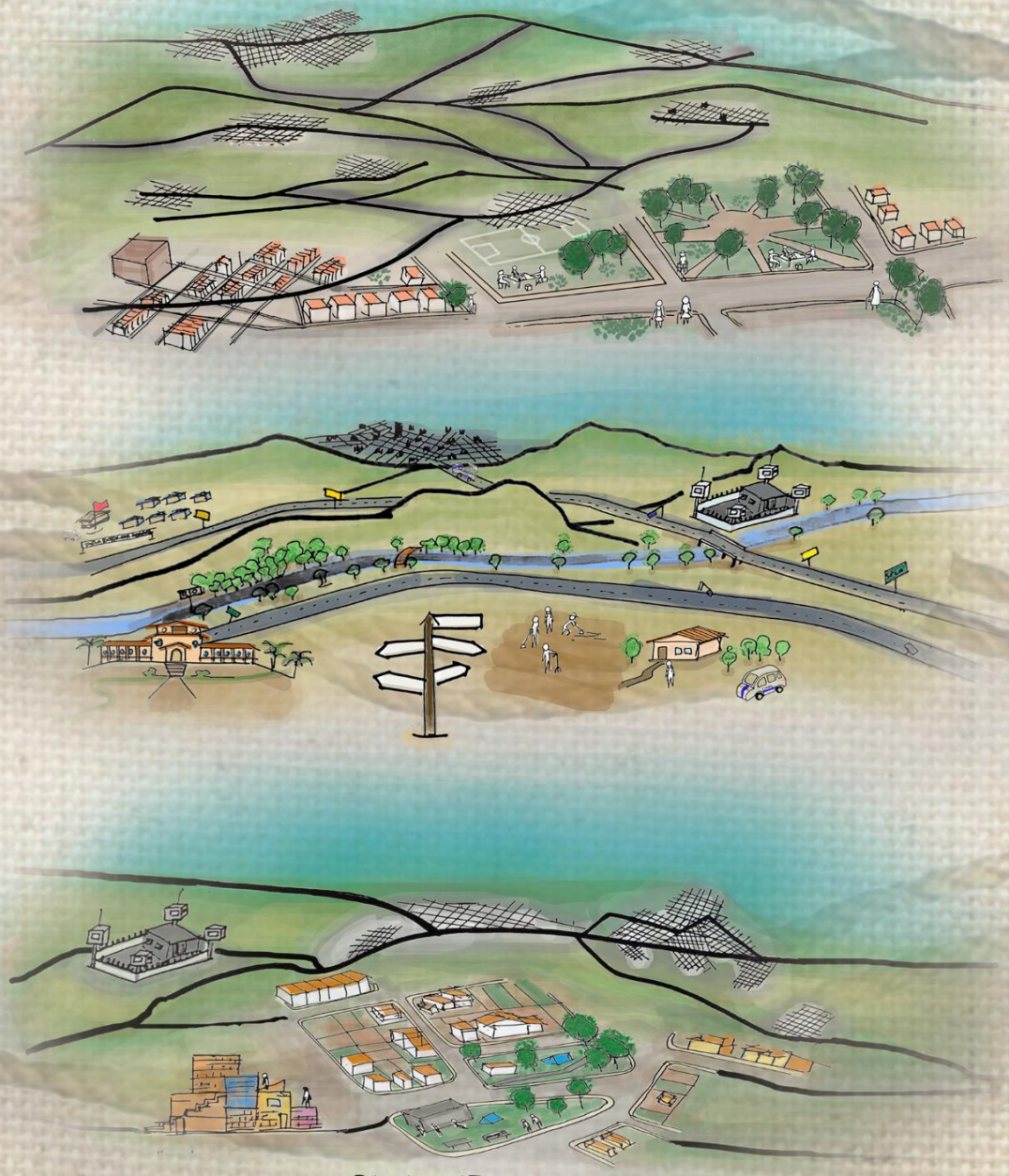
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
CÂMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE

TIPOLOGIAS SOCIOTERRITORIAIS PARA MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I NO ESTADO DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

PAULA FONSECA DO NASCIMENTO



PRESIDENTE PRUDENTE/SP
2021

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
CÂMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE

TIPOLOGIAS SOCIOTERRITORIAIS PARA MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I NO ESTADO DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Paula Fonseca do Nascimento

Orientador: Prof.ª Dr. Marcio José Catelan

Coorientadora: Prof.ª Dr.ª Dirce Harue Ueno Koga

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP/Câmpus de Presidente Prudente, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Geografia.

Presidente Prudente/SP
2021

N244t

Nascimento, Paula Fonseca do

Tipologias Socioterritoriais para municípios de Pequeno Porte I no Estado de São Paulo : uma análise a partir da Política Pública de Assistência Social / Paula Fonseca do Nascimento. -- Presidente Prudente, 2021

348 p.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente

Orientadora: Marcio Catelan

Coorientadora: Dirce Harue Koga

1. Território. 2. Pequeno Porte I. 3. Política de Assistência Social. 4. Cluster. 5. Mapa. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA TESE: Tipologias socioterritoriais para municípios de pequeno porte I no estado de São Paulo:uma análise para Política Pública de Assistência Social

AUTORA: PAULA FONSECA DO NASCIMENTO
ORIENTADOR: MÁRCIO JOSÉ CATELAN
COORIENTADORA: DIRCE HARUE UENO KOGA

Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de Doutora em GEOGRAFIA, área: Produção do Espaço Geográfico pela Comissão Examinadora:



Prof. Dr. MÁRCIO JOSÉ CATELAN (Participaçao Virtual)
Programa de Pós-graduação em Geografia / FCT/Unesp/Presidente Prudente

Profa. Dra. ROSANGELA APARECIDA DE MEDEIROS HESPANHOL
(Participaçao Virtual)Departamento de Geografia / FCT/UNESP - Câmpus de
Presidente Prudente

Prof. Dr. PAULO DE MARTINO JANNUZI (Participaçao Virtual)
SAGI- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate àFome

Profa. Dra. MARINALVA DE SOUSA CONSERVA
(Participaçao Virtual)Serviço Social / Universidade Federal
da Paraíba

Profa. Dra. PAULA VANESSA DE FARIA LINDO
(Participaçao Virtual)Geografia / Universidade Federal da
Fronteira Sul

Presidente Prudente, 27 de agosto de 2021

DEDICATÓRIA

Dedico a todos os trabalhadores e trabalhadoras do SUAS, que lutam e resistem para garantir direitos nos diversos territórios brasileiros. Dedico à amiga e Coorientadora, Dirce Koga (em memória), que partiu precocemente, mas deixou um grande legado para nós, trabalhadores e trabalhadoras do SUAS.

AGRADECIMENTOS

Nesta trajetória, de uma assistente social na Geografia, sinto-me realizada e satisfeita pelos caminhos que trilhei, por todas as conquistas alcançadas e pela superação de todos os desafios de cursar uma Pós-Graduação diferente da minha área de formação. A Geografia e a cartografia me conquistaram de vez, bem como a estatística, recentemente, que possibilitou vivências jamais experimentadas e pensadas.

Parte desta pesquisa foi desenvolvida no período pandêmico, tempos difíceis, de grandes perdas, de muito medo, pois o vírus da COVID-19 assolou o mundo inteiro, acometendo, no Brasil, mais de 650.000 mortos. Neste período, vivenciamos o isolamento e o distanciamento social, medida com grande impacto na vida das pessoas, além dos impactos social e emocional, deixando a vivência da pós-graduação solitária, sem encontros no grupo de pesquisa e todas as demandas transferidas para o campo virtual.

Mas, ao mesmo tempo que nos distanciamos fisicamente, aproximamo-nos virtualmente, como um alento uns com os outros, pois cada um estava vivendo e lidando de formas diferentes com a pandemia. Neste momento exercitamos a nossa empatia, descobrindo em mim a força e percebendo a importância dos amigos e familiares em minha vida, mais especificamente neste período da pesquisa.

Assim, agradeço a minha família, ao meus pais, por toda manifestação de afeto e paciência, que, mesmo sem compreender o que é um “doutorado”, sempre trouxeram palavras de incentivo e apoio. Quero expressar minha gratidão aos meus irmãos, cunhados e meus sobrinhos queridos pela torcida, afeto e acolhida. Sem isso, minha jornada, certamente, seria mais pesada.

Aos amigos, colegas e professores do Grupo de Pesquisa Produções do Espaço e Redefinições Regionais (GAsPERR), que compartilharam o dia a dia durante os quatro anos de pesquisa. Registro aqui especial agradecimento e minha gratidão à Mariana Gazolla, Mariane Gomes, Pablo, Bruno, Rizia, Vitor e Barbara.

Também quero agradecer à médica, Letícia Bellusci, pelo zelo comigo, seu cuidado me marcou profundamente quando vivenciei dias difíceis e incertos.

Aos amigos e companheiros mais que queridos: Julia, Ariadne, Marlon, Amanda, Hellen, Márcio Roda, Lucas e Márcia. Vocês são parte importante dessa minha trajetória, dessa minha vitória.

À minha grande amiga de longa data, Silvia Aline, assistente social que tenho profunda admiração e que hoje compartilho o conhecimento geográfico na Pós-graduação em Geografia.

À minha coorientadora e amiga, Dirce Koga, que partiu dois meses após a minha defesa do doutorado, deixando, ao mesmo tempo, um grande legado por tudo que construiu, com uma trajetória brilhante, inaugurando, nos anos de 1990, esse diálogo entre a política pública de assistência social e a geografia, do qual faço parte atualmente. Muita gratidão por tudo que me ensinou, pela contribuição generosa à minha tese e por fazer parte da minha trajetória e da trajetória de tantos profissionais que atuam nas políticas públicas.

Ao meu orientador, Márcio José Catelan, sempre inspirador, acolhedor e humano. Obrigada por aceitar orientar minha pesquisa. Nenhuma palavra será suficiente para expressar minha gratidão.

Quero deixar um agradecimento muito especial ao Pablo e a Amanda, pelos ensinamentos sobre a cartografia, por todo apoio e paciência, e também ao estatístico colombiano, Hugo, que fez a análise de *Cluster* do meu banco de dados.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

A todos os amigos e amigas, que, de alguma forma, contribuíram para a conclusão da tese e do meu processo vivenciado dentro da Pós-Graduação. Vocês me apoiaram e chegamos junto ao final desta jornada.

RESUMO

NASCIMENTO, Paula Fonseca. **TIPOLOGIAS SOCIOTERRITORIAIS PARA MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I NO ESTADO DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**. 261. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciência e Tecnologia, Presidente Prudente, 2021.

Consideramos os municípios com população até 20.000 habitantes um campo fértil para desenvolver esta pesquisa, dada sua alta incidência, diversidade, particularidades e os desafios para efetivar a política de assistência social nestes territórios. A partir da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, aprovada no ano de 2004, e com a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS a partir do ano de 2005, referenciamos os municípios do estado de São Paulo, utilizando dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, seguindo a classificação da PNAS 2004, Pequeno Porte I, Pequeno Porte II, Médio porte, Grande porte e Metrópole. Consideramos que a classificação por porte dos municípios pode ser um ponto de partida ou uma referência para aprimorar a gestão da política de assistência social, porém, é preciso reconhecer que dentro de um mesmo porte populacional, pode haver muitas semelhanças e distinções entre os municípios a ele referenciados. Portanto, esta tese se dedica a analisar e propor uma metodologia de releitura sobre a heterogeneidade desses municípios, com ênfase nos municípios de Pequeno Porte I do estado de São Paulo, reafirmando a necessidade urgente em se reconhecer de forma sistemática o(s) território(s) de atuação da política de assistência social em suas diferentes escalas.

Palavras-chave: Território. Pequeno Porte I. Política de Assistência Social. Cluster. Mapa.

ABSTRACT

We consider municipalities with a population of up to 20.000 population to be a fertile field to develop this research, given its high incidence, diversity, particularities and challenges to implement the social assistance policy in these territories. Based on the National Social Assistance Policy - PNAS, approved in 2004, and with the implementation of the Unified Social Assistance System - SUAS as of 2005, we reference the municipalities in the state of São Paulo, using census data from the Institute Brazilian Geography and Statistics – IBGE, following the classification of PNAS 2004, Small Size I, Small Size II, Medium Size, Large Size and Metropolis. We consider that the classification by size of municipalities can be a starting point or a reference to improve the management of social assistance policy, however, it is necessary to recognize that within the same population size, there may be many similarities and distinctions between municipalities. he referenced. Therefore, this thesis is dedicated to analyzing and proposing a methodology for re-reading the heterogeneity of these municipalities, with an emphasis on the Small Size I municipalities of the state of São Paulo, reaffirming the urgent need to systematically recognize the territory(ies) the performance of the social assistance policy at its different scales.

Keywords: Territory. Small Size I. Social Assistance Policy. Cluster. Map.

FIGURAS

Figura 1. Sistema Único de Assistência Social 63
Figura 2. Organização do Banco de Dados 102
Figura 3. Dimensão demografia..... 106
Figura 4. Dimensões desigualdade e vulnerabilidade..... 107
Figura 5. Dimensões trabalho, renda e pobreza..... 108
Figura 6. Dimensão desenvolvimento..... 109
Figura 7. Dimensão proteção social..... 111
Figura 8. Grupos e dimensões do Índice Paulista de Responsabilidade Social..... 124
Figura 9. Desmembramento dos municípios paulistas..... 128
Figura 10. Grau de urbanização dos municípios paulistas por divisão de DRADS..... 147
Figura 11. Subclassificação dos municípios paulistas de Pequeno Porte I..... 157
Figura 12. DRADS São José do Rio Preto..... 163
Figura 13. Resultado dos agrupamentos e o Índice Paulista de Responsabilidade Social..... 194

GRÁFICOS

Gráfico 1. Conglomerados de municípios paulistas PPI..... 118
Gráfico 2. Grau de urbanização do estado de São Paulo..... 130
Gráfico 3. Trajetória dos municípios de pequeno porte 1970-2018..... 134
Gráfico 4. Grau de urbanização por DRADS e estado de São Paulo..... 144

MAPAS

Mapa 1. Municípios paulistas de Pequeno Porte I..... 26
Mapa 2. CRAS em municípios paulistas de Pequeno Porte I..... 34
Mapa 3. CREAS em municípios paulistas de Pequeno Porte I - 2018..... 37
Mapa 4. Tipologias funcionais da REGIC no estado de São Paulo (2018)..... 52
Mapa 5. Localização dos CRAS em municípios de Pequeno Porte I..... 65
Mapa 6. Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS)..... 90
Mapa 7. Níveis de gestão do SUAS em municípios de Pequeno Porte I..... 93
Mapa 8. Número de visitas realizadas pela equipe das DRADS..... 98
Mapa 9. Aumento e redução de municípios de Pequeno Porte I – Censo 1970 a 2018... 133
Mapa 10. Porte populacional do estado de São Paulo - 2018..... 152
Mapa 11. Subclassificação dos municípios de Pequeno Porte I - 2018..... 155
Mapa 12. Municípios de PPI agrupados pelo Índice Paulista de Responsabilidade Social..... 161
Mapa 13. Análise de Cluster com divisão de DRADS..... 165
Mapa 14. Cluster 1 por divisão de DRADS..... 166
Mapa 15. Cluster 2 por divisão de DRADS..... 176
Mapa 16. Dimensão “Riqueza” do IPRS (2018) e o % de população extremamente pobres em municípios paulistas de Pequeno Porte I..... 181
Mapa 17. Unidades Prisionais em municípios de Pequeno Porte I..... 182
Mapa 18. Cluster 3 por divisão de DRADS..... 183
Mapa 19. Cluster 1 e Índice Paulista de Responsabilidade Social..... 195
Mapa 20. Cluster 2 e Índice Paulista de Responsabilidade Social..... 195
Mapa 21. Cluster 3 e Índice Paulista de Responsabilidade Social..... 196
Mapa 22. Intensidade e grau de população rural dos municípios de Pequeno Porte I..... 198
Mapa 23. Bairros rurais no território do CRAS em municípios de Pequeno Porte I..... 199
Mapa 24. Equipe Volante em municípios de Pequeno Porte I..... 200

QUADROS

Quadro 1. Ano de implantação dos CRAS no estado de São Paulo..... 35
Quadro 2. Distribuição Estadual dos níveis de hierarquia urbana do IBGE..... 52
Quadro 3. Plano de Metas municipal para proteção básica - 2014/2017..... 83
Quadro 4. Plano de Metas municipal para proteção especial - 2014/2017..... 83
Quadro 5. Plano de Metas para gestão estadual..... 84
Quadro 6. Pacto de Aprimoramento do estado de São Paulo - 2016/2019..... 85
Quadro 7. Pacto de Aprimoramento do estado de São Paulo - 2016/2019..... 86
Quadro 8. Pacto de Aprimoramento do estado de São Paulo – 2016/2019..... 87
Quadro 9. Pacto de Aprimoramento do estado de São Paulo – 2016/2020..... 87
Quadro 10. Atribuições das Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social..... 91
Quadro 11. Municípios com Equipe de Vigilância Socioassistencial..... 97
Quadro 12. Municípios com Equipe de Vigilância Socioassistencial por porte..... 97
Quadro 13. Número de visitas recebidas pelas DRADS nos municípios..... 98
Quadro 14. Dimensões do banco de dados..... 105
Quadro 15. Classes e subclassificações dos municípios brasileiros..... 113
Quadro 16. Classes e subclassificações dos municípios paulistas..... 114
Quadro 17. Cluster 1..... 119
Quadro 18. Cluster 2..... 119
Quadro 19. Cluster 3..... 120
Quadro 20. Variáveis dos indicadores sintéticos do IPRS..... 123
Quadro 21. Crescimento anual Estado de São Paulo..... 127
Quadro 22. Criação de novos municípios paulistas..... 130
Quadro 23. Criação de novos municípios no estado de São Paulo 1991-2018..... 131
Quadro 24. DRADS com redução do nº de municípios de PPI..... 132
Quadro 25. Taxa Geométrica de crescimento anual da população no PPI..... 134
Quadro 26. População total e grau de urbanização estado de São Paulo..... 135
Quadro 27. População PPI e grau de urbanização estado de São Paulo..... 135
Quadro 28. População total e grau de urbanização estado de São Paulo..... 136
Quadro 29. População PPI e grau de urbanização estado de São Paulo..... 136
Quadro 30. DRADS Grande SP Norte..... 137
Quadro 31. DRADS Baixada Santista..... 138
Quadro 32. População total e grau de urbanização estado de São Paulo 140
Quadro 33. População PPI e grau de urbanização estado de São Paulo..... 140
Quadro 34. População total e grau de urbanização estado de São Paulo 141
Quadro 35. População PPI e grau de urbanização estado de São Paulo..... 141

Quadro 36. População total e grau de urbanização estado de São Paulo 142
Quadro 37. População PPI e grau de urbanização estado de São Paulo..... 142
Quadro 38. População total e grau de urbanização estado de São Paulo 143
Quadro 39. População PPI e grau de urbanização estado de São Paulo..... 143
Quadro 40. Classificação dos municípios por porte populacional..... 148
Quadro 41. Classes e subclassificações dos municípios brasileiros..... 154
Quadro 42. Subclassificação da agregação por porte populacional dos municípios paulistas..... 155
Quadro 43. Subclassificações do PPI e o Índice Paulista de Responsabilidade Social..... 162
Quadro 44. Variáveis quantitativas do Cluster 2..... 177
Quadro 45. Variáveis qualitativas do Cluster 2..... 177
Quadro 46. Clusters e a presença de equipamentos públicos de Assistência Social..... 197
Quadro 47. Clusters e a presença de população rural..... 197

TABELAS

Tabela 1. Número de municípios paulistas por porte e nível de gestão do SUAS..... 92
Tabela 2. Municípios paulistas por DRADS (Censo, 1991)..... 139
Tabela 3. Municípios paulistas por DRADS (Censo, 2000)..... 139
Tabela 4. Classificação municípios pelo total habitantes – Censo 2000..... 149
Tabela 5. Classificação municípios pelo total de habitantes – Censo 2010..... 149
Tabela 6. Classificação municípios estado de SP pelo total de habitantes – IBGE 2018..... 150
Tabela 7. Grupos de municípios por tipologias do IPRS..... 159

LISTA DE SIGLAS E ABREVIAÇÕES

(ADUnb) - Associação dos Docentes da Universidade de Brasília
ALESP - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CEMESPP - Centro de Estudos e Mapeamentos de Exclusão Social para Políticas Públicas
CIT - Comissão Intergestores Tripartite
CNDAS - Conferência Nacional Democrática de Assistência Social
CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DRADS – Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social
ERAS - Escritórios Regionais de Assistência Social
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFDM - Índice Firjam de Desenvolvimento Municipal
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
IPRS - Índice Paulista de Responsabilidade Social
LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social
MC – Ministério da Cidadania
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB - Norma Operacional Básica
ONU - Organização das Nações Unidas
PAIF - Programa de Atenção Integral à Família
PIB - Produto Interno Bruto
PMASWeb - Sistema dos Planos Municipais de Assistência Social
PNAD-C - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual Municipal
PPI - Pequeno Porte I

PSB - Proteção Social Básica

PSE - Proteção Social Especial

REGIC - Regiões de Influência das Cidades

SAC - Serviços de Ação Continuada

SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SAS - Secretaria de Assistência Social

SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SEDS - Secretaria de Desenvolvimento Social

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

UNESP – Universidade Estadual Paulista

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 20

CAPÍTULO 1 – Passos e descompassos no debate sobre municípios de Pequeno Porte I: de que estamos falando?..... 40

1.1 Municípios, pequenas cidades, cidades pequenas e cidades locais..... 41

1.2 A urbanização e as ruralidades em municípios de Pequeno Porte I 46

CAPÍTULO 2 – Os desafios da Política Pública de Assistência Social no estado de São Paulo..... 54

2.1 A assistência social como política pública de Seguridade Social..... 57

2.2 O Pacto Federativo do SUAS..... 70

2.2.1 O modelo descentralizado e o financiamento do SUAS..... 77

2.3 O Pacto de Aprimoramento do SUAS..... 81

2.4 Gestão da política de assistência social no estado de São Paulo: regionalização a partir das DRADS..... 88

2.5 A Vigilância Socioassistencial nos municípios de Pequeno Porte I..... 94

CAPÍTULO 3 – Processos para construção teórico-metodológica e analítica dos municípios paulistas de Pequeno Porte I..... 100

3.1 Os procedimentos e aportes teórico-metodológicos..... 101

3.2 O banco de dados e a classificação dos indicadores por temática..... 104

3.3 Construção Metodológica para análise dos municípios..... 112

3.4 O Índice Paulista de Responsabilidade Social..... 120

CAPÍTULO 4 – Tipologias Socioterritoriais: elementos para caracterização do estado de São Paulo e seus municípios de Pequeno Porte..... 126

4.1 Caracterização do estado de São Paulo e trajetória dos municípios paulistas: primeiras aproximações..... 127

4.2 Uma releitura para a classificação do Pequeno Porte I..... 148

4.3 Análise a partir do Índice Paulista de Responsabilidade Social..... 158

4.4 Análise de Cluster..... 164

4.4.1 Características do Cluster 1..... 166

4.4.2 Características do Cluster 2..... 176

4.4.3 Características do Cluster 3..... 183

CONCLUSÃO..... 201

ATLAS DAS TIPOLOGAS DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I DO ESTADO DE SÃO PAULO..... 205

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 338

INTRODUÇÃO

A classificação por porte populacional dos municípios brasileiros instituída pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no ano de 2004, significou um importante avanço quanto à centralidade da perspectiva socioterritorial na operacionalização dessa política pública, incorporada pelos trabalhadores, gestores e pesquisadores atuantes na área, sendo possível, atualmente, tratar desta política a partir de cinco portes municipais, sendo eles: Pequeno I (até 20.000 habitantes), Pequeno II (de 20.001 a 50.000 habitantes), Médio (de 50.001 a 100.000 habitantes), Grande (de 100.001 a 900.000 habitantes) e Metrópole (mais de 900.000 habitantes).

Ao gerar um agrupamento de municípios, como é o caso dos portes populacionais da política pública de assistência social, pressupõe-se um certo grau de homogeneidade dentro de cada agrupamento, o que não significa que não haverá desigualdade(s) entre os municípios pertencentes a cada porte, mas se observa a frequência de uma ou mais variáveis que se destacam e caracterizam o agrupamento. A presente pesquisa trata do agrupamento Pequeno Porte I, com a frequência absoluta do número de habitantes, mas com alto grau de desigualdade e heterogeneidade entre os municípios pertencentes a este agrupamento.

Agrupar e classificar municípios de um país de dimensão continental é certamente uma tarefa de extrema complexidade, tendo em vista que o Brasil apresenta extensas dimensões territoriais, marcadas pela diversidade e riqueza de seus biomas e das formações socioculturais, pela desigualdade socioeconômica e, ao mesmo tempo, apresentam-se suas particularidades e singularidades, que dificilmente serão captadas por classificações ou agrupamentos em uma análise mais generalizada.

A produção de uma tipologia socioterritorial para os municípios de Pequeno Porte I, nesta pesquisa, busca ampliar o olhar e o debate sobre esses municípios, bem como subsidiar processos de análise, a partir de referenciais teóricos, metodológicos e técnicos, na perspectiva de uma classificação por meio de agrupamentos populacionais realizada com o auxílio da análise de *Cluster*. Entendemos que este exercício metodológico se preocupa com a necessidade urgente de um aprimoramento de políticas públicas territorializadas, considerando, tanto as diversidades e desigualdades do território nacional, quanto às suas particularidades, à medida em que nos aproximamos de cada porte populacional, como no caso em tela, da política de assistência social.

Neste sentido, é preciso adentrarmos para uma análise mais cuidadosa e aproximada e, no nosso caso, do agrupamento Pequeno Porte I (PPI), cuja população não ultrapassa em 20.000 habitantes. Consideramos esses municípios como um campo fértil e desafiador para desenvolvermos estudos e pesquisas, pois estamos diante de 69,53% dos municípios brasileiros com este porte, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2020, o que corresponde a 3.873 municípios, e que abrigam apenas 16% da população total brasileira, ou seja, 33.644.791 de pessoas.

