grande do Sul, 2006.

MARTINUCCI, O. S. **Circuitos e modelos da desigualdade social intra-urbana**. Dissertação (Mestrado em Geografia) junto ao Programa de Pós-graduação em Geografia da UNESP/FCT, Campus de Presidente Prudente – SP. 161p. 2008.

MELAZZO, E. S. **Padrões de Desigualdade em Cidades Paulistas de Prte Médio: A Agenda das Políticas Públicas em Disputa**. 2006.214f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

MELAZZO, E. S. **Problematizando o conceito de políticas públicas: Desafios à análise e à prática do Planejamento e da Gestão**. Rev. Tópos, v.4, n.02, 2010.

MELAZZO, E. S.; MAGALDI, S. B. Relatório pesquisa: **“Metodologias, procedimentos e instrumentos para identificação, análise e ação em áreas de riscos e vulnerabilidades: construindo territorialidades no âmbito do SUAS na escala local”**. Edital MCT/CNPq N.º 036/2010. 2012. Disponível em: < <http://www.fct.unesp.br/#1336,1336>> Último acesso em: Junho de 2012.

OTTONI, C. **Guia básico para gestores sobre o uso de indicadores sociopopulacionais na formulação e avaliação de políticas públicas**. Monografia – UnB. 2002. Disponível em: < <http://www.unb.br/ceam/np3/biblioteca.shtml> – 20k > Último acesso em: Agosto/2012.

PAUGAM, S. (org.). **L'exclusion: l'état dès savoirs**. Paris: Éditions de la Découverte, 1996.

PEREIRA, T. D. **Política Nacional de Assistência Social e território : enigmas do caminho**. Rev. Katál. Florianópolis – SC, v.3, n.2. 2010

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

ROGERS, Gerry. **What is special about social exclusion approach?** In: GARRY ROGERS, Charles Gore & FIGUEIREIDO, José (orgs.). *Social exclusion: rethoric, reality, responses*. USA, International Institute for Labor Studies, 1995.

SACK, R. D. **The Human Territoriality: Its theory and history**. Cambridge University Press, Crambridge, 1986.

SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S; RIBAS, DOMINGUES, A.(orgs). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. 3ª ed. Francisco Beltrão/PR: UNIOESTE, 2004. v. 1000. 172 p.

SANTONOCITO, S. D. **Territorio: letture, interpretazioni, definizioni e approcci**. In: Revista Ambiente, società, territorio, no.02, Itália, 2008.

SANTOS, M. M. S.; BARROS, S. A. **Política Nacional de Assistência Social: impasses e desafios postos pela perspectiva socioterritorial e suas expressões nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS**. V – Jornada Internacional de Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, de 23 a 26 de Agosto de 2011. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/POLITICAS_PUBLICAS_PARA_OS_TERRITORIOS_POVOS_E_COMUNIDADES_TRADICI

ONAIIS/POLITICA_NACIONAL_DE_ASSISTENCIA_SOCIAL.pdf> Último acesso: Agosto de 2012.

SANTOS, M. **Pobreza urbana**. São Paulo: HUCITEC, 1978.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: Hucitec, 1994

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2004.

SANTOS, M. ; SOUZA, M. A. A. de. ; SILVEIRA, M. L. **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, ANPUR, 1996.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2010.

SENNETT, R. **A corrosão do caráter: as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. Rio de Janeiro: Ed. Record. 2000.

SILVA, P. L. B. ; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: Características e determinantes da avaliação de Programas e Projetos**. Universidade Estadual de Campinas, Caderno no 48, 2000. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br>> último acesso em 10 de Julho de 2011.

SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade, uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**, Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2002

SOUZA, M. L. **Da “diferenciação de áreas” à “diferenciação socioespacial”: a “visão (apenas) de sobrevôo como uma tradição epistemológica e metodológica limitante**. *Cidades*, Presidente Prudente, v.4, n.6, 2007.

SPOSATI, A. **Exclusão social abaixo da linha do Equador**. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, Seminário Exclusão Social. 1998. Disponível em: <<http://www.creche.ufba.br/twiki/pub/GEC/RefID/exclusao.pdf>> Último acesso em: 12 de Março de 2011.

SPOSITO, M. E. B. **A produção do espaço urbano: Escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais**. In: CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. *A produção do espaço urbano*. São Paulo: Ed. Contexto, 2011.

VIANA, A. L.; QUEIROZ, M. S. **Abordagens metodológicas e políticas públicas**. Universidade Estadual de Campinas, Cadernos de pesquisa, no 05. 1988

VICENTE, R. P. **A ordem espacial dos deslocamentos urbanos numa sociedade desigual**. Dissertação (Mestrado em Geografia) junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UNESP/FCT Campus de Presidente Prudente – SP. 186p. 2011.

THIOLLENT, M. **Metodologia da Pesquisa-Ação**. São Paulo: Cortez, 1988.

UGÁ, V. D. **A questão social como “pobreza”: crítica à conceituação neoliberal**. 2008. 231f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

WANDERLEY, M. B. **Refletindo sobre a noção de exclusão**. Serviço Social & Sociedade, 55, 74-83. 1997.

WOLF. E. **Facing Power: Olds insights, new questions**. Blackwell Publishing. Unites Kingdom, 1990.

YAZBEK, C. et al. **O sistema único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Editora Cortez, 2010.