Estamos diante de uma realidade complexa com uma imensidão de municípios, mas com baixo percentual de população, ou seja, uma expressiva representatividade de entes federados, mas com baixa representatividade populacional. Cabe ressaltar também que esses municípios agrupados por características semelhantes ou por certo grau de homogeneidade, eles não são iguais, pois tiveram trajetórias diferentes, formações diferentes, histórias diferentes, caracterizando este grupo de forma distinta.

Assim, como os municípios apresentam suas particularidades e processos históricos distintos, expressamos as motivações para esta pesquisa, atrelada também à trajetória acadêmica desta pesquisadora e assistente social. Iniciamos este percurso no ano de 2013, com o ingresso no Programa de Pós-Graduação em Geografia na Universidade Estadual Paulista – UNESP e com a participação nas atividades promovidas pelo "Centro de Estudos e Mapeamentos de Exclusão Social para Políticas Públicas – CEMESPP/FCT-Unesp". O referido projeto de pesquisa[1] desta pós-graduação exigia a observação sobre a crescente incorporação da dimensão territorial em diferentes políticas públicas no período mais recente, além de análises aprofundadas sobre o real e potencial uso deste conceito geográfico na organização da ação sobre realidades tão complexas e diversas.

A experiência de cursar um Programa de Pós-Graduação em uma área diferente da minha formação em Serviço Social, participar de projetos financiados pelo então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) permitiu, além da convivência com diversos profissionais, nas diversas áreas (Geografia, Economia, Engenharia Cartográfica e Ambiental, Estatísticas e Arquitetura), a participação em debates e estudos em torno da dimensão territorial trazida pela Política Nacional de

[1]Projeto de Pesquisa Chamada MCTI/CNPq/MEC/Capes n. 18/2012, intitulado: Mapeando e interpretando desigualdades territoriais urbanas: Conhecimentos e tecnologias para políticas públicas.

Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pelo viés de um olhar diferenciado de profissionais diferentes.

Nesta trajetória, além dos debates em torno da dimensão territorial e da política de assistência social; o manuseio e o uso de banco de dados de fontes oficiais, como IBGE, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do atual Ministério da Cidadania (MC) e Cadastro Único do governo federal (CadÚnico) e a construção de mapas temáticos direcionados para esta política pública, fez com que nosso interesse pela continuidade de um trabalho e um debate sobre questões ligadas às políticas públicas, e de forma mais contundente, pela política de assistência social nos estimulassem a continuar pesquisando sobre a temática territorial na política de assistência social[2].

Na pesquisa do Mestrado em Geografia já se evidenciava a importância de se considerar as particularidades e especificidades das áreas de abrangências dos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS), partindo das condições distintas dos dois municípios selecionados: Caiuá (município de Pequeno Porte I, com 5.946 habitantes, que possui 63% da população na zona rural) e Presidente Prudente (município de Grande Porte, com 230.370 habitantes, sendo 97% de sua população residente na área urbana).

Desta forma, pelas discrepâncias observadas na pesquisa de mestrado entre municípios de portes diferenciados e a partir das particularidades apresentadas pelo município de Caiuá, identificamos a necessidade de um aprofundamento nas questões ligadas às dinâmicas socioterritoriais em municípios com até 20.000 habitantes no estado de São Paulo, tendo em vista sua presença marcante e majoritária, tal como ocorre no cenário nacional.

Ao ingressar no doutorado do Programa de Pós-graduação em Geografia, na Faculdade de Ciência e Tecnologia (FCT-UNESP), câmpus de Presidente Prudente, nossa proposta de pesquisa trazia dois recortes espaciais: o estado de São Paulo e o estado de Mato Grosso do Sul, cujo objetivo principal era gerar subclassificações dos municípios com até 20.000 habitantes nos dois estados, com base em indicadores socioeconômicos e demográficos, sua diversidade local, regional, seus territórios urbanos e rurais, possibilitando-nos a construção de uma base territorial de grupos relativamente homogêneos de municípios, com vistas a subsidiar o planejamento e operacionalização da

[2] A dissertação de Mestrado em Geografia foi defendida em 2016, e teve como título: "A incorporação do conceito de território pela Política Pública de Assistência Social como estratégia de gestão nas áreas de abrangência dos CRAS", sob orientação do Prof. Dr. Everaldo dos Santos Melazzo.

política pública de assistência social. A escolha dos dois estados se justificava pelas diferenças existentes em muitas dimensões, começando pelo número de municípios na composição político-administrativa de cada um destes entes e, ao mesmo tempo, as diversidades socioambientais e culturais presentes.

Porém, à medida que a pesquisa avançava e com as orientações, decidimos por pesquisar apenas um estado, o de São Paulo, pois somente neste contexto territorial já teríamos muitos desafios teórico-metodológicos a enfrentar, dado o grau de complexidade deste estado. Então, iniciamos a elaboração do nosso banco de dados, a princípio com poucas variáveis. No entanto, conforme o avanço das análises, outras variáveis foram incorporadas até chegarmos a um total de 110 variáveis, que compuseram nossa linha de base para análise.

Aos poucos, cumprimos os objetivos da pesquisa, avançando nas análises e aprofundando o conhecimento sobre as características dos municípios pesquisados, além de destacarmos saltos quantitativos e qualitativos na pesquisa, possibilitados com a opção adotada de análise de *Cluster*, o que permitiu confirmar nossas convicções e hipóteses a respeito dos municípios de PPI, agregando-se o exame de um *software* estatístico, o que gerou, por sua vez, novas demandas analíticas na pesquisa.

Tais demandas foram tratadas e aprofundadas no período posterior ao exame de qualificação, com destaque para os processos de aprofundamento sobre as discrepâncias e particularidades comuns aos municípios de PPI do estado de São Paulo, gerados pela análise de *Cluster*, permitindo a produção do 'Atlas das Tipologias dos municípios de Pequeno Porte I do estado de São Paulo', que se encontra no capítulo 4 desta tese. O Atlas se configura como um dos resultados da pesquisa, fazendo parte do conjunto desta pesquisa como um produto de caráter didático da tese, a ser amplamente divulgado junto à comunidade acadêmica, mas especialmente aos gestores, trabalhadores, conselheiros e militantes da política de assistência social atuantes nos municípios de PPI do estado de São Paulo e, provavelmente, ao país.

É contraditório falarmos de homogeneidade em um país como o Brasil, com sua dimensão continental, evidenciando suas diversidades e desigualdades manifestadas no cotidiano de suas populações, sejam elas urbana ou rural, com forte dispersão populacional, ou das regiões regidas pelas águas, pela aridez, pelas cheias, de extremos, com baixíssimas ou altíssimas densidades demográficas, de proximidades e isolamentos,

fronteiras internacionais, ou ainda sobre o local de moradia ou de vivência da população como fator determinante para o acesso ou não à política pública.

Desta forma, é preciso reconhecermos que a PNAS (BRASIL, 2004) inovou ao se configurar na perspectiva territorial, tendo os mais de 5.570 municípios brasileiros como suas referências privilegiadas de análise, pois se trata de uma política pública, cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios. Essa inovação, tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações (BRASIL, 2004).

Reconhecer o cotidiano da população, significa confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, iniciando uma cultura da informação que até então não existia nesta política, formalmente instituída a partir da PNAS (BRASIL, 2004) e do SUAS (BRASIL, 2005), ainda em processo de consolidação.

O contexto da informação diz respeito à utilização de instrumentais técnicos com referencial teórico-metodológico, incorporado por todos os municípios brasileiros que revelam particularidades, demandas e potencialidades e, sobretudo, características do modelo de desigualdade socioterritorial do Brasil, expressas nas dinâmicas desses municípios. Sem dúvida, o desafio para esta operacionalização recai sobre a função de Vigilância Socioassistencial[3], que ainda se encontra em processo de consolidação do SUAS.

A classificação de PPI prevê que esses municípios necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica[4], pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e as redes socioassistenciais não justificam a execução de serviços de natureza complexa. Em geral, esses municípios não apresentam demanda significativa de proteção social especial[5], o que aponta para a necessidade de contarem com a referência de serviços desta natureza em sua região, mediante prestação direta pela

[3] A Vigilância Socioassistencial compõe o tripé das funções fundamentais do SUAS, juntamente com a Proteção Social e Defesa de Direitos e será melhor detalhada no capítulo 2 desta tese.

[4] São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho (PNAS, 2004, p.36).

[5] A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direito exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo (PNAS, 2004, p.37).

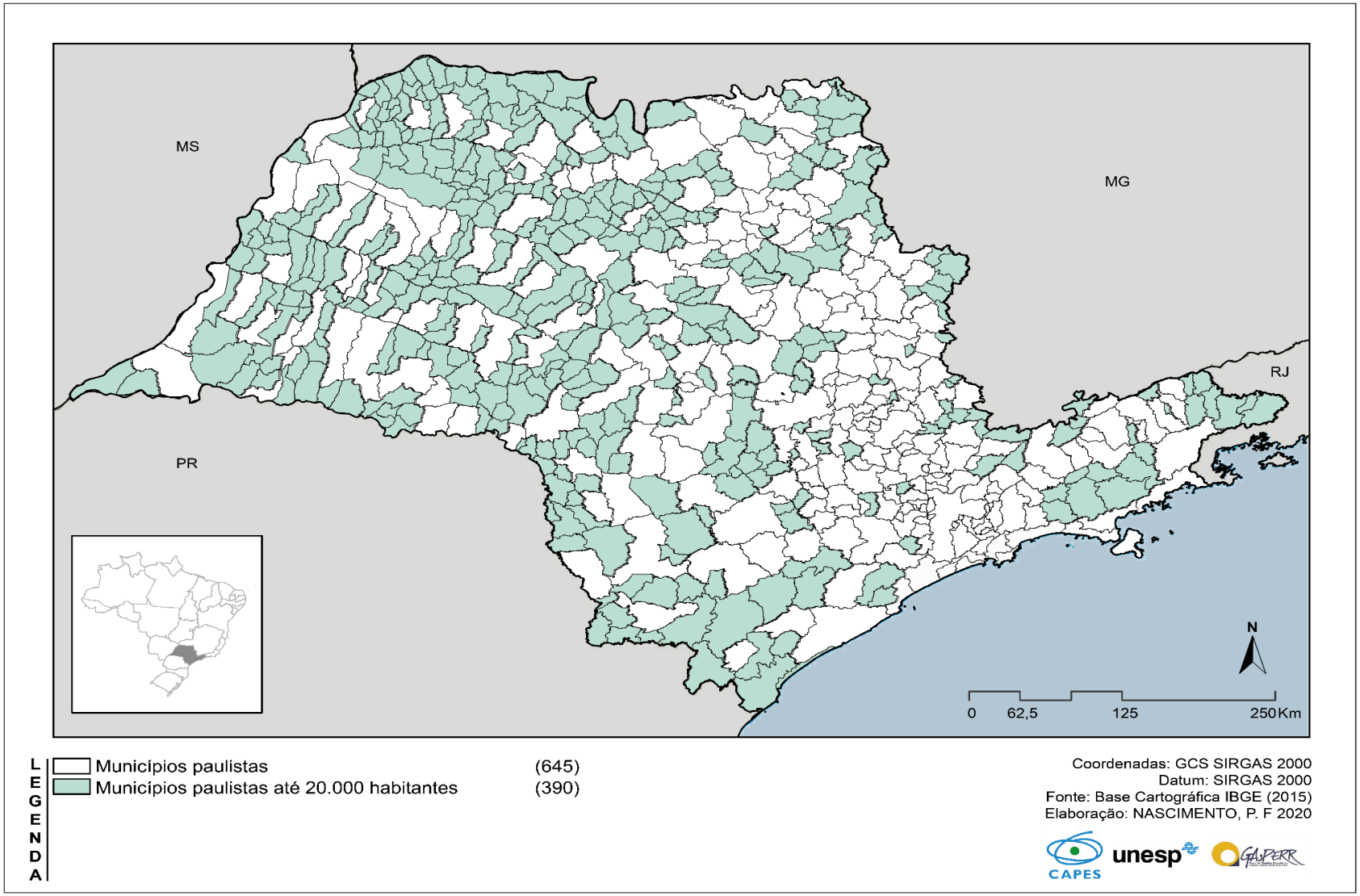
esfera estadual, organização de consórcios intermunicipais ou prestação por municípios de maior porte da rede urbana na qual se inserem, com cofinanciamento das esferas estaduais e federal (BRASIL, 2004).

Para a política de assistência social, a dinâmica populacional é um importante indicador, pois ela está diretamente relacionada com o processo econômico estrutural de valorização do solo em todo território nacional, destacando-se a alta taxa de urbanização, especialmente nos municípios de médio e grande porte e as metrópoles.

A referida classificação tem o propósito de otimizar e hierarquizar a operacionalização do SUAS, identificando as ações de proteção básica de atendimento que devem ser prestadas na totalidade dos municípios brasileiros, além das ações de proteção social especial, de média e alta complexidade, que devem ser estruturadas pelos municípios de médio, grande porte e metrópoles, bem como pela esfera estadual, por prestação direta, como referência regional ou pelo assessoramento técnico e financeiro na constituição de consórcios intermunicipais (BRASIL, 2005).

Nossa pesquisa terá como referência a estimativa populacional do IBGE do ano de 2018, a qual revelou que os municípios com até 20.000 habitantes representavam 68,38% dos municípios brasileiros, sendo um total de 3.809 municípios. Nosso recorte espacial será o estado de São Paulo, com o total de 645 municípios (IBGE, 2018), sendo que no mesmo ano haviam 390 de Pequeno Porte I, o que significa que 60,46% dos municípios tinham até 20.000 habitantes, conforme o Mapa 1.

Mapa 1. Municípios paulistas de Pequeno Porte I



Se pensarmos cada município de PPI de forma isolada, sem considerarmos seu contexto histórico-regional e análise de outras escalas geográficas, esta separação, certamente, não terá muita relevância ou impactos para a política de assistência social.

Desta forma, nossa hipótese considera a classificação por porte do município enquanto um ponto de partida ou uma referência para aprimorar a gestão da política de assistência social, sendo preciso reconhecer que ainda dentro da mesma classificação pode haver muitas semelhanças e distinções entre um e outro município do mesmo porte. Daí a necessidade de refletirmos sobre a heterogeneidade desses municípios, realizarmos uma releitura dessa classificação, não somente no PPI, mas independentemente do porte populacional e reconhecermos de forma sistemática o(s) território(s) de atuação da política de assistência social e, assim, qualificarmos as ações dos agentes institucionais de forma que produzam processos e resultados mais condizentes com as expectativas e necessidades da população em geral. Entendemos que o CRAS pode ser esse espaço de reflexão e ação, tendo em vista ser considerado no SUAS a presença estatal no território com atributos de garantir a proteção social básica em sua área de abrangência, de forma articulada com outras políticas públicas e agentes atuantes neste território.

Convém lembrar que a assistência social foi reconhecida como política pública não contributiva, um direito do cidadão e dever do Estado, tendo que atuar tanto na oferta de serviços como benefícios monetários. Diante desse reconhecimento, houve um amplo movimento para regulamentar o que foi prescrito na Constituição Federal e após cinco anos de debates, no ano de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº. 8.742/93), foi sancionada, alterando-se o panorama da assistência social no Brasil, definindo um arcabouço legal e conceitual que institui um novo paradigma nesta política e uma mudança expressiva no âmbito da responsabilidade do órgão público.

Essa mudança contém uma série de implicações em todos os entes federativos, que vai desde alterações conceituais até a adoção e incorporação de novos modelos e formas de gestão que alterem o modo de ser da assistência social para o campo de política pública. Aqui trava-se uma luta para romper com uma área que se instalou no campo social brasileiro, constituído por iniciativas históricas advindas de práticas religiosas pautadas no exercício do amor ao próximo, à caridade e à ajuda, tributárias do assistencialismo.

Esta mudança impactou fortemente nas cidades brasileiras, pois como mostra Sposati (2009, p.18) tratou-se, portanto, do "exercício racional de gestão estatal fundada em princípios e valores sociais enquanto direitos sociais, cidadania e dever de Estado que

não fazem parte do escopo que compõe culturalmente as práticas sociais", e parte-se do campo do assistencialismo para o campo do direito, obrigando todos os entes a se reorganizarem institucionalmente.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) regulamentou os objetivos e diretrizes da política de assistência social, iniciando um novo processo de gestão participativa através de conselhos deliberativos e paritários nas esferas federal, estadual e municipal. As instâncias deliberativas da assistência social compostas, de forma paritária, por representantes do governo e sociedade civil, são os conselhos de assistência social nacional, estaduais, do distrito federal e dos municípios.

Com relação ao Estado e à sociedade civil, a LOAS propõe um conjunto de ações integradas para garantir a proteção social, na qual o Estado deve assumir a responsabilidade na condução política, e a sociedade civil participa como parceira, fortalecendo a rede de assistência na complementação dos serviços socioassistenciais e principalmente no controle social.

Mas o que deveria ser uma parceria, em meados da década de 1990, houve uma tentativa de inversão de papéis, com uma política de transferência de responsabilidade estatal para a sociedade civil, marcando-se a política de assistência social por ações de incentivo e apelo ao voluntariado, tendo como expoente deste processo a criação, em 1995, do Programa Comunidade Solidária (NOGUEIRA, 2011). E é nesse mesmo contexto que o chamado Terceiro Setor, ou entidades sem fins lucrativos, atualmente chamadas de Organização da Sociedade Civil, generalizam-se pelo país nos mais diversos segmentos, principalmente naqueles em que o Estado mais se ausenta. Consequentemente, as ações da política em questão e das políticas sociais, de uma forma geral, apresentaram-se de maneira desarticulada e desconexa, resultando em programas e ações sobrepostos ou mesmo concorrentes (PELIANO *et al*, 1995).

Com significativa participação da sociedade civil, no ano de 1995, acontece, em Brasília, a 1ª Conferência Nacional de Assistência Social. Neste movimento a Política de Assistência Social ganha seus primeiros contornos como direito, em detrimento do assistencialismo (JACCOUD *et al*, 2008). Já no ano de 1996, inicia o processo de implementação da concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e portadores de deficiência, previsto na Constituição Federal.

Neste mesmo período, iniciou-se o processo de descentralização da política de assistência social, a partir da estadualização e municipalização, ou seja, criaram-se

mecanismos delegando-se aos estados e municípios a execução e responsabilidade das ações executivas da política em questão.

A consolidação da assistência social como responsabilidade do Estado, de forma não espontânea ou autônoma, ocorreu, segundo Sposati (2009), por meio de um processo de mudança de paradigma político na política de assistência social, com provisão pública, isto é, aquelas que transitam da responsabilidade individual e privada para a responsabilidade social e pública. Trata-se de uma importante mudança de cultura institucional.

> A concretização da gestão democrática exige um novo marco regulatório que referencie os órgãos públicos e seus agentes a uma cultura institucional de caráter republicano, isto é, centrada nos direitos, no processo democrático entre Estado e Sociedade, no reconhecimento do bem público, do espaço público e da cidadania (SPOSATI, 2007, p. 444).

Ao tratar dessa mudança, a autora argumenta que é preciso identificar a presença de culturas institucionais contrárias à gestão transparente, democrática e igualitária para serem combatidas e substituídas por uma nova cultura republicana de Estado e de gestão pública.

Mesmo em tempo recente, ainda é fácil encontrarmos esse tipo de gestão não democrática, nem transparente, com um olhar para o passado, reproduzindo o ranço de uma trajetória marcada por relações da iniciativa privada e filantrópicas, ou ainda à tecnocracia burocrática pública, que sempre foi mais acolhida e entendida no senso comum como prática da sociedade sem lhe exigir, como componente, a qualidade de trabalho técnico profissional com suporte científico-metodológico para a garantia de resultados em suas ações, serviços, atividades e programas (SPOSATI, 2007).

Essa reprodução e visão de um trabalho menos técnico profissional com suporte científico-metodológico e mais filantrópico, é uma marca do surgimento do Serviço Social brasileiro, atrelada à doutrina social da Igreja Católica, na década de 1930, compreendida como uma forma de ajuda ao próximo com base na caridade e filantropia. Até a década de 1930, podemos assegurar que não havia uma intervenção do Estado na área social e as práticas assistenciais desenvolvidas pela igreja e organizações caritativas tinham um caráter disciplinador.

Na perspectiva burguesa, a pobreza não era apreendida como expressão da "questão social"[6], mas sim como uma disfunção social, atrelada à incapacidade e acomodação dos indivíduos pobres e, por vezes, tratada como caso de polícia através do aparato repressor do Estado.

Com a institucionalização da assistência social como política pública, a partir de 1988, e sua afirmação enquanto direito estabelecido na LOAS, em 1993, deu início a um processo de rompimento com o passado, principalmente ao estabelecer uma gestão descentralizada e democratizada da assistência social, sendo uma das aquisições fundamentais a incorporação de novos elementos ao debate desta política, decorrentes da instalação da relação participativa entre os três níveis de governo e destes com a sociedade (SPOSATI, 2001).

Mas os desafios da mudança de paradigma iniciaram-se na própria normativa quando tivemos uma recomendação sobre abrangência da política e "tudo aquilo que se refira à seguridade social [...] deve ser tratado com realismo e bom senso" (BOSCHETTI, 2006, p.170). Assim, deveria ser tratada a universalidade da política de assistência social, com moderação e cautela.

Seguindo a mesma recomendação, Sposati (2013, p.22) afirma que "foi do "centrão" a expressão "a assistência social será acordada a quem dela necessitar", que provocou e provoca até os dias atuais interpretações ambivalentes". A autora considera que para alguns a política seria para todas e todos que apresentassem uma situação de necessidade, mas para outros, o que foi denominado de configuração da condição de necessitado (SPOSATI, 1989), afirmando que ela só poderia ser oferecida diante de uma situação de pobreza absoluta e de que seu acesso dependeria do reconhecimento de situações de ausência, falta, carência, necessidade.

Contudo, em que se pese o avanço constitucional da incorporação do conceito de seguridade social como esfera do direito de cidadania, é preciso relembrarmos o contexto político em que esse processo ocorreu, com o avanço da ofensiva neoliberal que conduziu o processo de reestruturação das políticas sociais, além de orientar a política econômica na década de 1990.

[6] Segundo Iamamoto (1999, p. 27), a Questão Social pode ser definida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que têm uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos se mantém privada, monopolizada por uma parte da sociedade.

A assistência social como uma política de Estado passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade. Assim, cabe à assistência social ações de prevenção e provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzam ou previnam exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais (SPOSATI, 1995), bem como que atendam às necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários (YAZBEK, 2004).

No ano de 2003, um amplo processo de participação popular e das entidades e instituições de defesa da assistência social realizaram o chamamento e o amplo debate para a realização da IV Conferência Nacional da Assistência Social, incentivando os estados e municípios a realizarem suas conferências, incentivando a ampla participação popular. Foi através de debates e pré-conferências, do fortalecimento da classe trabalhadora e com envolvimento dos atores sociais que foi realizada a Conferência Nacional da Assistência Social.

No ano de 2004, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, teve como principal deliberação a construção e implementação do SUAS, a fim de normatizar as atribuições de cada esfera de governo e estabelecer uma rede de atendimento para a efetivação da Assistência Social como política pública, materializando as diretrizes contidas na LOAS.

Embora já houvesse deliberações para a implantação de um sistema único na área desde a I Conferência Nacional, realizada em 1995, os movimentos não encontraram respostas na gestão federal do período (SPOSATI, 2006). Cumprindo a decisão da IV Conferência Nacional, em junho de 2004, o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) apresentou e o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou a Política Nacional de Assistência Social, na qual foram definidas as bases para o novo modelo de gestão da Política de Assistência Social em todo o território brasileiro: SUAS.

Foi através da Resolução CNAS 145/2004, que o Conselho Nacional da Assistência Social aprovou um novo texto para a PNAS/2004, definindo princípios e diretrizes para a implementação do SUAS, concretizando, assim, uma nova perspectiva de organização e gestão para a Assistência Social brasileira na busca pelo rompimento do modelo assistencialista até então vigente.

A partir do ano de 2005, iniciou-se uma corrida para que os municípios pudessem se adequar e iniciar o processo de implantação do SUAS em todo territorio nacional.

Muitos foram os esforços da Secretaria Nacional da Assistência Social e das secretarias estaduais e dos trabalhadores do SUAS para que os gestores municipais tivessem apoio e conhecimento para realizarem as adequações e implantassem o principal equipamento do SUAS na Proteção Social Básica, o CRAS.

A Política Nacional trouxe avanços em relação à LOAS, no que diz respeito ao marco teórico, à estrutura organizativa e aos mecanismos de gerenciamento e controle social, como parte do processo de implantação do SUAS, contemplando medidas de ordem regulatória. Em 2005, o CNAS aprova a Norma Operacional Básica do SUAS(NOB/SUAS), revisada em 2012, que define a operacionalização e implantação do SUAS em todo território nacional, estabelecendo os tipos e níveis de gestão, instâncias de articulação, pactuação e deliberação, bem como financiamento da política de assistência social.

A partir desta regulamentação, foram iniciadas, em todo país, as ações voltadas para a implantação do sistema, em especial, no que diz respeito ao posicionamento dos gestores municipais frente às regras de habilitação dos municípios ao SUAS, atendendo às disposições da resolução expedida pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Com a revisão da NOB/SUAS, em 2012, reforçou-se a importância do planejamento e da pactuação de metas e resultados e o cofinanciamento do SUAS nas três esferas de governo.

O modelo de gestão preconizado pelo SUAS prevê o financiamento compartilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e é viabilizado por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos de assistência social, observando-se a obrigatoriedade da destinação e alocação de recursos próprios pelos respectivos entes (Art. 50 NOB/SUAS, 2012), além de instituir um novo modelo de habilitação baseado em níveis de gestão: gestão inicial, básica e plena para os municípios, gestão estadual e do Distrito Federal.

A NOB/SUAS ainda traz em seu Art. 52 os requisitos mínimos para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios recebam os recursos referentes ao cofinanciamento federal, de acordo com o art. 30, da LOAS:

> I - Conselho de assistência social instituído e em funcionamento;
> II - Plano de assistência social elaborado e aprovado pelo conselho de assistência social;
> III - Fundo de assistência social criado em lei e implantado; e
> IV - Alocação de recursos próprios no fundo de assistência social.

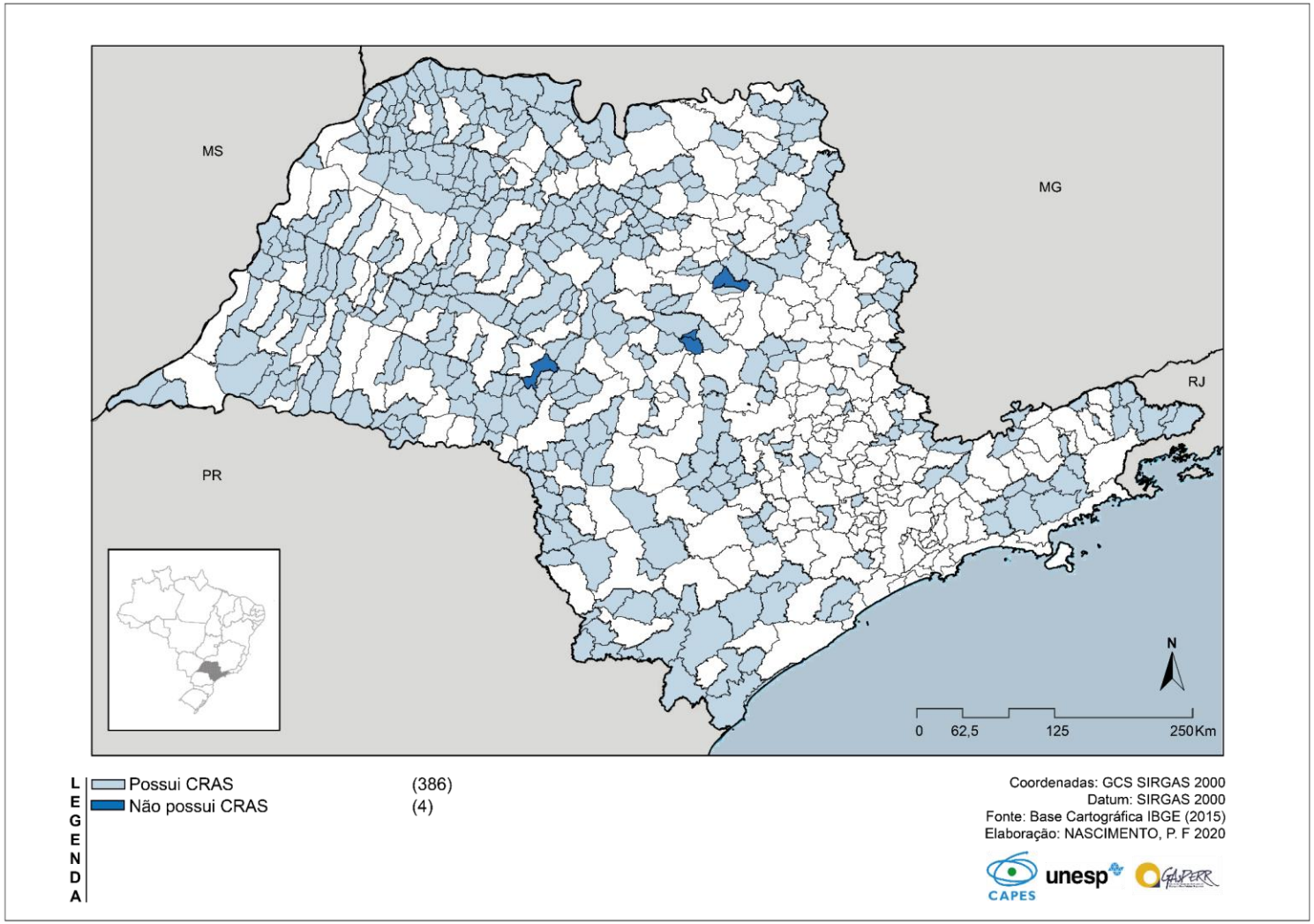
O Conselho, o Plano e o Fundo são instrumentos a serem destacados, além do sistema democrático de partilha de recursos baseado em critérios objetivos e impessoais.

Na trajetória de implantação do SUAS, a proteção social básica foi o primeiro e principal equipamento a ser implantado nos municípios brasileiros, pois o CRAS tem o objetivo de identificar situaçãoes de vulnerabilidade e risco social e prevenir os agravos sociais e as violações de direitos. Destina-se à população em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação ou ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos, dentre outros, bem como a fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social decorrentes de discriminações etárias, étnicas, de gênero, entre outras.

No estado de São Paulo não foi diferente, e os municípios, principalmente por constituirem-se, em sua maioria, de pequeno porte, foram realizando gradativamente a implantação dos CRAS, e no ano de 2018 ultrapassou a marca de 1.000 CRAS implantados, conforme mostra o Quadro 1.

Segundo o Censo SUAS, no ano de 2018, os municípios de Dourado, Gália, Rincão e Trabiju não possuiam CRAS formalmente constituídos na estrutura do SUAS, sendo que Dourado, Rincão e Trabiju integram a DRADS de Araraquara e Gália, a DRADS de Marília. Ainda com referência ao ano de 2018, Dourado possuía uma população total de 8.506 habitantes, Gália com 6.629 habitantes, Rincão com 10.476 habitantes e Trabiju com 1.670 habitantes.

Mapa 2. CRAS em municípios paulistas de Pequeno Porte I - 2018



Quadro 1. Ano de implantação dos CRAS no estado de São Paulo

Ano de implantação	Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio Porte	Grande Porte	Metrópole	Total
2005	33	16	9	79	9	146
2006	55	41	29	69	11	205
2007	49	21	16	50	0	136
2008	33	19	12	24	0	88
2009	20	7	7	11	5	50
2010	78	16	5	20	7	126
2011	61	9	4	12	8	94
2012	10	6	5	19	5	45
2013	16	3	2	9	0	30
2014	23	4	12	22	2	63
2015	9	3	7	8	3	30
2016	2	1	5	16	2	26
2017	3	3	8	14	0	28
2018	1	2	2	10	0	15

Fonte: Censo SUAS, 2018. Elaborado pela autora.

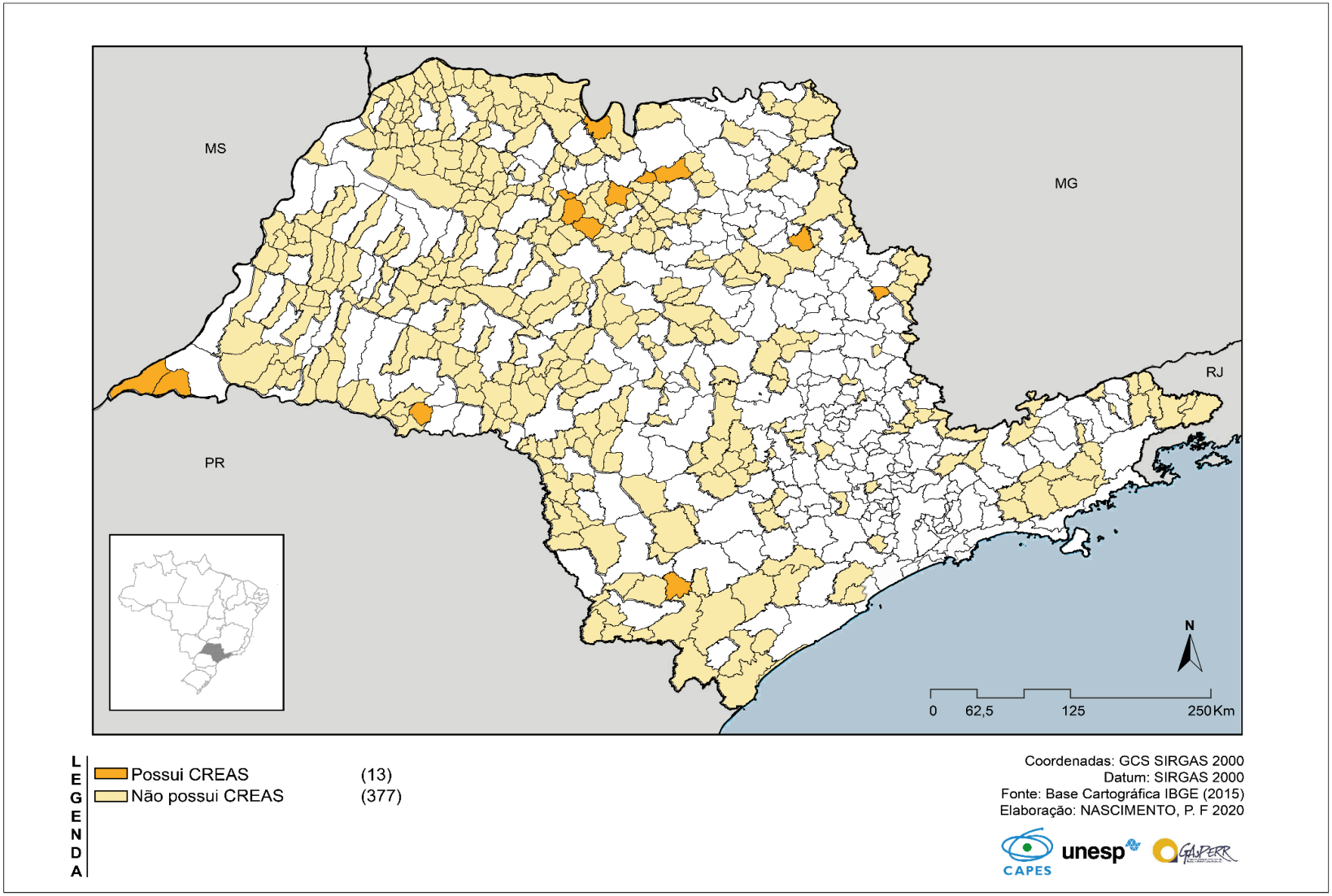
Diferentemente da proteção básica, a proteção social especial de média ou alta complexidade faz o atendimento assistencial há quem já se encontra em situação de risco pessoal e social por ocorrências de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação trabalho infantil, entre outros. São situações mais complexas que exige um acompanhamento diferenciado. A proteção social especial de média complexidade tem como seu principal equipamento o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) que oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI)[7]. Além do CREAS, conforme a necessidade, os municípios podem ter implantados os Centro POP (Centro de Atendimento à População em situação de Rua) e as Residências Inclusivas para Pessoas com Deficiência. A Proteção Social Especial de Alta Complexidade é aquela que garante proteção integral aos indivíduos e suas famílias através da oferta de moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos com seus direitos violados, que se encontram sem referência ou

[7] Segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais a Proteção Social Especial de Média Complexidade conta ainda com os seguintes serviços: Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. **Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade**: a) Serviço de Acolhimento Institucional: abrigo institucional; - Casa Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva. b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar ou comunitário (PNAS, 2004).

Conforme o Mapa 2, no ano de 2018, apenas 13 municípios de PPI possuíam CREAS instalados e em funcionamento: Bady Bassit, Colina, Euclides da Cunha Paulista, Guapiara, Icém, Itajobi, Potirendaba, Rosana, Serra Azul, Severínia, Tabapuã, Tarumã e Urupês.

Mapa 3. CREAS em municípios paulistas de Pequeno Porte I - 2018



A Política Nacional de Assistência Social (2004) se configura necessariamente na perspectiva socioterritorial, tendo os mais de 5.570 municípios brasileiros como suas referências privilegiadas de análise, pois se trata de uma política pública, cujas intervenções se dão essencialmente nas capilaridades dos territórios. Essa característica peculiar da política em questão tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações, seja ela urbana ou rural.

Por sua vez, ao agir nas capilaridades dos territórios e se confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, essa política inaugura outra perspectiva de análise, ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas, sendo alguns a população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência (PNAS, 2004). Ao tornar visíveis tais demandas, é preciso incluí-las em programas, projetos e serviços socioassistenciais a que tem direito, de forma a incentivar a autonomia e proteção e não reforçar estigmas, vulnerabilidades sociais e exclusão.

Nossa pesquisa tem como recorte espacial o estado de São Paulo, com intuito de estabelecer uma reflexão importante para a política de assistência social: tratá-la de uma forma generalizada é como planejar e operar seus serviços, programas, projetos e benefícios de costas para a realidade do país, com tamanha diversidade. Aqui devemos acrescentar que, além de diverso, o Brasil é muito desigual socialmente e assim complementamos nossa questão trazendo-a para o foco de análise: como planejar e operar uma política nacional tendo uma realidade na qual 60,46% dos municípios apresentam características bastante expressivas, seja pela forte presença de população e/ou de territórios em zona rural em alguns, pela população totalmente urbana em outros, e que de forma recorrente esses municípios têm como referência os municípios de maior porte populacional (ainda que sejam de Pequeno Porte II, Médio Porte ou Grande Porte), pertencentes à mesma região em que estão localizados para operar esta política, exercendo um papel de centralidade regional?

Assim, estabelecemos os objetivos da nossa pesquisa, que busca gerar tipologias dos municípios com até 20.000 habitantes no estado de São Paulo com base em indicadores socioeconômicos e demográficos, sua diversidade local, regional, seus territórios urbanos e rurais, possibilitando a construção de uma base territorial de grupos relativamente homogêneos de municípios com vistas a subsidiar o planejamento e

operacionalização da Política Pública de Assistência Social, desdobrados em objetivos específicos:

1 – Constituir um banco de dados dos municípios de Pequeno Porte I do estado de São Paulo, agrupando-os conforme suas características;

2 – Analisar os agrupamentos obtidos, estabelecendo comparações entre eles, com base nos indicadores que mais fortemente mostram as diferenças entre os grupos;

3 – Gerar as tipologias de bases socioterritoriais;

4 – Construir um "atlas das tipologias" por meio das distintas tipologias de município.

Dialogando com esta condição e desafios dos municípios de Pequeno Porte I do estado de São Paulo na política de assistência social, esta tese se organiza em 4 capítulos.

No primeiro capítulo, intitulado “Passos e descompassos no debate sobre municípios de Pequeno Porte I: de que estamos falando?”, buscamos apresentar um debate teórico sobre o que são esses municípios de Pequeno Porte I, além de tratar sobre a questão do urbano e rural.

No capítulo 2, adentramos para “Os desafios da política pública de assistência no estado de São Paulo”, tendo como cenário o debate dos municípios de PPI, no qual analisamos o pacto federativo e de aprimoramento do SUAS, bem como a regionalização da política de assistência social estadual, a partir das Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS).

Já no capítulo 3, tratamos dos “Processos para construção teórico-metodológica e analítica dos municípios paulistas de Pequeno Porte I”, apresentando o aporte teórico-metodológico da pesquisa, de forma detalhada, principalmente, sobre a elaboração e uso do banco de dados, bem como a análise de *Cluster*.

Por fim, no capítulo 4, intitulado “Tipologias socioterritoriais: elementos para caracterização do estado de São Paulo e seus municípios de pequeno porte”, revelamos as principais características dos municípios do estado de São Paulo, tendo como foco os municípios de Pequeno Porte I, além dosresultados obtidos com a análise de *Cluster*, aprofundando a análise em cada *cluster*. Ainda no Capítulo 4, apresentamos o Atlas das Tipologias.



CAPÍTULO 1

PASSOS E DESCOMPASSOS NO DEBATE SOBRE MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I: DE QUE ESTAMOS FALANDO?



Na atualidade, não há um aprofundamento no debate em torno de questões conceituais sobre os municípios classificados pela Política Nacional de Assistência Social como PPI, ou sequer, um embate ou consenso teórico-metodológico sobre o assunto, pois a literatura ainda é incipiente.

Se não há um aprofundamento interno na política aqui estudada, é preciso buscarmos em outras áreas do conhecimento o acúmulo teórico-metodológico necessário para ampliar o debate que aqui propomos. Assim, como em 2004, quando a Política Nacional de Assistência Social foi aprovada e a categoria "território" incorporada, isso só foi possível a partir da apropriação do acúmulo teórico-metodológico desenvolvido pela Geografia ao longo do tempo, havendo incorporação das análises de Milton Santos sobre a ideia de "território usado".

Desde então, pesquisadores, gestores e profissionais desta política, vêm se apropriando, colaborando e agora participando da construção de uma base teórica a respeito dos diversos territórios de atuação.

Nesse debate sobre o PPI, a Geografia contribui novamente com seu acúmulo, mesmo que não tenha uma vasta literatura e um consenso sobre as pequenas cidades, cidades pequenas, cidades locais ou mesmo sobre os municípios, no entanto há uma proposição já desenvolvida, elaborada e construída analiticamente.

1.1 Municípios, pequenas cidades, cidades pequenas e cidades locais

Do ponto de vista metodológico para as políticas públicas, o termo município segue em uso corriqueiro, pois representa a instituição territorial que mais se aproxima da escala geográfica local, apreendendo suas dinâmicas a partir da vida cotidiana. Se pensarmos na cobertura de uma política pública, ela deve ser municipal e não apenas urbana, ao se referir às cidades.

Mesmo assim, temos um entrave teórico-metodológico, pois faz-se pertinente delimitar, conceituar e definir essas localidades para o entendimento das diferentes escalas da urbanização nos territórios e chegar até áreas rurais, distritos, comunidades tradicionais ou de difícil acesso.

Destacamos aqui três assertivas sobre este debate: a primeira está relacionada à quantidade de municípios; a segunda corresponde à diversidade e desigualdade entre eles e

a terceira diz respeito à complexidade desse conjunto de municípios, com destaque para o espaço cotidiano de relações.

Portanto, essas localidades são múltiplas, variadas, diversas e complexas, apresentam distintas situações e cumprem diferentes papéis. Esse numeroso conjunto de localidades existentes no estado de São Paulo expressa, ao mesmo tempo, que tal pluralidade pode estar relacionada "a vários fatores, como a origem, posição geográfica, dimensão demográfica e desenvolvimento econômico", como afirma Endlich (2006, p.195).

Um dos critérios ainda bastante utilizados para delimitar o recorte de pequenas cidades tem sido os dados populacionais. No Brasil, a definição oficial de cidade estabelece que toda sede municipal, independentemente do seu número populacional, é uma cidade. Endlich (2017, p. 36) trata do significado da cidade e defende que:

> [...] as localidades que não alcançam os níveis mínimos não correspondem a uma negação ou contraposição das cidades, mas tanto na paisagem quanto nos significados e papéis delas se avizinham [...]. Se não é uma cidade, é uma quase cidade onde circulam processos, valores e dinâmicas similares.

Esta autora trata essas localidades como "pequenas cidades" e considera a tarefa de conceituá-las e defini-las, uma busca por elementos, processos ou atributos que permitam compreender o limiar de uma cidade. Assegura, ainda, que a busca por esses limites deve estar pautada por elementos extraídos da conceituação e garante que "pequena cidade é a localidade onde os elementos, processos ou atributos mínimos devem estar presentes e onde pode ser reconhecida a existência de uma cidade, embora com patamares elementares" (ENDLICH, 2017, p.35).

Diferentemente, Sposito e Jurado da Silva (2013, p.30) optou por "utilizar a terminologia *cidade(s) pequena(s)*, (já que na Língua Portuguesa, usualmente o adjetivo – pequena – acompanha o substantivo – cidade [...])". Os autores consideram indispensável mencionar que o estudo das pequenas cidades poderá contribuir para a análise da Geografia Urbana e, pela ótica da intervenção pública, para a elaboração de políticas relacionadas ao desenvolvimento territorial.

Ao proporem uma discussão geográfica sobre cidades pequenas, Jurado da Silva e Sposito (2009, p. 204-205) apresentaram a seguinte reflexão:

> Devemos ter claro que a simplificação e a generalização devem ser afastadas da interpretação das cidades pequenas, visto que a realidade encontrada nas cidades

> com essa denominação pode ser objeto de estudos aprofundados, no que tange à própria análise das suas especificidades e particularidades. A partir dessa proposição, temos de desconsiderar todas aquelas afirmações que têm sido tomadas correntemente como "verdadeiras", como é o caso de se dizer que as pequenas cidades têm se constituído como "polos de atração de idosos", ou mesmo tomadas como lugares "pacatos e seguros", o que redunda numa série de distorções e de equívocos interpretativos, que nada mais são do que a reprodução do senso comum.

As relações socioespaciais dessas localidades são definidas a partir de um patamar socioeconômico distinto, se comparado com outras localidades, como os grandes centros, além de evidenciar suas singularidades, particularidades e os significados que representam no conjunto de localidades. Independentes do tamanho, pode ser composto por diferentes graus e intensidades de complexidade, em razão da dinâmica e dos papéis que essas cidades pequenas exercem nesse conjunto, alguns mais e outros menos complexos.

Ao expressar tamanha multiplicidade dessas localidades, salientamos importantes diferenciações entre si, derivando do próprio movimento da sociedade construído historicamente.

> Assim, as distinções podem variar tanto na escala demográfica e nas dinâmicas econômicas, quanto ao próprio papel político que esses centros exercem na divisão territorial do trabalho, etc. No entanto, tais distinções não impossibilitam que esses centros ainda sejam caracterizados como cidades pequenas, dado ao próprio aspecto qualitativo que os mesmos reúnem, ou seja, o de possibilitar o atendimento das "demandas inadiáveis da população". Em outras palavras, queremos afirmar que as cidades pequenas oferecem o qualificativo inicial para a caracterização do urbano e da cidade porque, núcleos dessa magnitude, não apresentam dimensões populacionais muito complexas, o que permite avaliar com melhor clareza como se expressam as principais demandas da população (JURADO DA SILVA; SPOSITO, 2009, p. 205).

É preciso ponderar a afirmação sobre a complexidade dessas localidades e sobre suas principais demandas, pois isso ocorre em um quadro comparativo com grandes núcleos, com numerosa população. Entretanto, é preciso ter clareza sobre as condições objetivas de trabalho, infraestrutura na efetivação de políticas públicas, recursos humanos e, principalmente, sobre o assentamento populacional e questões territoriais que facilitam ou dificultam o acesso à área urbana onde concentram-se os equipamentos públicos, salvo exceção de localidades com alto grau de riqueza e bons indicadores sociais, por ser sede de alguma indústria, mineradora, enfim, algo que gere empregos e riqueza para essa localidade.

Compreender uma cidade apenas pelo seu número populacional é embarcar no reducionismo, revelando ideias de um padrão rígido que passa a ser reproduzido sem considerar outras dimensões como a geográfica e a social, abandonando aspectos qualitativos dessas pequenas localidades, como as práticas cotidianas ou o chão do exercício da cidadania. Assim,

> Colocar no mesmo patamar cidades que apresentam diferentes papéis na divisão territorial do trabalho e que estão ligadas a distintos níveis de inserção na modernização capitalista levam, sobretudo, a distorções conceituais no plano epistemológico (JURADO DA SILVA; SPOSITO, 2009, p. 207).

Santos (2014, p. 86) considera como fenômeno urbano e trata dessas localidades como *cidades locais* e não como *cidades pequenas*, pois quando se fala de cidades pequenas essa "noção de volume da população [...] para caracterizar diferentes tipos de cidades no mundo inteiro, incorre no perigo de uma generalização perigosa".

A cidade local é a dimensão mínima, cujas aglomerações deixam de "[...] servir às necessidades de atividade primária para servir às necessidades inadiáveis da população com 'verdadeira especialização' do espaço" (SANTOS, 2014, p. 87). A desconexão geográfica da produção, motivada por causas diversas, acarreta a superação de certos limites, tais como:

> Densidade populacional, nível de renda, nível de consumo e essa superação de limiares exige uma especialização das atividades no nível do espaço considerado, ou seja, em certa escala. A cidade local seria a aglomeração urbana mínima capaz de responder a essas mudanças quantitativas e qualitativas (SANTOS, 2014, p. 88).

O autor conclui definindo cidade local como uma aglomeração com capacidade de resposta às necessidades essenciais mínimas, reais ou criadas, de toda uma população, função que implica uma vida de relações.

Ao classificar e delimitar uma localidade como pequena, estamos nos referindo a sua população, ao seu território ou a seus aspectos funcionais e seus papéis na rede urbana? Endlich (2017) assegura que é preciso considerar que existem essas três possibilidades quanto à esta atividade comparativa de classificar e enquadrar uma localidade quanto ao seu tamanho: demográfico, territorial e funcional, e certamente estejam relacionados.

É bem provável que uma pequena cidade tenha esse mesmo determinante (pequeno) no aspecto demográfico, em seu território e quanto aos seus papéis. Entretanto,

algumas dinâmicas dispostas na atualidade podem alterar essa correspondência entre esses aspectos.

> Por exemplo, o processo cada vez mais difundido de produção de segunda residência em espaços considerados ambientalmente aprazíveis (áreas de montanha, próximas de rios ou litoral) provoca um crescimento territorial em termos de edificações, todavia a população está presente apenas em finais de semana ou nas férias. Do mesmo modo, a tendência de especialização produtiva em pequenas localidades pode trazer a cidade uma expressão funcional com amplos alcances espaciais que superam o que, em geral, se espera do que se considera como uma localidade pequena (ENDLICH, 2017, p. 38).

Usualmente é o aspecto demográfico o referencial de comparação. Desta forma, ao classificarmos uma localidade como pequena, devemos esclarecer que se trata de um demográfico pequeno, de um pequeno território, pois podemos estar tratando de uma pequena população, mas com grandes extensões territoriais ou vice-versa.

As pequenas cidades, cidades pequenas ou cidades locais são questionadas enquanto espaços urbanos. Por isso, é pertinente que o debate dessas localidades também contemple reflexões acerca do espaço rural e do urbano, mas comumente, o debate gira em torno do urbano.

Diferentemente, a reflexão sobre município exige um olhar mais normativo, considerado como a institucionalização formal da escala local no Brasil. É preciso refletirmos que a formalização de um município reforça os papéis de uma localidade, em especial na perspectiva administrativa e de prestação de serviços e que a existência por si só de uma localidade que é sua sede, não significa exatamente que é uma cidade. Endlich (2017, p. 39) assinala que:

> Concretamente, existem mais municípios do que cidades, já que muitas sedes não poderão ser consideradas como tal. Contudo, também pode ocorrer em um município que exista mais que uma localidade ou aglomeração com determinada complexidade e que poderiam ser consideradas como cidades. Neste caso, dentro de um município poderíamos ter mais que uma cidade.

Os municípios brasileiros representam as menores unidades territoriais dotadas de poder na estrutura político-administrativa, disposto através dos artigos 1º e 18° da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), podendo também integrá-la os Territórios Federais, sendo todos autônomos. Segundo o Glossário do Atlas do Censo Demográfico de 2010, o município é considerado como:

> Unidade autônoma de menor hierarquia dentro da organização político-administrativa do Brasil. Sua criação, incorporação, fusão ou desmembramento depende de leis estaduais, que devem observar o período determinado por lei complementar federal [...] São regidos por leis orgânicas, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal do Brasil, e na constituição do estado onde se situam, e podem criar, organizar e suprimir distritos. A localidade onde está sediada a prefeitura municipal tem a categoria de cidade (IBGE, 2010, p. 212).

Ao assumirmos que o município corresponde a uma jurisdição territorial, e tendo como pressuposto que o território é constituído a partir de relações de poder, então, desmembrar um espaço e criar novas unidades territoriais pressupõe a criação de espaços de poder. Em nossa pesquisa utilizaremos o termo "município", pois, ao tratarmos de uma política pública, consideramos mais adequado.

1.2 A urbanização e as ruralidades em municípios de Pequeno Porte I

Conceitos centrais da Geografia, os espaços urbanos e rurais se apresentam na atualidade com características diversas e são marcados por relações e funções cada vez mais interligadas, o que evidencia a complexidade na definição de uma abordagem única para sua delimitação (IBGE, 2017b).

O debate sobre cidade e campo se situa, histórica e teoricamente, no cerne das sociedades humanas, e há uma polissemia na discussão do que é urbano e rural, devido aos seus conceitos serem multidimensionais. Monte-Mor (2006, p. 6) afirma que os adjetivos urbano e rural ganharam autonomia apenas recentemente e dizem respeito:

> A uma gama de relações culturais, socioeconômicas e espaciais entre formas e processos derivados da cidade e do campo sem, no entanto, permitirem a clareza dicotômica que os caracterizava até o século passado. Ao contrário, cada vez mais as fronteiras entre o espaço urbano e o espaço rural são difusas e de difícil identificação. Pode-se supor que isto acontece porque hoje esses adjetivos carecem da sua referência substantiva original, na medida em que tanto a cidade como o campo não são mais conceitos puros, de fácil identificação ou delimitação.

A urbanização é um processo característico e que modifica a organização espacial e, no contexto de globalização, ocorrem fenômenos que dão origem a configurações espaciais distintas, observando um movimento de desenvolvimento das cidades, simultaneamente em números populacionais, em seus tamanhos territoriais e da

complexidade das relações estabelecidas, sobretudo na divisão social e territorial do trabalho.

As cidades se tornaram o cerne da organização da sociedade e da economia. Na escala mundial, poucas cidades organizam e comandam grandes blocos de interesses e reordenam o espaço econômico global. Nas escalas local, regional e nacional, as cidades definem as formas de organização da população e localização das atividades econômicas, referenciam identidades sociais, definem as formas várias de constituição comunitária (MONTE-MOR, 2006).

Di Méo (2008) considera o processo de urbanização como fenômenos polimorfos, resultado da combinação complexa da presença de diversos elementos, como a articulação entre empresas que ampliam e intensificam suas escalas de atuação, a importância do capital financeiro e a existência de complexas redes de comunicações que reduzem as distâncias entre os lugares e, principalmente, de uma economia "de serviços que comprime, sem suprimir por completo, aquela da produção de bens" (DI MÉO, 2008, p. 7).

Santos (2007, p. 23) adverte que “a urbanização é simultaneamente um resultado e uma condição do processo de difusão do capital”, ao passo que Sposito (2010) trata que, em uma retrospectiva, é possível apontar a intensidade da urbanização como uma das principais marcas do século passado.

Como é possível observarmos, há uma pluralidade de significados e definições para o processo de urbanização, dentre eles, um comumente utilizado é a questão demográfica, ou seja, quando se verifica uma concentração de uma população localizada nos limites e áreas urbanas no conjunto total da população por meio da utilização de parâmetros político-administrativos, demográficos ou de densidade populacional, normalmente utilizados em Censos ou outros estudos estatísticos.

> Legalmente, no Brasil, cidades são definidas pelos perímetros urbanos das sedes municipais, e os territórios e populações considerados urbanizadas incluem os perímetros das vilas, sedes dos distritos municipais. Entretanto, as áreas urbanizadas englobam amplas regiões circunvizinhas às cidades cujo espaço urbano integrado se estende sobre territórios limítrofes e distantes em um processo expansivo iniciado no século XIX e acentuado de forma irreversível no século passado (MONTE-MOR, 2006. p. 6).

Contudo, muitas vezes as transformações econômicas e sociais alteram profundamente a configuração espacial dos municípios sem que a legislação consiga acompanhar em tempo hábil as novas estruturas territoriais e o processo de distribuição

espacial das populações e das atividades econômicas (IBGE, 2017b). O mesmo documento revela que:

> [...] limites oficiais entre zona urbana e zona rural, são em grande parte instrumentos definidos segundo objetivos fiscais que enquadram os domicílios sem considerar necessariamente as características territoriais e sociais do município e de seu entorno. Atendem, portanto, aos objetivos das prefeituras, mas dificultam políticas públicas e investimentos preocupados com as outras facetas e escalas da classificação rural-urbano (IBGE, 2017b, p.11).

Esse debate gera grande preocupação, pois, no Brasil, manifesta-se também nos níveis estadual e municipal com a necessidade de informações subsidiadoras do planejamento, gestão e avaliação, permitindo uma conexão territorial e a busca pela redução das desigualdades territoriais.

Somente a título de exemplo, a taxa de urbanização, comumente utilizada nesta pesquisa, é a porcentagem calculada a partir da população residente constituída pelos moradores em domicílios em área urbana em relação à população total. Para o cálculo da taxa de urbanização dos municípios brasileiros, não se considera que a urbanização é um processo, e como tal, "deve ser lida como um movimento espaço tempo" (SPOSITO, 2017 p. 472).

A construção das taxas, como o exemplo da taxa de urbanização que gera o reconhecido grau de urbanização, são importantes indicadores para o planejamento, execução e avaliação das políticas públicas, e, assim como o grau de urbanização, temos muitas outras taxas que foram incorporadas por gestores públicos e que podem (deveriam) ser espacializadas ou territorializadas, com maior ou menor nível de agregação, como o caso da taxa de densidade demográfica (ver Mapa 94 do Atlas das Tipologias), ou as Tipologias Urbano e Rural do IBGE (ver Mapa 12 do Atlas das Tipologias), Tipologia Rural Regionalizada (ver Mapa 101 do Atlas das Tipologias).

As tipologias ou classificações existentes no Brasil são relevantes, pois podem ser incorporadas pela gestão ou execução das políticas públicas, tendo em vista que, habitualmente, apresentam um retrato da realidade brasileira que deverá ser aprofundada em suas análises a partir de uma escala mais próxima do cotidiano da população.

Para o IBGE (2011), a indicação do que é urbano ou rural se revela a partir de legislações municipais, e, para além das normativas, existem mais que uma separação entre o rural e urbano, há uma articulação que se expressa nas relações sociais, culturais e econômicas, numa gradação na configuração do habitat. Vila Verde (2004, p. 10-11)

expressa que “observa-se que entre o meio rural e o meio urbano existe uma multiplicidade de situações: desde a habitação rural isolada até a grande cidade, existem inúmeros escalões intermediários, que vão criando uma transição”. A mesma autora adverte que “é preciso trabalhar com o conceito de continuum de maneira cuidadosa, uma vez que, ainda hoje, existem espaços rurais não modernizados ou parcialmente modernizados e com poucos contatos com as áreas urbanas”.

Para Wanderley (2001, p. 32), “as relações entre o campo e a cidade não destroem as particularidades dos dois polos e, por conseguinte, não representam o fim do rural, mas ao contrário, revalorizam as representações sociais do rural e do urbano”, não podemos resumir o rural e urbano de forma simplista, pois:

> [...] são mais do que um modo de produzir, eles são também um modo de consumir, pensar, sentir, enfim, são modos de vida. Mais que modos de vida, precisamos refletir sobre o que poderíamos talvez denominar modos espaciais, que implica uma forma distinta de relação homem-homem, homem- sociedade, homem-meio e meio - meio (MARANDOLA e ARRUDA, 2005, p. 25).

Há muitas formas para delimitar e classificar o território em urbano e rural, e a delimitação administrativa ou político-administrativa é uma das formas tradicionalmente utilizadas na classificação territorial aplicada no Brasil, que utilizam limites oficiais na diferenciação, considerando o rural e o urbano como adjetivos territoriais (ENDLICH, 2010). Apesar da sua importância para os municípios, o critério político-administrativo, por um lado, pode não corresponder à realidade territorial daquela unidade federativa, e por outro lado, pode revelar indicativos da dinâmica de ocupação ou imobiliária daquele município (IBGE, 2017b).

Com a finalidade de diferenciar os municípios brasileiros em sua relação com centros urbanos de maior porte, já que a maneira como os municípios se ligam a centros urbanos com maior complexidade de oferta de bens e serviços é um importante meio de qualificação das áreas não urbanas, torna-se relevante

> Destacar a tentativa de traduzir entre os municípios diferenciação das oportunidades a partir do acesso às economias maiores – centros de informação, comunicação, comércio e finanças – que se caracterizam como lugares centrais por onde as menores economias conectam-se aos mercados nacionais e internacionais (IBGE, 2017b, p. 54)

Assim destacamos as Regiões de Influência das Cidades (REGIC), que definem a hierarquia dos centros urbanos brasileiros e delimitam as regiões de influência a eles

associados. A identificação da hierarquia urbana e das áreas de influência é realizada por meio da classificação dos centros urbanos que possuem determinados equipamentos e serviços, atraindo populações de outras localidades (IBGE, 2020a).

A oferta diferenciada de bens e serviços entre as cidades faz com que populações se desloquem a outros municípios ou centros urbanos mais ou menos equipados para adquirirem serviços de saúde e educação, já que nos municípios de PPI a oferta desses serviços é extremamente reduzida ou nula, o que obriga a população desses municípios e conviver e sobreviver, cotidianamente, com a baixa oferta ou nula de alguns serviços públicos ou mesmo privados, com deslocamentos frequentes.

No Brasil, as cidades foram classificadas, hierarquicamente, a partir das funções de gestão que exercem sobre outras cidades, considerando tanto seu papel de comando em atividades empresariais quanto de gestão pública e, ainda, em função da sua atratividade para suprir bens e serviços para outras cidades (IBGE, 2020a).

Ainda, segundo o IBGE (2020a, p. 13), a unidade urbana de análise e exposição dos resultados da pesquisa das REGIC é o conjunto

> Formado por Municípios e Arranjos Populacionais. Isto se deve ao fato de que a unidade funcional Cidade, [...], pode vir a ser composta não apenas por um, mas por vários Municípios que são indissociáveis como unidade urbana. Trata-se de Municípios conurbados ou que possuem forte movimento pendular para estudo e trabalho, com tamanha integração que justifica considerá-los como um único nó da rede urbana.

Seguindo as categorias adotadas na versão anterior da REGIC (2008), as cidades brasileiras foram classificadas em cinco grandes níveis com subdivisões internas. São eles: Metrópoles, Capitais Regionais, Centro Sub-regionais, Centros de Zonas e Centros Locais.

Metrópoles são os 15 principais centros urbanos, dos quais todas as cidades existentes no país recebem influência direta, seja de uma ou mais Metrópoles simultaneamente. A região de influência dessas centralidades é ampla e cobre toda a extensão territorial do país, com áreas de sobreposição em determinados contatos. As Metrópoles se subdividem em três níveis: **a) Grande Metrópole Nacional; b) Metrópole Nacional e c) Metrópole** (IBGE, 2020a).

O Brasil possui 15 Metrópoles, segundo a REGIC (2018) e no estado de São Paulo estão localizados 13,33% dos municípios com essa classificação, o que corresponde a 2 municípios.

Capitais Regionais são os centros urbanos com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em termos de região de influência em comparação com as Metrópoles. Ao todo, 97 cidades foram classificadas como Capitais Regionais em todo o País, com três subdivisões: **a) Capital Regional A; b) Capital Regional B e b) Capital Regional C** (IBGE, 2020a).

O Brasil possui 97 Capitais Regionais, sendo, no estado de São Paulo, localizados 20,61% dos municípios com essa classificação, o que corresponde a 20 municípios.

Centros Sub-Regionais são 352 cidades brasileiras que possuem atividades de gestão menos complexas (todas são nível 3 na classificação de gestão do território), com áreas de influência de menor extensão que as das Capitais Regionais. São também cidades de menor porte populacional, com média nacional de 85 mil habitantes, maiores na Região Sudeste (100 mil) e menores nas Regiões Sul e Centro-Oeste (75 mil). Este nível divide-se em dois grupos: **a) Centro Sub-Regional A** e **b) Centro Sub-Regional B** (IBGE, 2020a).

O Brasil possui 352 Centros Sub-Regionais, dos quais15,34% dos municípios com essa classificação estão localizados no estado de São Paulo, o que corresponde a 54 municípios.

Centros de Zona são cidades que se caracterizam por menores níveis de atividades de gestão, polarizando um número inferior de cidades vizinhas em virtude da atração direta da população por comércio e serviços baseada nas relações de proximidade. São 398 Cidades com média populacional de 30 mil habitantes, subdivididas em dois conjuntos: **a) Centro de Zona A** e **b) Centro de Zona B** (IBGE, 2020a).

O Brasil possui 398 Centros de Zonas, dos quais 8,29% dos municípios com essa classificação se localizam no estado paulista, o que corresponde a 33 municípios.

Centros Locais é o último nível hierárquico que se define pelas cidades que exercem influência restrita aos seus próprios limites territoriais, podendo atrair alguma população moradora de outras cidades para temas específicos, mas não sendo destino principal de nenhuma outra cidade. Simultaneamente, os Centros Locais apresentam fraca centralidade em suas atividades empresariais e de gestão pública, geralmente tendo outros centros urbanos de maior hierarquia como referência para atividades cotidianas de compras e serviços de sua população, bem como acesso a atividades do poder público e dinâmica empresarial (IBGE, 2020a).

O Centros Locais são a maioria das cidades do país, totalizando 4.037 centros urbanos, o equivalente a 82,4% das unidades urbanas analisadas. Já no estado de São Paulo estão localizados 8,52% dos municípios com essa classificação, o que corresponde a 344 municípios.

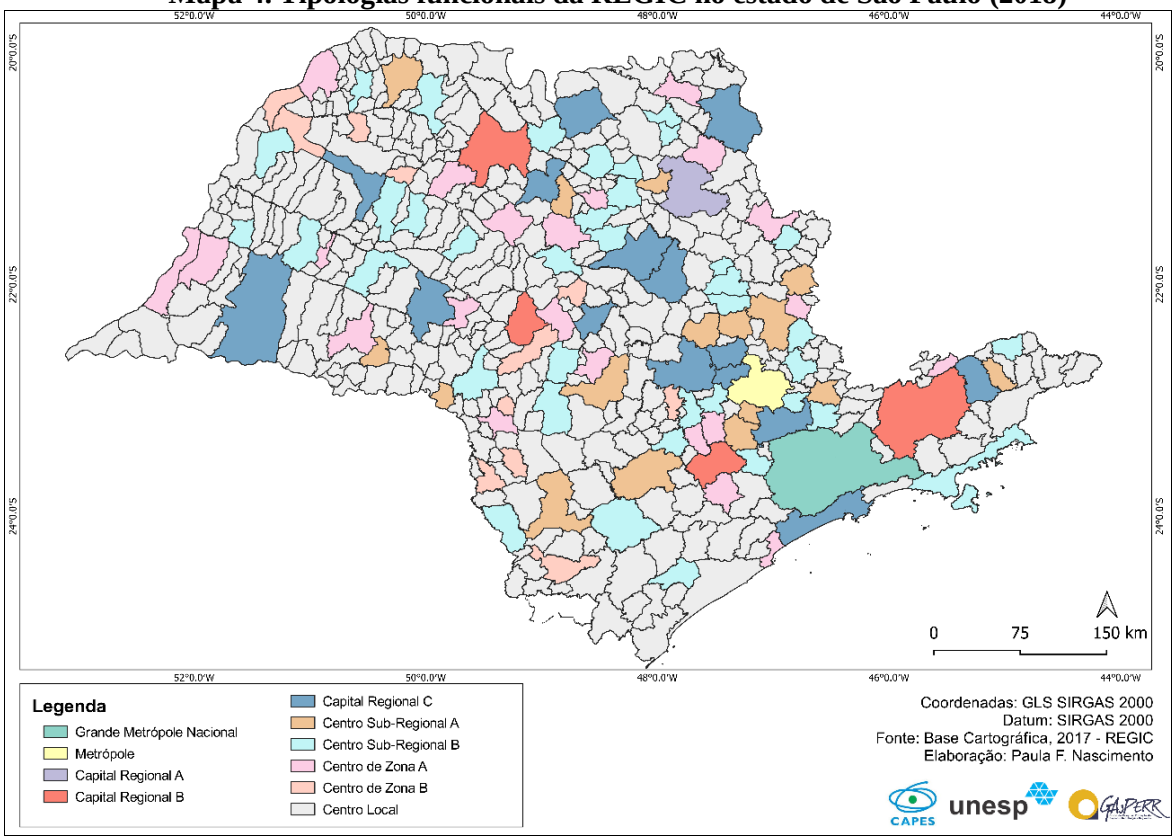
No Quadro 2 é possível observarmos a distribuição quantitativa por classificação dos níveis de hierarquia no estado de São Paulo e no Mapa 4, a distribuição espacial das cidades e arranjos populacionais por nível hierárquico.

Quadro 2. Distribuição Estadual dos níveis de hierarquia urbana do IBGE

	Metrópole		Capital Regional		Centro Sub-Regional		Centro de Zona		Centro Local	
	Cidades	Nível hierárquico (%)	Cidades	Nível hierárquico (%)	Cidades	Nível hierárquico (%)	Cidades	Nível hierárquico (%)	Cidades	Nível hierárquico (%)
Estado de São Paulo	2	13,33	20	20,61	54	15,34	33	8,29	344	8,52
Brasil	15	100	97	100	352	100	398	100	4 037	100

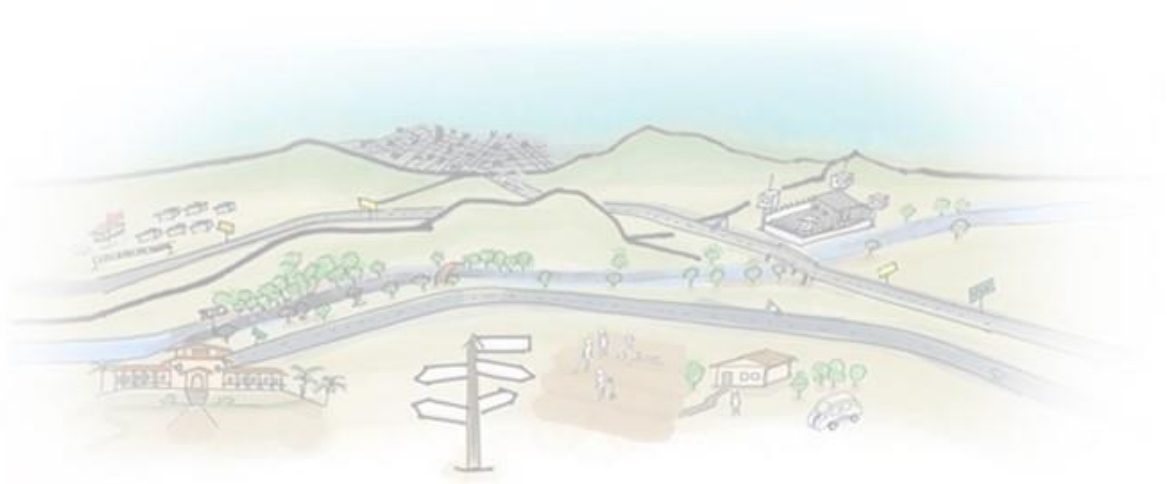
Fonte: IBGE, Regiões de Influência das Cidades 2018. Elaborado pela autora.

Mapa 4. Tipologias funcionais da REGIC no estado de São Paulo (2018)



No Mapa 100 do nosso Atlas das Tipologias, apresentamos a marcação dos municípios de PPI, sobretudo aqueles que estão fora dos arranjos populacionais e nota-se que, em sua maioria, são classificados com Centros Locais.

Há uma aproximação entre a noção de Centros Locais com os municípios de PPI, já que estes têm baixos índices de atração, por possuírem fraca centralidade e terem por referência outros centros urbanos.



CAPÍTULO 2

OS DESAFIOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA NO ESTADO DE SÃO PAULO



No Brasil, a construção da assistência social como política pública é um compromisso constitucional que vem se consolidando a mais de 30 anos. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) institucionalizou o conceito de seguridade social para indicar uma nova configuração mais ampliada de articulação e implementação de políticas já existentes no Brasil, desde o início do século XX, ganhando ampla notoriedade (BOSCHETTI, 2000), ao propor a reestruturação e reorganização inovadoras das políticas que passam a compor esta área, como: previdência social, saúde e assistência social. Mas os objetivos da seguridade social, mencionados na Constituição Federal de 1988, Parágrafo Único do Art. 194 (BRASIL, 1988) não foram tomados como cláusulas pétreas.

> • Universalidade da cobertura e do atendimento; • Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; • Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; • Irredutibilidade do valor dos benefícios; • Equidade na forma de participação no custeio; • Diversidade da base de financiamento • Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Não houve um movimento para fortalecer a unidade da seguridade social, nem se construiu uma referência unitária e universal de proteção social ao cidadão. Por consequência, a decodificação da natureza da seguridade social não foi moldada com o mesmo significado entre as três áreas, faltando-lhes o impacto unificador (SPOSATI, 2018).

Desde a Constituição Federal de 1988, a assistência social vem sendo marcada por importantes avanços normativos e grandes desafios para sua universalização e efetivação. Mas foi somente a partir da PNAS, aprovada no ano de 2004, e com a implantação do SUAS, a partir do ano de 2005, que passamos a referenciar os municípios com uma classificação com foco no porte populacional, utilizando dados censitários do IBGE, com maior grau de desagregação territorial. Ao usar o critério de quantificação da população municipal, a PNAS (2004) classifica e prevê o número de CRAS/equipamentos no município, de acordo com a classificação já citada: Pequeno Porte I, Pequeno Porte II, Médio Porte, Grande Porte e Metrópole.

Essa classificação de porte dos municípios brasileiros é relevante, pois, além de constituir parte do pacto federativo desta política, institui uma referência inicial para desenvolver ações voltadas ao financiamento do SUAS e para a implantação e funcionamentos dos serviços. Mas, também é preciso considerar que essa classificação se

baseia apenas em dados populacionais e não considera a diversidade, heterogeneidade e desigualdade dos/entre os municípios no que se referem às diferentes bases econômicas, contextos regionais e rede urbana da qual fazem parte.

O porte populacional dos municípios brasileiros, ao se constituir como base do pacto federativo que sustenta o SUAS (2012), é considerado como definidor de responsabilidades de cada ente federativo.

Dadas as dimensões territoriais e populacionais do Brasil, somadas às desigualdades e diversidades, sejam elas regionais, históricas, culturais, ambientais, sociais, dentre outras, há um grande desafio no formato da gestão federativa que, por vezes, ignora a particularidade histórico-cultural. O princípio da isonomia, aplicado como meio para alcançar a igualdade, segue sendo interpretado como opção pela homogeneidade e, para alguns, garantindo o direito que torna um igual ao outro. Esse entendimento trata a dimensão cultural, histórica e geográfica e o assentamento dos povos, como acessórios dispensáveis, sem compreender o que é, exatamente, essa singularidade histórica que fomenta a identidade e a solidariedade que se mobilizam em forças sociais a compor a história democrática e republicana de cada ente federativo (BRASIL, 2015).

Propostas homogeneizadoras são contrárias às trajetórias de vida de qualquer cidadã e cidadão que vive em diferentes lugares e à história de um país. Tratar igual o diferente, sugere reproduzir ações endurecidas e não democráticas, como nos alerta Lefebvre (2008, p.61):

> Escrever sobre essa escrita ou sobre essa linguagem, elaborar a metalinguagem da cidade não é conhecer a cidade e o urbano. O contexto, aquilo que está sob o texto a ser decifrado (a vida cotidiana, as relações imediatas, o inconsciente do urbano, aquilo que não se diz mais e que se escreve menos ainda, aquilo que se manifesta mais nos tête-à-tête), aquilo que está acima desse texto urbano (as instituições, as ideologias), isso não pode ser esquecido na decifração [...].

A diversidade e a heterogeneidade se manifestam na vida cotidiana das pessoas, sendo uma importante escala de análise, não sendo possível identificar tais elementos em uma escala mais ampla e distante da vivência das pessoas.

Foi a partir da Seguridade Social que se buscou um redesenho das ações, dos conjuntos de aportes financeiros e da própria concepção de caridade e benemerência, que de longa data orientaram a atuação na área (PASSOS et al, 2019). Ao inaugurar a

assistência social como política pública, houve um processo de mudança no financiamento das ações, estabelecendo um novo padrão de financiamento, possibilitando a construção e a efetivação de um sistema integrado, participativo e territorializado, o oposto às ações segmentadas e fragmentadas que tradicionalmente eram operadas no âmbito da assistência social.

Após longo percurso com diminuto compromisso estatal no financiamento da área, hoje as três instâncias governamentais se comprometem, mesmo que o cumprimento desde compromisso ainda esteja aquém do necessário, a aportarem recursos e proverem uma oferta socioprotetiva em todo o território nacional. Com orientação de promoção de programas, projetos e serviços de modo continuado e, em conformidade com as diversidades regionais, o financiamento passou a ser operado por pisos de proteção social, numa tentativa de romper a lógica per capita que outrora imperava. Pouco a pouco, normatizações deram a tônica desse novo padrão de financiamento, com destaque para as orientações da PNAS e das NOB/SUAS de 2005 e 2012, respectivamente.

Em conformidade com a concretização da assistência social como direito de cidadania, houve um crescimento expressivo do gasto público federal, saindo de um patamar de R$ 21,6 bilhões, em 2006, para R$ 88,7 bilhões, em 2018. Todavia, o cenário futuro do financiamento da assistência social é incerto, dado o estabelecimento de um teto para as despesas primárias da União, pela Emenda Constitucional nº. 95, e o avanço de uma onda conservadora no país.

2.1 A assistência social como política pública de Seguridade Social

A seguridade social brasileira restringe a previdência social aos trabalhadores contribuintes ou formais, operando como provedora de meios financeiros ao segurado, organizada na forma "de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial" (art. 201, Ibidem).

A saúde, diferente das outras duas políticas, é direito de todas e de todos, é universal, mesmo sendo tratada como mercadoria, tem importante capilaridade no território brasileiro e é definida como:

> [...] direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196, Ibidem).

Na Constituição Federal de 1988 foi estabelecido, em seu art. 199, que a “assistência à saúde é livre à iniciativa privada", prevendo a exploração privada da Seguridade Social com referência à política de saúde, mas com restrições ao capital estrangeiro, não sendo impeditivas da sua participação, desde que vinculadas aos termos da lei.

Já a assistência social foi limitada a “quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” e tem por objetivos, tal como previsto no Art. 203:

> A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1988).

Em um país com ampla diversidade regional e territorial, profundas desigualdades sociais, pobreza estrutural, além de um intenso processo de reestruturação produtiva com impacto direto na relação do emprego formal e informal, esse modelo de seguridade permanece entre o seguro e a assistência, deixa sem acesso aos direitos da seguridade social uma grande parcela da população.

Certamente a imprecisão do texto constitucional relacionada à política de assistência social apresenta duas questões importantes, sendo que a primeira é o não reconhecimento da proteção social como direito universal de cidadania aos brasileiros, pois com competências pouco claras quanto ao que lhe competia assegurar como dever, manteve forte vínculo com ações de cunhos pontual e emergencial, expresso por práticas imediatistas próprias da política de atendimento. A segunda questão é sobre o distanciamento do protagonismo de exercer a responsabilidade pela atenção social de uma demanda, em busca de padrões de resultados assentados na ética da dignidade humana e da cidadania.

Tal clareza só foi explicitada com a aprovação das normativas no decorrer dos anos, mas nunca atingiu o patamar de política universal e jamais atingirá, pois o objeto de intervenção da política de assistência social são as expressões da “questão social”, enquanto expressão máxima da contradição capital e trabalho e da histórica desigualdade entre as classes sociais, sendo ampliada e potencializada pelo atual conjunto de

reestruturação do capitalismo contemporâneo, com a redução de direitos e a não responsabilização do Estado nas formas de enfrentamento dessas questões.

Ao instituir a seguridade social, a Constituição Federal de 1988 expressa modos de mercadorização (SPOSATI, 2018) nas três políticas públicas, cuja proteção social naturalizada e extraída de seu valor de direito humano e civilizatório, transformando-a em mercadoria e ampliando as desigualdades sociais.

> Nessa decomposição, a proteção social esvai-se de sua vinculação à Declaração Internacional de Direitos Humanos de 1948, e transita para a condição de bem de consumo individual. É gerada, na oferta do Estado, como estamentos hierarquizados pela qualidade de proteção social, distribuídos pela posição social e ganho do requerente. Essa relação negocial abandona a condição igualitária de cidadania (SPOSATI, 2018, p. 2316).

Essa mudança de direção na seguridade social ocorre nos anos de 1990, pela orientação neoliberal que se opõe à compreensão constitucional com um Estado responsável com dever de garantir a cobertura da proteção social a todas e todos brasileiros (as).

Ao analisar essa nova direção, Sposati (2018) assegura que, com o avanço da ofensiva neoliberal, buscou-se aproximar a proteção social da condição de mais uma oferta de mercado, ao mesmo tempo em que operou para reduzir as obrigações estatais, ampliando o vínculo de responsabilidade entre o indivíduo, tomado como força de trabalho e o mercado.

Há uma desarticulação e uma desconexão entre as três políticas que integram a seguridade social, pois atuam por lógicas próprias, não existindo uma compreensão unitária da seguridade social, o que leva a ações descontínuas e individualizadas das demandas. Não há uma integração no planejamento ou ações em territórios comuns, não foi estabelecido um diálogo interinstitucional que permitisse uma caracterização coesa das desproteções sociais dos brasileiros, quiçá uma agenda com ações integradas para desenvolvimento territorial. Observamos apenas experiências pontuais e locais, sem muito impacto nessa articulação, além das marcas de cortes e disputas de recursos orçamentários.

No Brasil, o conceito de seguridade social foi adotado com baixo amadurecimento político e ideológico da sociedade, dos agentes públicos dos serviços e atenções das políticas sociais, das políticas econômicas e dos movimentos sociais, não havendo um movimento popular pela seguridade social (SPOSATI, 2018). A autora apresenta três hipóteses analíticas sobre esse esgarçamento da seguridade social brasileira.

> A primeira delas é que a seguridade social, no Brasil, não emergiu de uma demanda da sociedade, o que a tornou socialmente desprovida de seu valor de direito humano civilizatório e transformada, por forças conservadoras, em bem de consumo individual, marcado pela reprodução de desigualdades socioeconômicas. Como bem de consumo, é uma mercadoria negociável e não um direito (SPOSATI, 2018, p. 2317).

Importante salientarmos que, dentre as três políticas que integra a seguridade social, as políticas de saúde e a previdência social, historicamente, já percorriam um processo de materialização ao longo do século XX, diferentemente da assistência social, tratada como caridade e subsidiária.

A segunda hipótese analítica apresentada por Sposati (2018) refere-se aos interesses do capital financeiro, o qual passou a utilizar a proteção social como forma indireta de financiamento privado.

> Os fundos da seguridade social apresentam-se e movimentam, como capital de aplicação, interesses econômicos privados (exemplo é a aplicação dos fundos de pensão em privatizações). A prática da isenção fiscal da cota patronal; os dispositivos de renúncia e isenção fiscal; a reiterada prática do Programa de Recuperação Fiscal (Refis), são estratégias de favorecimento do capital privado e geração de déficits no orçamento da Seguridade Social. Mecanismos de acesso a essas vantagens são mercadorias comerciáveis, não raro, por meio de trocas e favores políticos (SPOSATI, 2018, p. 2317).

Já a terceira hipótese faz referência à universalidade da proteção social que "sugere que a intensidade de forças conservadoras pautadas no individualismo, no estado mínimo, tem descaracterizado a proteção social como direito universalista" (SPOSATI, 2018, p. 2317). Ou seja, há distâncias profundas nos padrões de coberturas, acesso e na relação proteção/desproteção entre as diferentes classes sociais, aprofundando ainda mais as desigualdades sociais brasileiras.

A seguridade social brasileira raramente foi tratada a partir de suas propriedades heurísticas ou analisada empiricamente na sua totalidade, sendo que a maioria das produções teórico-acadêmicas sobre a temática restringem-na ao seguro previdenciário ou analisa cada uma das políticas que a compõe, isolada e autonomamente, tentando relacioná-las a uma suposta seguridade social que, efetivamente, está longe de materializar-se no Brasil (BOSCHETTI, 2000).

Apesar de seu caráter inovador e a intenção de compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que trata de direitos advindos e dependentes do trabalho, como é o caso da previdência

social que exige prévia contribuição; com direitos de caráter universal, no caso da política de saúde, e direitos seletivos e não universal, como instituído pela Constituição Federal, no caso da política de assistência social.

Mesmo com tantos percalços, é preciso reconhecermos que a Constituição Federal de 1988 representou uma expansão dos direitos sociais e do campo da proteção social pública no país. Seus impactos foram relevantes, tanto no que diz respeito ao desenho das políticas, quanto na definição dos beneficiários e dos benefícios, ampliando-se as situações sociais, objeto de garantias legais de proteção, e expandindo a responsabilidade pública (JACCOUD *et al*, 2008).

De acordo com Sposati (2004, p.42), a assistência social, garantida na Constituição Federal de 1988, contesta o conceito de "[...] população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimá-la, pois suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal", tendo, portanto, como público-alvo os segmentos em situação de risco social e vulnerabilidade.

Essa ampliação dos direitos sociais, além de outras questões, como a unificação dos benefícios e a ampliação da cobertura do sistema previdenciário, instituiu um regime diferenciado para os trabalhadores rurais em regime de economia familiar, de natureza parcialmente contributiva. Na saúde, ficou efetivamente expresso o direito à universalização dos seus serviços e atendimento por meio da concepção do Sistema Único de Saúde (SUS), este de caráter público e gratuito. Já a assistência social, elevou-se da antiga condição de ação subsidiária do Estado e caráter compensatório, à condição de política com mesmo grau de relevância das demais políticas de seguridade, formando um sistema de proteção social brasileiro.

Ao reconhecer a assistência social como política pública, o novo texto constitucional abriu uma nova fase de desenvolvimento desta política, consolidada por normatizações posteriores, cujos principais marcos foram a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993, alterado no ano de 2011), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e a Norma Operacional Básica (NOB/2005) que regulamentou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005, atualizada no ano de 2012).

Outro marco importante foi a aprovação, através da Resolução CNAS 269/2006, da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, a NOB-RH/SUAS, que orienta, em seu texto, a ação dos gestores nas três esferas de governo, trabalhadores e as entidades sociais na efetivação da profissionalização da política de assistência social,

objetivando garantir equipe mínima de atendimento nos serviços socioassistenciais e garantir a qualidade das ações realizadas.

No art. 6 da Lei nº. 12.435/2011, que alterou a LOAS, foi instituído, entre os objetivos do SUAS, a educação permanente e a implementação da gestão do trabalho, visando garantir a todos os trabalhadores do SUAS, processos de aprimoramento na prestação dos provimentos socioassistenciais, associado à desprecarização dos vínculos trabalhistas e condições dignas de trabalho. A NOB-RH/SUAS estabelece funções na área da gestão, definindo a necessidade de profissionais responsáveis pelo planejamento, coordenação e gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência social, monitoramento e avaliação, bem como cargos de coordenação para os CRAS e o CREAS (BRASIL, 2012).

Assim a NOB-RH/SUAS institui as equipes de referência, compostas por categorias profissionais de níveis superior e por trabalhadores de nível médio, reconhecendo as equipes de referências como:

> [...] aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (NOB/RH Comentada. p. 25).

Já a Resolução nº. 109/2009 do CNAS, que aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, é um divisor de águas para política de assistência social, pois aprova a padronização dos serviços socioassistenciais, até então inexistentes. A Tipificação padroniza a nomenclatura, os objetivos e conteúdo de cada serviço, entre outros aspectos, garantindo ao SUAS a identidade dos seus serviços em todo território nacional. Assim, os CRAS e CREAS passam a operar nacionalmente como serviços obrigatórios a toda população ou o chamado sujeitos de atenção da assistência social, conforme Vicente Faleiros vem buscando denominar (SPOSATI, 2013).

A Tipificação regulamenta a oferta dos serviços, reconhecendo quais são os serviços da política de assistência social e de que forma eles podem ser ofertados e implementados pelos equipamentos públicos e privados, orientando, inclusive, os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social na certificação das entidades socioassistenciais e na partilha dos recursos.

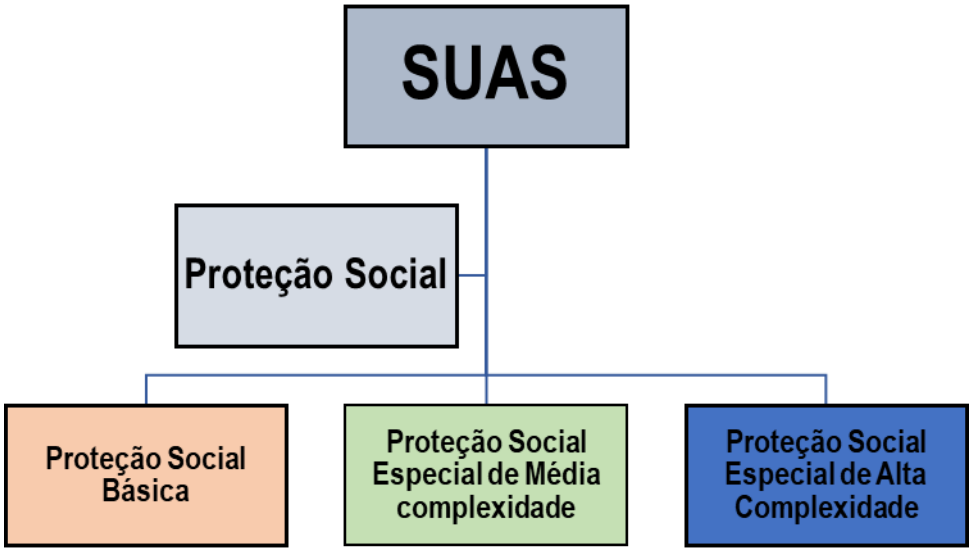
A Lei do SUAS foi aprovada e sancionada no ano de 2011, sendo regulamentada pela Lei n.º 12.435/2011. Portanto, o Brasil passou a contar com o formato de prestação de assistência social descentralizado e com gestão compartilhada entre os três entes federados,

com participação dos conselhos e entidades de assistência social, sob a coordenação nacional do governo federal. Cabe destacarmos que a luta pela aprovação do PL/SUAS iniciou em 2008, passou pelas comissões temáticas, foi aprovado e seguiu para o Senado, em 2010, levando três anos de tramitação no Congresso Nacional, sendo aprovado em 8 de junho de 2011.

A Lei do SUAS altera a LOAS e exige o aperfeiçoamento da gestão da política de assistência social, de modo a garantir a participação popular, o fortalecimento do controle social, a fim de materializar as ações de efetivação e garantia dos direitos socioassistenciais dos sujeitos de atenção do SUAS. Esse estágio exige mais do que nunca a qualificação da gestão, o planejamento e a garantia da equipe mínima dos trabalhadores do SUAS.

O SUAS tem como objetivo atender às demandas socioassistenciais da população, de forma descentralizada e participativa, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando o seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender à sociedade e à universalização dos direitos sociais enquanto um sistema público não-contributivo, que tem por função a garantia da proteção social brasileira.

Figura 1. Sistema Único de Assistência Social - SUAS



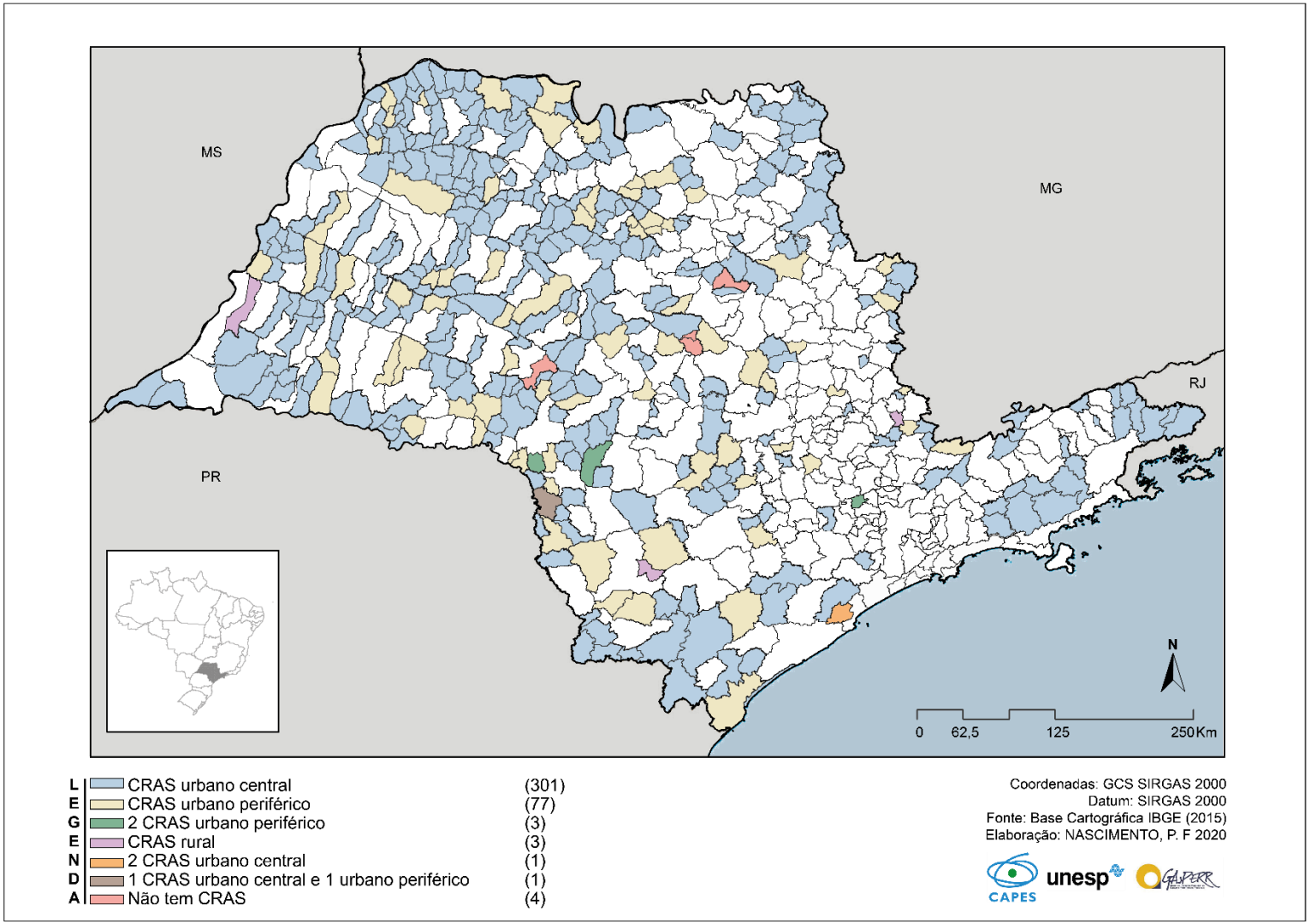
Fonte: NOB/SUAS, 2012. Elaborado pela autora.

O SUAS está organizado em ações socioassistenciais por níveis de complexidade, sendo Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) de Média e Alta Complexidade, tem seu foco prioritário na matricialidade sociofamiliar e na organização do território.

A Proteção Social tem o objetivo de garantir a inclusão das cidadãs e dos cidadãos que se encontram em situação de vulnerabilidade ou de risco social.

Destacamos aqui a relevância de se observar a localização desses equipamentos (Mapa 3), já que o CRAS é a materialização da territorialização da política de assistência social, em locais com maiores incidências de situações de vulnerabilidade social.

Mapa 5. Localização dos CRAS em municípios de Pequeno Porte I



Como é possível observar no Mapa 3, 98% dos municípios de PPI, os CRAS estão localizados nas áreas urbanas, segundo dados do Censo SUAS (2018), e a localização deste equipamento tem relação direta com o acesso ou o não acesso a tal política, evidenciando o processo de democratização do acesso.

A PSB é destinada à prevenção de riscos sociais, por meio da oferta dos benefícios[8], programas[9], projetos[10] e serviços[11] para indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social e tem como seu principal equipamento o CRAS, responsável pelo trabalho social com famílias através da oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral as Famílias (PAIF)[12]. A proteção social básica apresenta caráter preventivo e de inclusão social, tendo como objetivos:

> [...] prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (PNAS, 2004, p.33).

Os serviços de PSB são referenciados nos CRAS e podem ser organizados pela rede pública ou privada dos serviços socioassistenciais instalados na área de abrangência do

[8] 1BPC - Benefício de Prestação Continuada: previsto na Loas e no Estatuto do Idoso, é provido pelo governo federal e consiste no repasse de um salário mínimo mensal ao idoso (pessoa com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua subsistência ou de tê-la suprida por sua família. Esse benefício compõe o nível de proteção social básica, sendo seu repasse efetuado diretamente ao beneficiário. 2- Benefícios eventuais: são previstos no art. 22 da Loas e visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou para atender às necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública (PNAS, 2004).

[9] compreendem ações integradas e complementares, tratadas no art. 24 da Loas, com objetivos, tempo e área de abrangência, defini dos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuada (PNAS, 2004).

[10] definidos nos arts. 25 e 26 da Loas, caracterizam-se como investimentos econômicos sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas (PNAS, 2004).

[11] atividades continuadas, definidas no art. 23 da Loas, que visam à melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei. A Política Nacional de Assistência Social prevê seu ordenamento em rede, de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade (PNAS, 2004).

[12] Além do PAIF a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais prevê outros serviços da proteção social básica que podem ser executados pelo CRAS ou por outros equipamentos referenciados a ele. Os Serviços previstos são: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço da Proteção Social Básica no domicilio para pessoa com deficiência, idoso e suas famílias.

CRAS. Portanto, o CRAS deve ser instalado nas áreas de maior vulnerabilidade social, materializando a dimensão territorial da política.

Atualmente, falar da política de assistência social é um tema bastante complexo, haja vista que a política vem se reinventando e criando estratégias para se manter e resistir contra os desmontes do sistema capitalista dos últimos anos. A política de assistência social vem, desde 2016, passando por períodos de retrocesso de suas conquistas alcançadas ao longo do tempo, de perda de recursos financeiros e de apoio para implementação do SUAS.

Em 2019, ocorreu a "desconvocação" da XII Conferência Nacional da Assistência Social, sob a justificativa de que o parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Cidadania (CONJUR/MC), de 21 de março de 2019, apontou a necessidade de quórum qualificado, ou seja, dois terços dos votos dos conselheiros, para aprovar a convocação extraordinária do processo conferencial. Frente a esta realidade, os representantes da sociedade civil, membros do CNAS, o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social, a Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social, o Fórum Nacional de Trabalhadores do SUAS, o Fórum Nacional de Usuários do SUAS, as Entidades Socioassistenciais, os Movimentos Sociais, as Organizações Populares, os Mandatos Parlamentares, as Universidades, os Sindicatos, os Órgãos de Classe, Defensores do SUAS, e mais de 300 entidades de todo o Brasil fizeram a convocação para realização da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social (CNDAS), que foi realizada no auditório da Associação dos Docentes da Universidade de Brasília (ADUnb), em Brasília. A realização da Conferência Democrática se constituiu em uma das maiores expressões de resistência, organização e mobilização popular em tempos do desmonte dos direitos e da democracia.

A Conferência Nacional Democrática debateu o tema "Assistência Social: Direito do Povo com Financiamento Público e Participação Social", tema bastante relevante frente o momento histórico de autoritarismo e de desmandos dentro da política pública. Já no ano de 2020, o Ministério da Cidadania (MC) publicou normativas sobre os repasses para os municípios, disciplinando o repasse regular à previsão orçamentária federal. Os municípios tiveram uma redução de 30% a 42% nos valores repassados mensalmente e pactuados, conforme os níveis de gestão e os Plano de Ação firmados entre os entes federados.

Assim, muitos serviços de atendimento às famílias foram fechados e outros paralisados em todo o Brasil, devido aos atrasos, redução e ausência dos repasses por parte

do MC. Os municípios enfrentaram o acirramento da desigualdade social, aumento das situações de pobreza e de vulnerabilidades sociais potencializados pela pandemia da COVID-19, sem a garantia de normalização dos repasses públicos, mesmo sendo o SUAS uma política da "linha de frente" no combate e controle da disseminação da COVID-19, que atingiu de maneira brutal a população mais pobre e excluída da sociedade.

Essa redução nos valores repassados mensalmente para os municípios, foi impactada a partir da instituição de um Novo Regime Fiscal no âmbito da União para os próximos 20 anos, a partir da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº. 241/2016, que estabeleceu um limite para as despesas primárias, correspondendo ao conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidas as despesas financeiras.

De acordo com a proposta, do ano de 2017 a 2036, o crescimento anual do gasto não deverá ultrapassar a inflação, o que na prática congelará, em termos reais, a despesa primária no patamar do ano de 2016. Após a aprovação, alterou-se a forma como o orçamento é elaborado e debatido, o modo como se dão as disputas e negociações pelo fundo público e as pressões e limites aplicados sobre a gestão das políticas públicas, em geral.

Segundo a Nota Técnica nº. 27 do IPEA, o Novo Regime Fiscal tinha por objetivo fazer frente à crise econômica brasileira, a PEC nº. 241/2016 pretende, segundo a Exposição de Motivos nº. 00083/2016, "reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal" do Governo Federal (PASSOS et al, 2016, p. 6). O documento ainda apresenta a premissa que sustenta a Exposição de Motivos:

> de que a raiz do problema fiscal do governo está no crescimento da despesa pública primária, que tem implicado no crescimento da dívida pública federal, sendo necessário, portanto, estabilizá-la para conter o avanço desta dívida. Para enfrentá-lo, estabelece como objetivo conter o gasto público: a partir de 2017, a despesa primária da União será limitada ao gasto realizado[13] em 2016, sendo este teto corrigido anualmente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) até 2036. A proposta implica, assim, no congelamento das despesas primárias durante 20 anos, em termos reais, nos patamares de 2016. Além disso, define que o método de correção dos limites só poderá ser alterado a partir do 10º ano de vigência[14]. Especificamente para as áreas de saúde e educação, a PEC 241/16 estabelece alterações no cálculo do valor mínimo a ser aplicado por estas áreas, que deixarão de ser vinculadas às

[13] O gasto realizado a ser considerado para fins de cumprimento do limite das despesas primárias corresponde às despesas pagas, incluindo os restos a pagar, conforme detalhado na Exposição de Motivos nº 00083/16 da PEC 241/16.

[14] Esta alteração deverá ser proposta pelo Presidente da República, por meio de Projeto de Lei, vedando-se a alteração por Medida Provisória.

> receitas da União[15]. A proposta define também quais despesas estarão fora do cômputo do limite das despesas primárias[16], bem como prevê sanções ao Poder que não respeitar o teto imposto para as despesas primárias[17] (PASSOS et al, 2016, p. 6-7).

A maioria das ações e intervenções no campo da assistência social se dão nos municípios e para tal ação e intervenção é imprescindível apontar quem são, quantos são, quais e onde estão os brasileiros potencialmente beneficiários de serviços e atenções. Numa nova situação, não se dispõe de imediato e pronto à análise de sua incidência. A opção que se construiu para exame da política de assistência social na realidade brasileira parte então da defesa de um certo modo de olhar e quantificar os contextos, a partir de:

> • Uma **visão social inovadora**, dando continuidade ao inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, pautada na dimensão ética de incluir "os invisíveis", os transformados em casos individuais, enquanto de fato é parte de uma situação social coletiva; as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades.
> • Uma **visão social de proteção**, o que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los.
> • Uma **visão social capaz de captar as diferenças sociais**, entendendo que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e autonomia. Isto exige confrontar a leitura macrossocial com a leitura micro social.
> • Uma **visão social capaz de entender que a população tem necessidades**, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual.
> • Uma **visão social capaz de identificar forças e não fragilidades** que as diversas situações de vida possuam (PNAS, 2004, p.15 grifos nosso).

Isso significa que a situação atual para a construção da política de assistência social precisa considerar três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e, dentre elas, seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele

[15] A partir de 2017, estes pisos serão corrigidos apenas pela inflação. Sobre os impactos que o NRF implicará para a saúde, ver Vieira e Benevides (2016).

[16] De acordo com parágrafo 6º do artigo 102 da PEC241/16, não se incluem nos limites das despesas primárias: transferências constitucionais (de *royalties* do petróleo, FPM e FPE, do Fundo Constitucional do DF, das cotas do salário-educação, da complementação ao Fundeb), créditos extraordinários, despesas da Justiça Eleitoral com eleições, outras transferências obrigatórias que sejam apuradas em função de receitas vinculadas e despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

[17] No caso de descumprimento do limite, o artigo 103 da PEC 241/16 impõe as seguintes vedações: concessão de aumento, reajuste ou readequação de remuneração dos servidores públicos; criação de cargos, empregos funções ou alteração da estrutura da carreira que impliquem em aumento de despesa, bem como admissão/contratação de pessoal; realização de concurso público. Para o Poder Executivo, existem vedações adicionais, tais como aumento de subsídios e subvenções econômicas, bem como concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

que riscos e vulnerabilidades se constituem. Sob esse princípio, é necessário relacionar as pessoas e seus territórios, no caso os municípios que, do ponto de vista federal, são a menor escala administrativa governamental.

O município, por sua vez, poderá ter territorialização intraurbanas, já na condição de outra totalidade que não é a nação. A unidade sociofamiliar, no que lhe diz respeito, permite o exame da realidade a partir das necessidades, mas também dos recursos de cada núcleo/domicílio. O conhecimento existente sobre as demandas por proteção social é genérico, pode medir e classificar as situações do ponto de vista nacional, mas não as explicar. Este objetivo deverá ser parte do alcance da política nacional em articulação com estudos e pesquisas (PNAS, 2004).

2.2 O Pacto Federativo do SUAS

No Brasil, o sistema federal foi introduzido pelo Decreto nº. 1, de 15 de novembro de 1889, que pôs fim ao Império e ao Estado Unitário, instituiu a República, deu início à Federação e criou a forma presidencial de governo (BONAVIDES, 2000).

Quando a República brasileira foi instaurada, estabeleceu um caminho distinto de parte dos Estados federais até então constituídos, pois se formou a partir da desagregação de um Estado unitário e não da agregação de Estados anteriormente soberanos. "A federação foi criada a partir das vinte províncias herdadas do sistema unitário" (SOUZA, 2005, p.106).

O regime unitário, anterior à Federação, foi marcado pela centralização do poder, já o federalismo brasileiro teve origem no movimento de centralização para a descentralização de poder, sendo o primeiro marcado pelo autoritarismo e o segundo por avanços democráticos (KUGELMAS E SOLA, 1999).

A Constituição Federal de 1988 reafirma a República Federativa Brasileira, disposta no Estado Republicano, sob a pilar da democracia, garantindo direitos e reconhecendo demandas.

> A Constituição Federal de 1988 institui o federalismo trino como mecanismo de contemporização política com as marcantes clivagens regionais, deixando explícito logo em seu Art. 3º, como princípio fundamental reduzir as desigualdades sociais e regionais (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013, p.166).

Ao estabelecer um sistema federativo em três níveis, reconhece a autonomia dos estados e municípios, bem como a necessidade de corresponsabilidade entre os entes sobre as questões regionais e locais.

Os três níveis do sistema federativo, corresponde a um Estado composto por diferentes entidades territoriais autônomas com governo próprio, conhecidas como Estados Federados, constituindo a Federação. Esses Estados Federados são autônomos, isto é, possuem um conjunto de competências garantidas pela Constituição Federal de 1988 que não podem ser revogadas ou alteradas de modo unilateral pelo Governo central.

O Estado Federativo no Brasil é formado por 5.570 unidades: 5568 municípios, cada qual com um arranjo institucional de uma Prefeitura e uma Câmara Municipal; Um Distrito Federal com um Governador (Brasília/DF) e um distrito estadual (Fernando de Noronha/Pernambuco). Em níveis mais amplos e que abarcam os municípios, são 26 Estados, cada um com seu governo, todos compondo uma unidade federativa.

Para organizar as competências dos três entes federados, foi estabelecido o Pacto Federativo pela Constituição Federal de 1988, constante nos art. 1º e art. 18 que afirmam:

> Art. 1º "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos […]". E pelo Art. 18: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".

A Constituição Federal de 1988 reafirma as competências de cada ente da federação, quando no Capítulo II - Da União, no Art. 21, define a competência da União e nos Capítulos III e IV, as competências dos Estados (Art. 25) e Municípios (Art. 30), respectivamente.

Para Soares e Machado (2018), uma Constituição Federal que estabelece o federalismo como forma de Estado, pode apontar o propósito de divisão territorial do poder, mas isso não assegura a autonomia dos entes federados, nem para a União ou para os níveis subnacionais. Ainda asseguram que:

> A divisão do território nacional em unidades constituintes, como estados, províncias, territórios, cantões, lander, comunidades, municípios e outros, é condição necessária para o federalismo, mas está longe de ser condição suficiente para garantir autonomia política às unidades, tampouco é atributo exclusivo das federações. Os países sempre apresentaram recortes territoriais, inclusive os unitários, isso porque a divisão facilita a administração de um

> Estado nacional, principalmente quando esse apresenta grande extensão territorial (SOARES; MACHADO, 2018, p. 26).

A grande questão é como se dará a relação entre a União e os níveis subnacionais e, ao constituir esses governos subnacionais, haverá uma descentralização política para que possam atuar sobre parte do território nacional, assim como, em alguma medida, é necessária a participação destes nas receitas e despesas públicas a partir da descentralização fiscal.

De um ponto de vista espacial, o pacto federativo constitui um arranjo institucional para definir limites e competências das escalas territoriais de cada esfera do poder decisório. Trata-se de um modo institucional de acomodação dos interesses sociais, que são em sua essência territorializados e impõem demandas diferenciadas e complexas, na medida em que as projeções territoriais das necessidades também o são (CASTRO, 1997).

A concepção de federalismo adotada pelos Estados nacionais, a partir dos preceitos constitucionais é apresentada por Soares (2013) como sendo:

> Uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências (SOARES, 2013, p. 3).

A descentralização é uma distribuição de poderes financeiros e funcionais entre os níveis de governo, União, Estados e Municípios. Difere, portanto, da desconcentração, por não afetar necessariamente a distribuição de poder decisório, atuando, na maioria das vezes, apenas no plano físico-territorial. Envolve redistribuição de poder, de deslocamentos de centros decisórios (PEREIRA, 2018).

A Constituição Federal de 1988 instituiu o pacto federativo no âmbito do Estado Democrático brasileiro, formada a partir da união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Ressaltamos a primazia do Estado no comando único na responsabilidade em prol do interesse público e da descentralização política e administrativa das políticas públicas, pautadas na perspectiva de participação e cooperação entre os entes federados, com autonomia e capacidade de gestão pública.

Ainda conforme a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 204, a política de assistência social está organizada e tem como diretriz a descentralização político-administrativa, bem como a participação da população, exigindo um modelo de gestão diferente do que, historicamente, foi desenvolvido nesta política, com modelos conservadores e benemerentes.

A Constituição Federal de 1988 inaugura, assim, a construção de um padrão de proteção social afirmativo de direitos, buscando a superação das práticas assistencialistas e clientelistas. Ainda inovou, ao conferir à assistência social o status de Política Pública, direito da cidadã e do cidadão e dever do Estado.

Quando, em 1988, a assistência social passou a integrar a seguridade social, permitiu para a área a intervenção pública, mas manteve como um complicador o caráter concorrencial entre as três esferas de governo sem atribuição específica para cada instância e com pouca clareza sobre a definição de um recorte público/privado, filantrópico/assistência social, sobre as obrigações ou responsabilidade pública do Estado (SPOSATI; FALCÃO, 1990).

Neste período, duas questões merecem destaque: a primeira trata do início de um movimento de envolvimento e um amplo debate entre a sociedade civil, parlamentares, servidores públicos, professores universitários e pesquisadores, para orientar a elaboração das leis orgânicas federal e municipais e as constituições estaduais, no ano de 1989, como apresentado por Sposati e Falcão (1990). Já a segunda questão foi apresentada por Gomes (2008), ao tratar da centralização da assistência social, que se constituía como forte moeda de troca política de patronagem e de negociação política da Presidência da República para obter aliados políticos, de estados e municípios no Congresso Nacional, reforçando sua trajetória marcada pelo assistencialismo e ajuda, muito bem utilizada para controle de trabalhadores e dos pobres.

No período pós Constituição Federal de 1988, houve uma primeira tentativa de aprovação do projeto de LOAS, que foi totalmente vetado pelo presidente Collor, em 1990, sendo que a nova proposta só foi aprovada no ano de 1993. A partir daí, deu início ao processo de articulação das três esferas de governo com objetivo de partilhar reponsabilidades na gestão da política. Este foi o primeiro grande desenho do pacto federativo da assistência social no Brasil, datado de 1993.

Ao longo dos últimos 27 anos esse pacto vem passando por alterações, sobretudo a partir da aprovação do SUAS, que se concretiza no âmbito de responsabilidade de cada

ente federado na dinâmica dessa política, reafirmando seus pressupostos, pois um sistema único disciplina a gestão pública em todo território brasileiro, exercida de forma sistemática pelos entes federativos.

Ao estabelecer o âmbito da política de assistência social, a LOAS (1993) define que a coordenação e as normas gerais são de responsabilidade da esfera federal e a coordenação e execução dos programas ficam por conta das esferas estadual e municipal. Mesmo a LOAS definindo as atribuições de cada ente, elas só foram melhor especificadas no ano de 2011, com a Lei nº. 12.435, conhecida como Lei do SUAS, que estabeleceu claramente as funções dos entes.

Normativas de grande relevância foram aprovadas no decorrer da década de 1990 e contribuiu para disciplinar o processo de descentralização político-administrativo nas três esferas de governo, sobretudo quanto aos recursos do Serviços de Ação Continuada (SAC)[18]. Ao confrontar o pacto federativo com essa transferência de recursos diretamente dos Estados às entidades e organizações de assistência social, sem vínculo com os municípios, perdurou até que os municípios cumprissem com o disposto no artigo 30 da LOAS, ou seja, a instituição e funcionamento de seu Conselho, com composição paritária entre governo e sociedade civil; ter um Plano, com comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social e ter um Fundo da Assistência Social (SOUZA, 2015).

Desponta-se aqui dois elementos para nossa reflexão: o primeiro é apresentado por Gomes (2008), sobre a relevância da gestão estadual da política em questão, caracterizando esse estágio inicial da descentralização como "estadualizada". O segundo elemento refere-se ao caráter transitório dessa medida, ou seja, à gestão do repasse dos recursos orçamentários estaria toda a cargo do ente estadual até que os municípios cumprissem os requisitos de instituição e funcionamento do Conselho, Plano e Fundo, competência cumulativa do ente estadual que "pode ter gerado a concentração temporária de poder no comando estadual, que foi sendo retirada à medida que os órgãos gestores municipais foram se estruturando para assumir plenamente a municipalização da assistência social" (SOUZA, 2015, p. 48).

[18] Serviços de Ação Continuada (SAC) eram voltados ao atendimento de crianças de zero a seis anos, pessoas com deficiência e idosos, foi criado anterior a CF/1988 e da LOAS/1993. Permaneceu vigente até o ano 2000, operando por meio de convênios diretos da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), com entidades sociais, sem vínculo com os municípios, portanto em confronto com o pacto federativo (SOUZA, 2015).

A partir daí, esses autores levantam duas hipóteses, a primeira é de que, ao final do cumprimento do período transitório, a retirada dessa mediação estadual direta com entidades e organizações provocou um "esvaziamento" do papel exercido pelo ente estadual, tanto pela diminuição do raio de gerenciamento político, quanto pela manipulação que esses recursos permitiram, a relação direta entre o nível federal e municipal da gestão dessa política remove a importância primária do ente estadual e abre espaço para a sua acomodação e baixo protagonismo (GOMES, 2008). A segunda hipótese foi levantada por Souza (2015), quando afirma que o ente estadual, ao dar continuidade às transferências diretas por meio de auxílios e subvenções sem controle social e sem processo licitatório para a contratação de serviços, reforça essa estratégia e mantém sua força política regional sem reforçar o protagonismo da gestão municipal.

> Na lógica do repasse via convênio, a gestão estadual relegou a segundo plano o aprimoramento das relações federativas para dar conta do compromisso de efetivação da política pública de assistência social. O repasse direto de recursos financeiros, favorecia o fortalecimento das bases das relações político-partidárias. Quando esse modelo de condução paralela da política ocorre é negada a presença e arbitragem da gestão municipal (SOUZA, 2015, p.49).

Mesmo com uma gama de dispositivos normativos, não pode haver a continuidade de gestão não federativa da política de assistência social, que favorece o fortalecimento dessas relações político-partidárias, que, por vezes, reforçam a trajetória do não direito da política em questão.

Dada a complexidade do processo de regionalização e das relações entre os entes, destacamos aqui a Lei nº. 4.187 e o Decreto n.º 23.044, todos do ano de 1984, que estabelece a prática da emenda parlamentar na assistência social, persistindo até os dias atuais.

A realização de convênios com as entidades sociais, com presença de reserva orçamentária garantida, é um passo que antecede a concessão de auxílio ou subvenção à entidade indicada por um parlamentar.

> O convênio por sua vez se assenta em parecer preparado por um dos técnicos das DRADS e são por vezes criticados por tomarem muito tempo do trabalho técnico. Lembra-se que de acordo com a Constituição do Estado de São Paulo esse procedimento é proibido (SOUZA, 2015, p.88).

Segundo a Constituição do Estado de São Paulo de 1989, em seu artigo 235: "É vedada a distribuição de recursos públicos, na área de assistência social, diretamente ou

por indicação e sugestão ao órgão competente, por ocupantes de cargos eletivos", e mesmo sendo vedada, acontece de forma institucionalizada.

Esses processos de transferência voluntária de recursos, via celebração de convênio, têm sua origem através de indicação de parlamentares estaduais à Casa Civil, inclusive com código emitido pela Casa Civil do Estado de São Paulo, aplicado na capa de cada processo que permite a identificação do parlamentar responsável pela indicação (SOUZA, 2015).

Considerando a dinâmica social, econômica e demográfica e a evolução das práticas de gestão da administração estadual paulista, provocaram sucessivas alterações não apenas das divisões territoriais, mas também da estrutura funcional da organização regional de nosso Estado (SEADE, 2016). O sentido da descentralização regionalizada da política de assistência social no estado de São Paulo deveria perseguir a universalização dos serviços socioassistenciais públicos, reconhecendo a organização territorial do estado para sua efetivação.

A Fundação SEADE (2016) apresentou uma evolução histórica da divisão regional do estado de São Paulo, a partir de leis e decretos relativos à organização territorial do estado e apresentou dois recortes: o primeiro é relativo às competências dos conteúdos organizacionais e funcionais das entidades territoriais de abrangência regional, que "permite entender as diferenças entre as distintas figuras que aparecem na legislação: regiões metropolitanas, regiões e sub-regiões administrativas, regiões de governo, aglomerações urbanas[...]" (SEADE, 2016, p. 1). O segundo recorte diz respeito às divisões territoriais propriamente ditas, ou seja, "as definições e redefinições dos municípios e as sub-regiões integrantes de cada região. Por vezes, a mesma lei ou decreto contém tanto as funções da entidade regional em questão como seu recorte territorial" (SEADE, 2016, p.2).

A conformação do Estado brasileiro torna-se complexa quanto ao funcionamento de instâncias regionais de organização da administração pública. O documento traz o exemplo de algumas políticas setoriais, bem como no que se refere às divisões regionalizadas, em especial no caso da saúde, cuja instituição do SUS incluiu a criação de instâncias regionais, com referência às agregações de municípios, no "planejamento, execução e financiamento de equipamentos e serviços. Tais instâncias cumprem importantes papéis e têm grande efetividade, em que pesem os problemas e tensões apresentados por seu funcionamento" (SEADE, 2016, p.2).

Outras políticas, de formas distintas, também possuem suas instâncias regionalizadas para a organização dos seus serviços, como educação, transportes, agricultura, assistência social, meio ambiente, segurança pública. “Seu funcionamento é totalmente setorizado e, quando não exclusivamente autorreferente, procura integrar esforços de Estado e municípios com vistas ao funcionamento daquela política específica (SEADE, 2016, p.2).

Não há experiências de integração regional, de distintas políticas públicas envolvendo vários entes federados, bem sucedidas ou efetivas, o que encontramos são muito mais percepções de intenção do legislador e formas de governo, do que uma efetiva ação regional do governo estadual paulista.

Sobre as leis e decretos que se sobrepõem umas às outras, por vezes são consideradas sem efeito, em especial aquelas normativas publicadas às vésperas do encerramento de mandatos, em que a criação ou alteração de regiões parece ter obedecido unicamente a critérios político-eleitorais, pela carga simbólica que a matéria carrega (SEADE, 2016).

Enfim, as referências ao direito à proteção social, primazia do Estado, comando único, autonomia dos entes federados, descentralização político-administrativa, participação e controle social, tornam-se elementos fundamentais para a construção de uma gestão republicana e democrática (SOUZA E ALVES, 2020).

2.2.1 O modelo descentralizado e o financiamento do SUAS

A Política de Assistência Social se fundamenta em normativas e leis que asseguram a direção da implantação e implementação do SUAS em todo território nacional com destaque à Constituição Federal de 1988, que institui a Assistência Social como direito de todos e dever do estado, reconhecendo a assistência social como política pública gratuita, compondo, ao lado da saúde e da previdência, o tripé da seguridade social. Muitas normativas impulsionaram o avanço na implantação e implementação da política de assistência social, dentre elas: em 1993, foi aprovada a LOAS; em 2004, a PNAS; em 2005, a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), alterada pela NOB/2012 e, ainda, em 2006, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/RH), bem como a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada em 2009, através da Resolução do CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social nº. 109/2009.

O modelo descentralizado e participativo instituído pelo SUAS, consagrado na LOAS, está fundamentado na gestão compartilhada de compromissos e corresponsabilidades entre os entes federados, o que garante a oferta de serviços socioassistenciais e a efetivação de direitos sociais. O não cumprimento do pacto federativo impacta na capacidade do SUAS em reduzir vulnerabilidades, riscos e desproteções sociais, agravando ainda mais as violações de direitos e a exclusão social.

Frente à atual realidade e aos retrocessos sofridos pelo não cumprimento das responsabilidades da União e também do governo de Estado, notamos que os instrumentos legais para garantir as responsabilidades de cada ente são insuficientes e inaplicáveis em caso de seu descumprimento. Assim, a constante redução orçamentária e a não efetivação do SUAS enquanto política pública, ferem os direitos constitucionais do cidadão na garantia de proteção social.

O financiamento do SUAS é organizado pela Secretaria Nacional da Assistência Social a partir de pisos de financiamento e pago para os Estados e Municípios por meio do repasse automático fundo a fundo por blocos de proteção social, instituídos pela NOB/SUAS (2012), o que amplia a autonomia do município em definir como será a utilização dos recursos transferidos.

Desta forma, o recurso não é mais direcionado, permitindo que o município implante a sua rede de serviços conforme o diagnóstico socioterritorial e a identificação das vulnerabilidades sociais. Algumas regras ainda são impostas para correta utilização dos recursos, sendo que os recursos dos blocos só podem ser utilizados com serviços referentes ao mesmo bloco, não sendo permitido que recursos da PSB sejam utilizados com a PSE. Os blocos de gestão têm seus eixos de ação definidos em normativas, e toda utilização dos recursos está atrelada à identificação da demanda e ao planejamento das atividades, objetivando atender à demanda das famílias.

O repasse regular e automático é realizado desde que o município e estado cumpram a exigência de ter Plano Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Assistência Social em funcionamento e Fundo Municipal de Assistência Social com alocação de recursos próprios e organizado enquanto unidade orçamentária (Art. 52, NOB/SUAS, 2012).

Há muito que se avançar na efetivação do financiamento do SUAS, pois percebemos que os valores não são reajustados e tampouco pagam o valor compatível com os custos do serviço ofertado, ficando sobre responsabilidade do município a maior parte

do custo financeiro. Atualmente o município pode utilizar os recursos com material de consumo, serviço de terceiros, material permanente e reformas dos espaços físicos onde são ofertados os serviços socioassistenciais.

A PNAS (2004) estabelece como diretrizes do SUAS a matricialidade sociofamiliar e a territorialização dos serviços, de modo a garantir que o SUAS seja executado nas áreas de maior vulnerabilidade com foco no trabalho social com famílias, no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitárias e na oferta das seguranças socioassistenciais[19] de renda, de autonomia, de convivência e de cidadania.

Destacamos que algumas concepções estabelecidas pelas normativas não estão sendo cumpridas pelo atual MC como, por exemplo, a orientação de que o financiamento do SUAS atenda às deliberações das Conferências e dos Conselhos de Assistência Social. Notamos ainda que as alterações realizadas na Portaria SNAS nº. 36/2014, através da Portaria nº. 967, de 22 de março de 2018, trouxe uma perda incalculável para o SUAS.

> **Art. 3º** O FNAS, ao monitorar a execução financeira dos recursos federais, deve:
> I - suspender temporariamente o repasse dos recursos de que trata esta Portaria quando o somatório dos saldos constantes nas contas bancárias vinculadas aos serviços for maior ou igual a doze meses de repasse; e
> II - restabelecer o repasse de recursos de que trata esta Portaria quando o somatório dos saldos constantes nas contas bancárias vinculadas aos serviços for menor que doze meses de repasse.
> III - priorizar o repasse de recursos, conforme a disponibilidade financeira, aos entes federativos que estiverem com menor saldo nas contas dos respectivos fundos de assistência social, observando os saldos individualizados dos Programas, Projetos e dos Blocos de Financiamento da Proteção Social Básica, da Proteção Social Especial e da Gestão do SUAS. (Dispositivo incluído pela Portaria nº 967, de 22 de março de 2018).

De acordo com o dispositivo incluído na Portaria nº. 36/2014, o FNAS vem realizando as transferências fundo a fundo conforme sua disponibilidade financeira desde 2018. Isso significa que não há uma periodicidade na realização dos pagamentos que estão sempre em atraso e que muitas parcelas deixaram de ser pagas, além de ter havido uma redução de até 70% nos valores repassados para os municípios sem nenhum debate ou repactuação pública.

Mesmo no ano de 2020, frente à situação de calamidade pública e socioemergencial, os repasses não foram reestabelecidos e tampouco normalizados. O SUAS esteve na linha de frente de enfrentamento à crise da pandemia do COVID-19 sem a prioridade da vacinação da equipe técnica e sem investimentos.

[19] Seguranças de acolhida, de convívio ou vivência familiar, de renda, de autonomia, de apoio e auxílio.

Nesse período, foi realizado repasse por meio da Portaria nº. 378/2020 do incremento temporário da COVID-19, bem como pela Portaria nº. 369/2020, que garantiu o repasse para aquisição de EPI, alimentos ricos em proteína para os usuários e para implementação dos serviços de acolhimento ou da rede socioassistencial. Foram com estes recursos que o SUAS se manteve durante esses quase dois anos de pandemia. Alguns estados conseguiram implementar recursos para custeio dos benefícios eventuais, mais nada significativo. O que observamos foi que novos programas de transferência de renda celetistas e excludentes, chamados de bolsa auxílio, bolsa trabalho, bolsa esporte, bolsa saúde, foram implementados, o que rompe com a efetivação dos direitos universalistas do SUAS.

A vigilância socioassistencial tem a função de apoiar o processo de planejamento do SUAS por meio da elaboração dos Planos de Trabalho da Assistência Social e na participação da elaboração das peças orçamentárias, seja na elaboração do Plano Plurianual Municipal (PPA) com metas, diretrizes e prioridades para o quadriênio de vigência do plano, seja na elaboração anual da Lei de Diretrizes Orçamentarias e na Lei Orçamentária. De acordo com art. 51 da NOB/SUAS (2012), os pressupostos do cofinanciamento do SUAS são:

> I - a definição e o cumprimento das competências e responsabilidades dos entes federativos;
> II - A participação orçamentária e financeira de todos os entes federativos;
> III - A implantação e a implementação das transferências de recursos por meio de repasses na modalidade fundo a fundo, de forma regular e automática;
> IV - O financiamento contínuo de benefícios e de serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente; V - o estabelecimento de pisos para os serviços socioassistenciais e de incentivos para a gestão; VI - a adoção de critérios transparentes de partilha de recursos, pactuados nas Comissões Intergestores e deliberados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social;
> VII - O financiamento de programas e projetos.

A territorialização possibilita a identificação das reais necessidades das famílias atendidas e a partir da identificação das demandas e das potencialidades diagnosticadas torna-se possível efetivar a política pública.

Por fim, destacamos que, mesmo com um arcabouço de normativas e diretrizes que definem o cofinanciamento do SUAS, a efetivação e o cumprimento das responsabilidades dos entes federados, em especial ao que tange ao financiamento, ora avança lentamente ou, em alguns momentos, retrocede, ora até estagna. Programas de Governo são criados e financiados sem estarem tipificados, bem como repasses ainda

acontecem na modalidade de convênios ou transferências voluntárias, as chamadas de indicação parlamentar realizadas pela via política dos deputados estaduais e federais. Outro aspecto que contradiz a lógica do SUAS é a ausência da definição de um percentual mínimo para orçamento da assistência social, assim como estabelecido na educação e na saúde[20].

2.3 O Pacto de Aprimoramento do SUAS

O Pacto de Aprimoramento do SUAS é resultado de um intenso processo de discussão entre representantes dos três níveis da federação na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Por meio desse instrumento se materializam as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, ou seja, trata-se de uma estrutura que potencializa o aprimoramento do sistema como um todo.

O Pacto de Aprimoramento do SUAS foi constituído, do ponto de vista normativo, pela Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), aprovada pela Resolução CNAS, nº. 33, de 12 de dezembro de 2012. É o instrumento do SUAS, firmado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme expresso no art. 23 (NOB/SUAS, 2012), no qual todos os entes devem elaborar o Pacto de Aprimoramento do SUAS, contendo: i) ações de estruturação e aperfeiçoamento do SUAS em seu âmbito; ii) planejamento e acompanhamento da gestão, organização e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Conforme estabelece esta legislação, o referido pacto deve ser elaborado a cada quatro anos, seguindo a vigência dos Planos Plurianuais e dos Planos de Assistência Social, que devem ser construídos atentando para essas metas, sendo tarefa dos entes federados o acompanhamento dessas metas e o planejamento para viabilizar a sua materialização. Ainda de acordo com a NOB/SUAS (2012), a revisão das metas do Pacto deve ocorrer anualmente, bem como a sua avaliação, a fim de acompanhar a evolução do cenário de realização das metas, identificar os limites encontrados para concretizá-lo e projetar caminhos possíveis para alcançar sua efetivação, previstos no art. 23, §1º e §2º (NOB/SUAS, 2012).

[20] Para maiores informações, consultar a NOB/SUAS, 2012 e LOAS, 2011.

> A União deverá pactuar na CIT, no último ano de vigência do PPA de cada ente federativo, a cada 4 (quatro anos), as prioridades e metas nacionais para Estados, Distrito Federal e Municípios. §4º Os Estados deverão pactuar nas CIBs, no último ano de vigência do PPA dos Municípios, a cada 4 (quatro) anos, as prioridades e metas regionais e estaduais para os municípios, que devem guardar consonância com as prioridades e metas nacionais (art.23, §3° e 4º).

A União e os Estados devem acompanhar a realização das prioridades e das metas contidas no Pacto, sendo que a primeira pactuação das prioridades e metas se deu no exercício de 2015 para os Estados e o Distrito Federal, com vigência para o quadriênio de 2016-2019, e para os Municípios a primeira pactuação ocorreu no exercício de 2013, com vigência para o quadriênio de 2014-2017.

A estrutura do pacto está descrita no art. 24 da NOB/SUAS (2012), que compreende:

> I - Definição de indicadores;
> II - Definição de níveis de gestão;
> III - Fixação de prioridades e metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS;
> IV - Planejamento para o alcance de metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS;
> V - Apoio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para o alcance das metas pactuadas;
> VI - Adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação.

O acompanhamento e a avaliação do Pacto têm por objetivo observar o cumprimento do que foi estabelecido e a efetivação dos compromissos assumidos entre os entes para a avanço contínuo da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, visando à sua adequação gradativa aos padrões estabelecidos pelo SUAS. Nesse sentido, cada meta refere-se a um ponto estratégico que deve ser observado pelo gestor municipal na condução do SUAS.

Para o planejamento e definição das metas do Pacto de Aprimoramento, realizou-se avaliação dos avanços já obtidos ao longo dos anos pela política de assistência social até o ano de 2013. Assim, as metas apontam para os avanços que se deseja alcançar, ou seja, projetaram o SUAS que se desejava para os anos seguintes. Foram estabelecidas metas para as esferas da PSB e PSE da Assistência Social, bem como para a gestão e o controle social dessa política, totalizando 21 prioridades municipais e 23 para o estado de São Paulo.

Conforme os quadros a seguir, é possível observarmos as metas que foram estabelecidas para o quadriênio 2014-2017 para os municípios:

Quadro 3. Plano de Metas municipal para proteção básica – 2014/2017

PROTEÇÃO BÁSICA MUNICIPAL	
Meta	**Prioridade**
META 1 - Acompanhar pelo PAIF, as famílias registradas no Cadastro Único	Municípios de pequeno porte I - taxa de acompanhamento do PAIF igual ou maior que 15%. Demais portes - taxa de acompanhamento do PAIF igual ou maior que 10%
META 2 - Acompanhar pelo PAIF as famílias com membros integrantes do BPC	Municípios de pequeno porte I - taxa de acompanhamento do BPC igual ou maior que 25%. Demais portes - taxa de acompanhamento do BPC igual ou maior que 10%
META 3 - Cadastrar as famílias com beneficiários do BPC no CadÚnico	70% para municípios de pequeno porte I e II; 60% para municípios de médio e grande porte; 50% para metrópoles.
META 4 - Acompanhar pelo PAIF as famílias beneficiárias do PBF que apresentem outras vulnerabilidades sociais, para além da insuficiência de renda	Municípios de pequeno porte I - taxa de acompanhamento do PBF igual ou maior que 15%. Demais portes - taxa de acompanhamento do PAIF igual ou maior que 10%
META 5 - Acompanhar pelo PAIF as famílias beneficiárias do PBF em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades, com registro no respectivo sistema de informação, cujos motivos	Meta não calculada
META 6 - Reordenar o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Meta não calculada
META 7 - Ampliar a cobertura da Proteção Social Básica nos municípios de grande porte e metrópoles	Referenciar aos CRAS 100% das famílias constante no CadÚnico com meio salário mínimo ou 20% (vinte por cento) dos domicílios do município
META 8 - Aderir ao Programa BPC na Escola	Adesão de 100% dos municípios ao Programa BPC na Escola

Fonte: Departamento de Gestão do SUAS - DGSUAS, SNAS, MDS, 2013. Elaborado pela autora.

Quadro 4. Plano de Metas municipal para proteção especial – 2014/2017

PROTEÇÃO ESPECIAL MUNICIPAL	
Meta	**Prioridade**
META 9 - Ampliar a cobertura do PAEFI nos municípios com mais de 20.000 habitantes	Implantar 1 CREAS em municípios entre 20 e 200 mil habitantes; Implantar 1 CREAS para cada conjunto de 200.000 habitantes para os municípios acima de 200 mil habitantes;
META 10 - Identificar e cadastrar famílias no CadÚnico com a presença de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil	Meta não calculada
META 11 - Cadastrar população em situação de rua	Meta não calculada
META 12 - Atender a população de rua	Meta não calculada
META 13 - Acompanhar pelo PAEFI as famílias com crianças e adolescentes em serviço de acolhimento	Meta não calculada
META 14 - Reordenar os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes	Meta não calculada
META 15 - Acompanhar pelo PAEFI das famílias com violação de direitos em decorrência do uso de substâncias psicoativas	Realizar em 100% dos CREAS o acompanhamento de famílias com presença de violação de direitos em decorrência do uso de substâncias psicoativas
META 16 - Implantar Unidades de Acolhimento (residência inclusiva) para pessoas com deficiência em situação de dependência com rompimento de vínculos familiares	Meta não calculada

Fonte: Departamento de Gestão do SUAS - DGSUAS, SNAS, MDS, 2013. Elaborado pela autora.

Quadro 5. Plano de Metas para gestão estadual

GESTÃO MUNICIPAL DO SUAS	
Meta	**Prioridade**
META 17 - Desprecarizar os vínculos trabalhistas das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e na gestão do SUAS	Atingir percentual mínimo 60% de trabalhadores do SUAS de nível superior e médio com vínculo de servidor estatutário ou empregado público
META 18 - Estruturar as SMAS com formalização de áreas essenciais	Municípios de pequeno I e II e médio porte: 100% dos municípios com instituição formal, na estrutura do órgão gestor de assistência social, as áreas constituídas de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e a área de Gestão do SUAS com competência de Vigilância Socioassistencial; municípios de grande porte e metrópole: 100% dos muncípios com instituição formal, na estrutura do órgão gestor de assistência social, áreas constituídas de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, com subdivisão de Média e Alta Complexidade, Gestão Financeira e Orçamentária, Gestão de Benefícios Assistenciais e Transferência de Renda, área de Gestão do SUAS com competência de: Gestão do Trabalho, Regulação do SUAS e Vigilância Socioassistencial
META 19 - Adequar a legislação Municipal à legislação do SUAS	100% dos municípios com Lei que regulamenta a Assistência Social e o SUAS atualizada
META 20 - Ampliar a participação dos usuários e trabalhadores nos Conselhos Municipais de Assistência Social	Atingir 100% dos Conselhos Municipais de Assistência Social com representantes de usuários e dos trabalhadores do SUAS na representação da sociedade civil
META 21 - Regularizar o CMAS como instância Controle Social do Programa Bolsa Família	Atingir 100% dos Conselhos Municipais de Assistência Social como instância de controle social do PBF

Fonte: Departamento de Gestão do SUAS - DGSUAS, SNAS, MDS, 2013. Elaborado pela autora.

Como notamos nos quadros, nos quais consta a descrição das metas prioritárias, o porte populacional é uma das bases do Pacto de Aprimoramento do SUAS, sendo que para algumas metas, são exigidas ações específicas para os municípios de PPI, tratados de forma relativamente homogênea.

Já para o Pacto de Aprimoramento do SUAS estadual, com vigência para o período de 2016 a 2019, com destaque para o estado de São Paulo, além da ênfase nos portes populacionais, a regionalização ganha destaque, tanto na oferta/cobertura dos serviços, quanto no fortalecimento do controle social a partir da DRADS. Como é possível verificarmos nos quadros a seguir, há uma divisão de prioridades por temáticas.

Quadro 6. Pacto de Aprimoramento do estado de São Paulo – 2016/2019

Pacto de Aprimoramento do Estado de São Paulo 2016-2019
Prioridade 1 – Universalização do Suas
Meta 1: Assegurar a cobertura regionalizada de acolhimento para crianças, adolescentes ou jovens em municípios de pequeno Porte I e II, de modo que atenda, no mínimo, 50% da demanda estimada, de acordo com os parâmetros utilizados na pactuação da regionalização do Estado, garantindo o início e continuidade da implantação em 2017 e a conclusão até 2018.
Meta 2: Assegurar a cobertura regionalizada ou municipal, com cofinanciamento estadual, dos Serviços de Média Complexidade/CREAS, nos municípios de Pequeno Porte I, da seguinte forma: Estados com cobertura menor que 10%, alcançar 10% dos municípios; Estados com cobertura maior que 10%, alcançar 20% dos municípios.
Meta 3: Cofinanciar patamar mínimo de 30% dos municípios cofinanciados pela União, priorizando aqueles que possuam Lei municipal instituída, que organiza a Política de Assistência Social para a oferta de cada nível de proteção: Proteção Social Básica; Proteção Especial de Média Complexidade e Alta Complexidade, com planejamento de cobertura progressiva.
Meta 4: Cofinanciar os benefícios eventuais aos municípios, priorizando àqueles que possuam Lei municipal instituída, que organiza a Política de Assistência Social, conforme critérios de repasse de recursos definidos na Comissão Intergestores Bipartite – CIB, sendo que os estados que cofinanciam menos de 10% (dez por cento) dos municípios, atingirão o patamar de 10% (dez por cento) até 2018 e 20% (vinte por cento) até 2019;

Fonte: NOB/SUAS, 2012. Elaborado pela autora.

Quadro 7. Pacto de Aprimoramento do estado de São Paulo – 2016/2019

Pacto de Aprimoramento do Estado de São Paulo 2016-2019
Prioridade 2 – Aperfeiçoamento Institucional
Meta 5: Estruturar e consolidar a Vigilância Socioassistencial conforme normativas e orientações técnicas do MDSA, e por meio dela produzir diagnósticos socioterritoriais do Estado.
Meta 6: Assegurar em 100% dos municípios assessoramento e apoio técnico prestado por equipe qualificada, preferencialmente com presença de profissional da área de antropologia, visando à promoção de ações para a redução da vulnerabilidade social de povos e comunidades tradicionais.
Meta 7: Apoiar os municípios, de modo a ter no mínimo 70% das Entidades ou Organizações de Assistência Social do estado com seus dados completos e atualizados no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS).
Meta 8: Prestar apoio técnico específico aos municípios priorizados a partir de critérios definidos anualmente pela CIT, com registro em Sistema de Informações
Meta 9: Instituir Lei estadual que organiza a Política de Assistência Social.
Meta 10: Criar ou aperfeiçoar as normativas relativas ao financiamento estadual do SUAS, adotando modelo de Bloco de Financiamento praticado pela União.
Meta 11: Instituir formalmente nos Estados as áreas estratégicas do SUAS: Proteção Social Básica; Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade; Gestão do SUAS, com as subdivisões de Vigilância Socioassistencial, Regulação do Suas e Gestão do Trabalho; e Gestão do FEAS.
Meta 12: Pactuar na CIB e deliberar no Conselho Estadual de Assistência Social anualmente o Plano de Apoio Técnico aos municípios
Meta 13: Implantar formalmente o Núcleo de Educação Permanente – NUEP, nos estados e no DF, assim como garantir seu pleno funcionamento com, no mínimo, 2 (duas) reuniões anuais.
Meta 14: Garantir ações de educação permanente para 100% dos municípios conforme as responsabilidades dos estados na Política Nacional de Educação Permanente do SUAS – PNEP - SUAS e de acordo com o Plano Estadual de Educação Permanente do SUAS.
Meta 15: Estruturar ações com os municípios para ampliar o acesso ao Benefício de Prestação Continuada - BPC em 100% (cem por cento) daqueles que possuem povos e comunidades tradicionais em situação de vulnerabilidade social.
Meta 16: Estruturar ações com os municípios para ampliar o acesso ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único e o aprimoramento da gestão do Programa Bolsa Família - PBF em 100% (cem por cento) daqueles que possuem povos e comunidades tradicionais em situação de vulnerabilidade social.
Meta 17: Garantir a participação de todos os municípios do estado na capacitação de gestão do Cadastro Único e do PBF, com a participação de ao menos um representante da gestão municipal do Cadastro Único e do PBF, da proteção social básica e, quando couber, representantes da área de controle social e das áreas de saúde e educação.
Fonte: NOB/SUAS, 2012. Elaborado pela autora.

Quadro 8. Pacto de Aprimoramento do estado de São Paulo – 2016/2019

Pacto de Aprimoramento do Estado de São Paulo 2016-2019
Prioridade 3 – Integralidade da Proteção
Meta 18: Prestar apoio técnico aos municípios de modo que as crianças e adolescentes beneficiárias do BPC estejam matriculadas na escola, considerando os seguintes percentuais: 60% em 2017; 70% em 2018; 80% em 2019.
Meta 19: Articular com a Justiça e Ministério Público Estadual para construção de ações integradas e fluxos, e institucionalizá-los em normativas, protocolos, ou instrumentos que regulem a relação com o SUAS, em consonância com as diretrizes nacionais.
Fonte: NOB/SUAS, 2012. Elaborado pela autora.

Quadro 9. Pacto de Aprimoramento estado de SP 2016-2019

Pacto de Aprimoramento do Estado de São Paulo 2016-2019
Prioridade 4 – Gestão Democrática e Participativa
Meta 20: Revisar as normativas do respectivo Conselho de Assistência Social, de forma a garantir a proporcionalidade entre trabalhadores, usuários e entidades, e incluir na cota governamental, representante do Colegiado Estadual de Gestores Municipais da Assistência Social - COEGEMAS
Meta 21: Garantir no mínimo 8 reuniões anuais para as CIB com a participação do Conselho Estadual de Assistência Social e remeter à Secretaria Técnica da CIT as respectivas atas e Resoluções.
Meta 22: Garantir, por solicitação do respectivo conselho de assistência social, no mínimo, 2 reuniões anuais descentralizadas para fortalecer o controle social.
Meta 23: Ampliar o aporte financeiro para custear o funcionamento do Conselho Estadual de Assistência Social – CONSEAS.
Fonte: NOB/SUAS, 2012. Elaborado pela autora.

Atualmente, a Secretaria de Desenvolvimento Social do estado de São Paulo (SEDS) é composta por 26 DRADS. A regionalização do território para fins de ordenamento das ações do governo estadual está fundamentada, de modo geral, no pressuposto de que há razoável grau de homogeneidade entre os municípios que a integram, sendo estes articulados e movidos por relações funcionais e em torno de uma cidade polo ou sede. No entanto, é evidente que as transformações socioeconômicas ocorridas nas últimas décadas, em função de processos de desenvolvimento e urbanização do estado, fizeram com que a regionalização, com base no estabelecimento de limites definidos apenas administrativamente, se mostrasse insuficiente para apoiar a formulação, implantação e gestão de políticas públicas (PEAS, 2015).

A territorialização, a descentralização compartilhada e a regionalização são vistas como uma das estratégias de cooperação entre os entes federados para garantir e ampliar o acesso com qualidade à proteção social, e para os entes estaduais é essencial para

identificar as demandas e as necessidades territoriais, além de favorecer a prática da intersetorialidade, inclusive para o desenho da regionalização.

O ente estadual precisa prevalecer do conhecimento dos riscos e vulnerabilidades do seu território, da rede socioassistencial existente e do fluxo de usuários no sistema.

> Faz-se necessário conhecer as formas de organização existentes nos municípios para atender indivíduos e famílias com direitos socioassistenciais violados. Diante do conhecimento da realidade de cada município, o Estado deve coordenar o planejamento conjunto desta questão estabelecendo a referência e a contra referência regional, estadual e interestadual, de média e alta complexidade estabelecendo assim o desenho da regionalização (SNAS/MDS, 2007, p. 38).

Os governos estaduais têm papel fundamental de mediar a relação entre os municípios, na perspectiva de ultrapassar o âmbito do território municipal para a organização da oferta de serviços.

No estado de São Paulo, existem eixos com cidades próximas a vias rodoviárias relevantes, por exemplo, ou áreas com arranjos produtivos locais, polos tecnológicos, dentre outras configurações, que apresentam perfis socioeconômicos muito diferenciados entre si. A influência das malhas viárias é evidente, tendo em vista que algumas áreas próximas à capital são bem servidas por determinados eixos rodoviários, como as regiões de Campinas, Sorocaba, Vale do Paraíba, Ribeirão Preto e Região Central (São Carlos e Araraquara), atraindo os mais diversos investimentos públicos e privados; outras regiões mais afastadas, com vias de transporte mais precárias e que não apresentam vantagens locacionais para o capital, como o Vale do Ribeira, o Litoral Sul, o Pontal do Paranapanema, bem como a região atendida pela DRADS Itapeva, permanecem como áreas estagnadas economicamente ou com um crescimento muito inferior ao das áreas de maior dinamismo (PEAS, 2015).

2.4 Gestão da política de assistência social no estado de São Paulo: regionalização a partir das DRADS

A regionalização do ente estadual amplia, em uma nova escala, a relação entre os entes federativos e instala condições para incentivar a relação intermunicipal como componente da estratégia de territorialização da política em questão, intensificando

> [...] as condições de implantação e funcionamento de serviços especializados de proteção socioassistencial que passam a contar com a possiblidade de pactuação

> entre municípios avizinhados, e ainda pode instalar medidas de fomento e de referências para relações interinstitucionais e intersetoriais. Essas relações podem ser um qualificador da gestão territorial entre os entes federativos (SOUZA, 2015, p. 61).

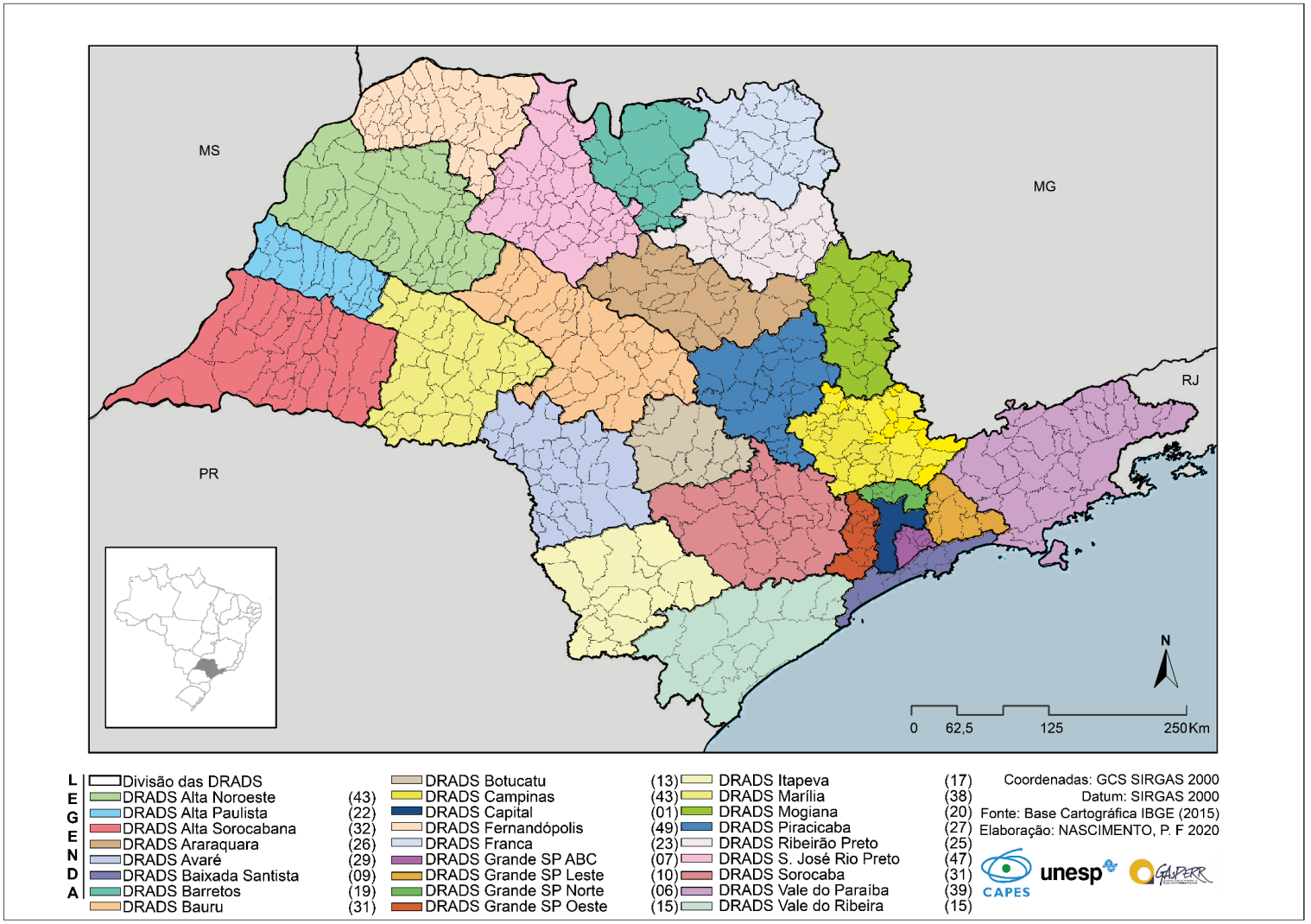
A demanda por PSE de média e alta complexidade vem exigindo um desenho regional no âmbito dos entes estaduais e considerar o debate sobre a regionalização exige esforço analítico e teórico-metodológico.

A regionalização do stado de São Paulo para a gestão do SUAS demarca a natureza política, econômica e social, decorrente do modelo de gestão regional da política de assistência social, previsto desde 2012, no Pacto de Aprimoramento (NOB/SUAS, 2012), no qual se introduz a instância intermunicipal do SUAS. Nesse sentido, "a concepção de regionalização da gestão estadual da política de assistência social como modo de gestão territorial introduziu uma nova escala no processo de gestão pública no campo social" (SOUZA, 2015, p. 103).

Sendo responsabilidade dos estados "organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, de acordo com o diagnóstico socioterritorial e os critérios pactuados na CIB e deliberados pelo CEAS" (NOB/SUAS, 2012, Art. 15, p.22), "a regionalização intermunicipal torna-se imprescindível face a presença massiva no país de municípios de Pequeno Porte I" (SOUZA, 2015, p. 104), frente aos desafios na gestão territorial da política da assistência social, que assinalam as inconsistências no seu planejamento e execução e a dificuldade de construir respostas concretas diante do amplo número de demandas provenientes de todos os municípios do interior do estado.

A atual divisão para gestão regional da política de assistência social no estado de São Paulo, estabelecida no Cap. III - Seção II, do Decreto nº. 49.688/2005, referente ao detalhamento da estrutura básica da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, estrutura-se em 26 DRADS como mostra o Mapa 5, sendo possível observarmos, através do hiperlink a consultar os mapas no Atlas das Tipologias, quais municípios compõem cada diretoria e seu porte na classificação na PNAS: Alta Noroeste, Alta Paulista, Alta Sorocabana, Araraquara, Avaré, Baixada Santista, Barretos, Bauru, Botucatu, Campinas, Fernandópolis, Franca, Grande São Paulo ABC, Grande São Paulo Leste, Grande São Paulo Norte, Grande São Paulo Oeste, Itapeva, Marília, Mogiana, Piracicaba, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Sorocaba, Vale do Paraíba e Vale do Ribeira.

Mapa 6. Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS)



O notável desafio do SUAS de "reconhecer as especificidades, inequidades e desigualdes regionais e municipais no planejamento e execução das ações" (NOB/SUAS, 2012, Art.2, p.16), referentes às funções de proteção social, vigilância socioassistencial e defesa dos direitos da sociedade, com prioridade nos casos de situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social (NOB/SUAS, 2012), torna-se evidente, tanto nos processos de mudança e composição das DRADS, como nos niveís de gestão relacionados à escala de aprimoramento do SUAS.

O primeiro aspecto, refere-se ao processo de divisão regional e suas mudanças, desde 1993, ano em que foram criados os primeiros Escritórios Regionais de Assistência Social (ERAS) no estado de São Paulo, mediante o Decreto nº. 36.251/1993. Posteriormente, em 1998, foram extintos perante a criação de Divisões Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social, por meio do Decreto nº. 42.826, às quais ue foram substituídas pelas DDRADS, com a edição do Decreto nº. 49.688/2005 (SOUZA, 2015), para cumprir as atribuições relacionadas no Quadro 10:

Quadro 10. Atribuições das Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social

I - orientar e assistir municípios e entidades sociais na implementação e no acompanhamento de políticas e programas de assistência e desenvolvimento social sob orientação técnica dos Grupos que compõem a Coordenadoria;
II - executar as atividades previstas para a Coordenadoria de Ação Social no âmbito regional da Diretoria, observadas as diretrizes por ela estabelecidas;
III - fomentar o estabelecimento e o aperfeiçoamento das redes sociais locais, integrando a ação dos Conselhos, municípios e entidades empresariais e sociais;
IV - estimular e orientar a formação e o funcionamento de Conselhos e Fundos Municipais de Assistência Social;
V - produzir informações para as Coordenadorias, que sirvam de base à tomada de decisões, ao planejamento e ao controle de atividades de interesse da Secretaria;
VI - receber os pedidos e formalizar os expedientes e processos para celebração de convênios e examinar sua viabilidade administrativa, orçamentária e financeira, emitindo parecer, bem assim quanto ao registro de entidades e organizações sociais;
VII - formalizar correspondências preliminares e documentação de convênio com entidades e municípios, relativa aos recursos do Estado;
IX - avaliar e emitir pareceres técnicos acerca dos trabalhos conveniados e sobre as entidades e organizações sociais;
X - manifestar-se sobre os trabalhos dos municípios, com vista à sua qualificação para a Gestão Municipal;
XI - colaborar com outros órgãos do Estado na execução dos programas;
XII - participar de eventos e reuniões com prefeituras e entidades diversas sobre matéria referente à assistência social;
XIII - divulgar as ações da Pasta junto aos veículos de comunicação regionais, bem como encaminhar cópia das notícias veiculadas na mídia local, de acordo com orientação do Departamento de Comunicação Institucional;
XIV - representar a Secretaria em âmbito regional e sub-regional junto a outros órgãos públicos e privados, Conselhos e Fóruns de Assistência Social.
Fonte: SEDS, Decreto 49.688/2005, Art. 47. Elaborado pela autora.

No que diz respeito à escala de aprimoramento e níveis de gestão do SUAS nos municípios, atualmente, o nível de gestão plena da execução efetiva da polítca só alcança 12,70%, frente aos níves de gestão inicial e básica, sendo este último o de maior impacto no estado (83,70%), conforme Tabela 1.

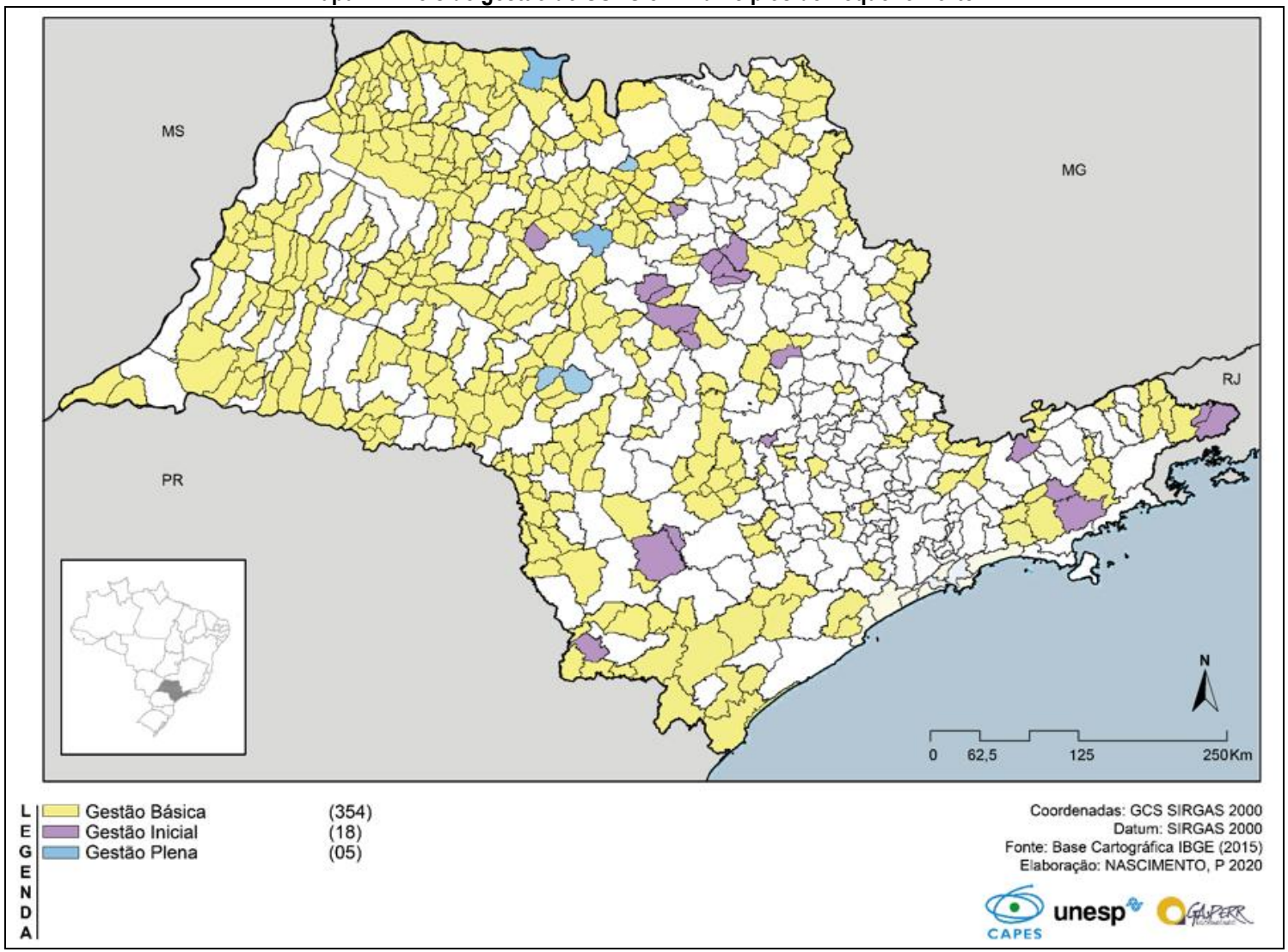
Tabela 1. Número de municipíos paulistas por porte e nível de gestão do SUAS

Porte	Nível de Gestão			Nº de municípios
	Inicial	Básica	Plena	
Pequeno I	22	373	6	401
Pequeno II	1	102	17	120
Médio	0	35	14	49
Grande	0	29	43	72
Metrópole	0	0	3	3
Total	23	540	82	645
% por nível de gestão	3,50	83,70	12,70	100

Fonte: PMASWeb, 2020. Elaborado pela autora.

Ainda sobre o ano de 2020, a gestão de atendimento pelo SUAS em municípios de Pequeno Porte I é de 93% , executando a política com o nível de gestão básica, de acordo com Mapa 7.

Mapa 7. Níveis de gestão do SUAS em municípios de Pequeno Porte I



A dinâmica temporal da implantação de equipamentos CRAS em municípios paulistas de PPI, indica que a territorialização da política política e sua gestão em coordenação do SUAS, tiveram início no ano de 2005, como demonstrado em quadro anterior. Até 2018, dos 390 municípios de PPI do estado de São Paulo, 98,97% contavam com a cobertura deste tipo de equipamentos, cujo nível de gestão corresponde em maior medidas a equipamentos de atendimento básico e inicial (Mapa 7).

2.5 A Vigilância Socioassistencial em municípios de Pequeno Porte I

A Vigilância Socioassistencial é uma função essencial da PN AS (2004), que visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias, delineando a ocorrência de vulnerabilidades e riscos sociais. A execução da Vigilância Socioassistencial é essencial para as outras duas outras funções: a proteção social e a defesa de direitos.

Ao institucionalizar e implantar a Vigilância Socioassistencial, pressupõe uma mudança de cultura da gestão da política, na qual decisões serão baseadas em informações organizadas e sistematizadas e não mais em achismos. Na prática, isso significa estabelecer, de forma concreta, a responsabilidade e capacidade de intervenção diante das demandas pelas quais devem responder, identificando com que intensidade se expressam no contexto da sociedade brasileira.

Esta função deve ser considerada como instrumento das proteções sociais que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território, tendo por objetivo a produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas:

> I – das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios;
> II – do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede Socioassistencial (BRASIL, 2012, p.40).

É preciso esclarecermos que não se trata de mais uma área da gestão da política com trabalho isolado, visto que esta função é responsável pela produção de informações. Este novo olhar é muito mais amplo, pois

> [...] as informações produzidas necessitam fazer sentido para a gestão, devem servir para proteger melhor, para defender melhor os direitos dos usuários dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais. Desta forma criam-se referências para o planejamento, para o conhecimento das famílias, para

> elaboração de ofertas sintonizadas com as necessidades e demandas detectadas pela vigilância socioassistencial (BRASIL, 2013, p. 18).

Desta forma, a função da vigilância só estará constituída se estiver conectada com o mundo real da gestão da política e na prestação dos serviços, devendo se firmar na visão de totalidade.

> [...] sobre o que é, e o que acontece no cotidiano da gestão da assistência social, a partir dos territórios de vivência dos usuários e beneficiários com seus múltiplos agentes, das equipes de ponta com suas múltiplas ações, das organizações socioassistenciais parceiras e suas múltiplas ramificações (BRASIL, 2013, p. 18).

A Vigilância Socioassistencial tem como ponto essencial essa dinâmica do cotidiano, sejam eles as cidades, bairros ou nos territórios de cada serviço, nos quais a vida acontece. Destacamos aqui a importância da perspectiva territorial enquanto territórios de vivências da população beneficiária da política em questão. Já os territórios administrativos se constituem em uma referência relevante e essencial para a gestão da política de assistência social, mas os territórios de vivências extrapolam os limites estabelecidos pela própria política, tendo o beneficiário que se adequar a esses limites administrativos.

A adequação entre as necessidades da população e a oferta dos serviços, vistos na perspectiva do território, deve ser um tema sob permanente análise da área de Vigilância. Essa visão de totalidade é fundamental para a definição de responsabilidade e para o planejamento das ações, integrando necessidades e ofertas.

Assim sendo, a Vigilância Socioassistencial deve se organizar, estruturar e tornar-se ativa em nível municipal, estadual e federal, apresentando-se como uma área de gestão da informação, que apoia atividades de planejamento e execução dos serviços socioassistenciais territorialmente, praticadas a partir de produtos e processos elaborados por meio do provimento de dados, indicadores e suas análises.

O exercício dessa função tem escalas que compreendem desde o local, incluindo-se aqui o cotidiano, o contexto de cidades, de regiões, o contexto nacional e mesmo o contexto institucional (BRASIL, 2013). O reconhecimento e a compreensão dessas escalas permitem identificar a responsabilidade de cada nível de gestão no âmbito da Vigilância Socioassistencial. Isto significa, ainda, ter clareza da complexidade das diversidades e desigualdades socioterritoriais brasileiras que se expressam nas diversas escalas.

A Vigilância Socioassistencial do estado de São Paulo está estruturada como tal na SEDS, e o resultado do trablho da equipe pode ser acessado, principalmente, através do site do Sistema dos Planos Municipais de Assistência Social (PMASweb), site este que depende de autorização e liberação da secretaria para acesso.

O PMASweb disponibiliza informações sobre diagnóstico socioterritorial dos municípios paulistas, de toda a rede de proteção social, valores de cofinanciamento da política de assistência social, ações planejadas pelo município para o quadriênio, além de informações cadastrais da prefeitura, do órgão gestor municipal da assistência social, do Fundo Municipal de Assistência Social, do Conselho Municipal de Assistência Social e de outros conselhos de direitos existentes no município.

O PMASweb viabiliza acesso em tempo real às sínteses dos 645 planos[21] municipais em uma única base de dados, integrando e disponibilizando estas informações de maneira rápida aos gestores, conselheiros, técnicos e quaisquer outros interessados na política de assistência social, através de dezenas de relatórios com níveis de abrangência municipal, regional e estadual.

Além da PMASweb, também contamos com o Censo SUAS (2018) que apresenta informações sobre a área de Vigilância Socioassistencial dos municípios brasileiros com relação ao estado. Destacamos aqui que, no ano de 2018, 386 municípios responderam o Censo SUAS, afirmando que possuíam equipe de Vigilância Socioassistencial. Destes , 233, de maneira informal, e 153, com equipe na estrutura formal do Órgão Gestor, além de revelar que 261 municípios não possuíam equipes constituídas. É preciso destacarmos que 637 municípios responderam ao Censo SUAS e 8 municípios não responderam, conforme revelado no Quadro 11.

[21] As informações do PMASweb foram registradas no segundo semestre de 2017 com vistas ao planejamento para o quadriênio 2018/2021, sendo que um novo preenchimento pelos municípios ocorre a cada quatro anos, em períodos compatíveis com a elaboração dos planos plurianuais municipais. A atualização dessas informações é feita de forma continuada durante todo o período de quatro anos. Em nossa pesquisa, o site da PMASweb foi fortemente utilizado para consulta de dados, já que todas as informações são visualizadas/baixadas a partir das Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social – DRADS, facilitando nossas análises.

Quadro 11. Municípios com Equipe de Vigilância Socioassistencial

Equipe de Vigilância Socioassistencial (Inclusive áreas de monitoramento e avaliação) estado de São Paulo	Nº de municípios
Não constituída	261
Sim, de maneira informal	233
Sim, na estrutura formal do órgão gestor	153
Total	637

Fonte: Censo SUAS, 2018

Já o Quadro 12 apresenta a distribuição das equipes de Vigilância Socioassistencial, a partir dos portes dos municípios. No Mapa 3 do Atlas das Tipologias, observamos que 67% do total das respostas estão concentrados em municípios de Pequeno Porte I na classe de não constituída, seguido por 19% do PPI para a resposta "sim", de maneira informal, e 13% com a resposta "sim", na estrutura formal do Órgão Gestor.

Quadro 12. Municípios com Equipe de Vigilância Socioassistencial por porte

Equipe de Vigilância Socioassistencial por porte populacional				
Portes populacionais	Não constituída	Sim, de maneira informal	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Total
PPI	175	121	86	382
PP2	66	39	26	131
Médio	15	22	12	49
grande	5	40	27	72
metrópole	0	1	2	3
Total	261	223	153	637

Fonte: Censo SUAS, 2018

Dos municípios paulistas que não possuem Vigilância Socioassistencial constituídas, temos uma concentração nos municípios de PPI, com 67% do total, seguida do Pequeno Porte II, com 25%, com uma significativa diferença entre os dois portes.

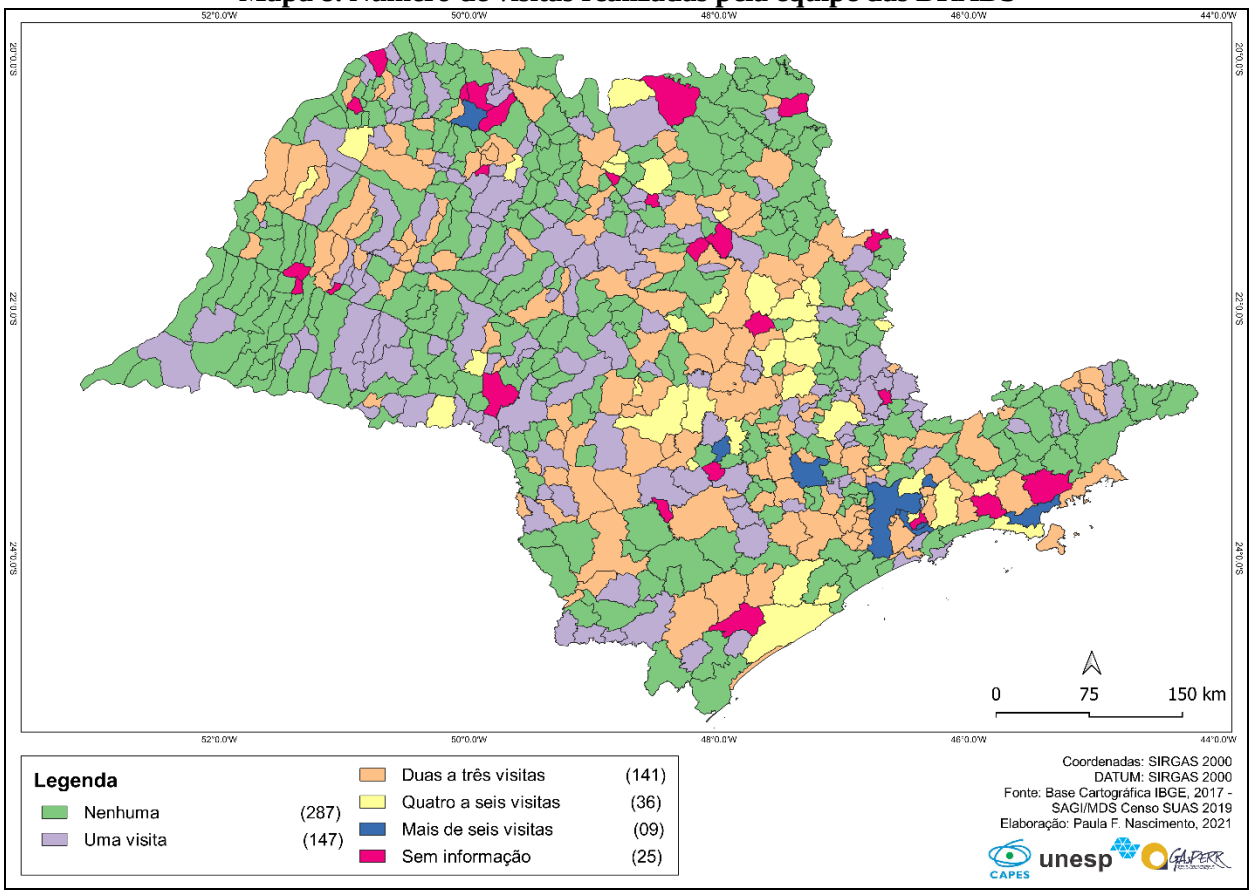
Já no Quadro 13, em relação à quantidade de visitas recebidas pelos municípios paulistas, ao longo do ano de 2018, 46% deles não receberam, absolutamente, nenhuma visita das equipes das DRADS, ao passo que apenas 24% receberam apenas uma visita. Esses números são, no mínimo, inquietantes, pois juntos somam 70% dos municípios paulistas que deveriam receber o acompanhamento por parte das equipes das DRADS, o que não vem ocorrendo.

Quadro 13. Número de visitas recebidas pelas equipes das DRADS nos municípios

Nenhuma	287
Uma vista	149
Duas a três	141
Quatro a seis	36
Mais de seis	9
Total	622
Fonte: Censo SUAS, 2018.	

Outra questão importante sobre visitas recebidas pelas equipes das DRADS é a distribuição espacial desses números, com reelvante destaque para as regiões da Alta Sorocabana, Marília, Bauru, Barretos e Vale do Paraíba, com grande concentração dos municípios que não receberam nenhuma ou apenas uma visita, como expressos no Mapa 8.

Mapa 8. Número de visitas realizadas pela equipe das DRADS



Apesar de a SEDS do estado de São Paulo possuir uma quantidade significativa e importante de dados e informações sobre os municípios paulistas, as DRADS, mesmo descentralizadas, parecem distantes do que está proposto nas normativas sobre a atuação deste ente federativo na política de assistência social junto aos municípios. É preciso um

aprofundamento nas análises e talvez trabalhos de campo para melhor compreendermos as relações cotidianas estabelecidas entre o ente estadual e os municípios, envolvendo as faces e contrafaces que permeiam este complexo universo interfederativo.

Na prática, os benefícios de se ter uma equipe ou mesmo um único técnico de referência organizando as informações nestes municípios de PPI, possibilitaria um grande salto qualitativo no planejamento e organização da política em questão, por ter um rede socioassistencial menos complexa, se comparados com municípios com outros portes, e pela organização territorial das ações.

Não é porque a complexidade de um município de PPI é menor que de outros, que não devemos implantar a Vigilância, pelo contrário, onde houver usuários e equipe técnica atuando na política de assistência social, sempre caberá uma equipe de Vigilância Socioassistencial.

A realidade brasileira e os desafios enfrentados para garantir os direitos sociais, sobretudo os cortes no orçamento das políticas sociais, pressionam os municípios a ter apenas uma equipe reduzida para fazer todo o atendimento, tendo como consequências, equipes sobrecarregadas, coordenadores de equipamentos públicos realizando atendimentos, quando deveriam estar consolidando a gestão dos serviços, e por decisão entre um técnico para realizar os atendimento e um técnico para implantar a Vigilância, escolhem para os atendimentos, o que pressupõe uma urgência que se arrasta ao longo do tempo.



CAPÍTULO 3

PROCESSOS PARA CONSTRUÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA E ANALÍTICA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS DE PEQUENO PORTE I



A proposta deste capítulo é apresentar e descrever os procedimentos metodológicos incorporados na pesquisa e a construção teórico-metodológica que se constitui a base para as nossas análises, sendo nosso principal produto, gerado desde o início da pesquisa, o banco de dados com 110 variáveis de 390 municípios.

Estão em destaque, neste capítulo, e apresentamos aqui três questões norteadoras da pesquisa: a primeira, referimo-nos à elaboração e atualização do banco de dados e todos os produtos gráficos e cartográficos elaborados a partir deste; a segunda questão diz respeito à referência analítica de subclassificação ou agrupamentos dos municípios brasileiros que se deu a partir de um estudo coordenado por Sposati (2016), quando propõe "descongestionar" as classificações por porte populacional na PNAS; e, em terceiro, o uso da análise fatorial, utilizando a análise de Cluster para tratar da nossa tipologia.

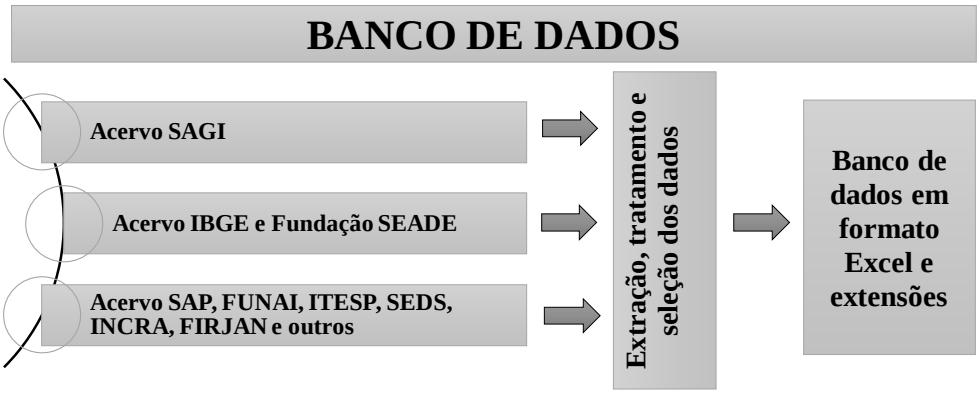
3.1 Os procedimentos e aportes teórico-metodológicos

A partir dos objetivos da pesquisa aqui estabelecidos inicialmente, propomos a elaboração de uma tabela com alguns dados demográficos com referência ao Censo Demográfico de 2010, sobre os municípios classificados como PPI, com objetivo de caracterizá-lo. No entanto, o que seria uma simples tabela foi tomando corpo e chegou à estrutura de um banco de dados local.

Um banco de dados tem como principal objetivo a organização, armazenamento, visualização, consulta e o cruzamento de dados ou indicadores, além da rápida e fácil disseminação e acesso desses dados, se for de um órgão público. Para a nossa pesquisa, os resultados obtidos, a partir da construção e análise de um banco de dados, foram positivos e significativos, pois permitiram a geração de mapas, gráficos, tabelas, análises espaciais, bem como uma aproximação com a realidade pesquisada.

A construção e organização de um banco de dados é complexa e minuciosa. Os dados utilizados para a construção do banco foram obtidos a partir de consultas via web, todos em formato Excel e extensões, sendo o IBGE, Fundação SEADE e SAGI do MC) as principais fontes de nossa pesquisa. Porém, utilizamos outros órgãos para obter os dados, como mostra a Figura 2.

Figura 2. Organização do Banco de Dados



Fonte: Elaborado pela autora

Um banco de dados é um local possível de armazenar dados de maneira estruturada e com a menor redundância possível. Os dados obtidos e incluídos em nosso banco são estatísticas públicas e outros indicadores sociais.

Estatísticas públicas constituem a matéria-prima para a construção de indicadores sociais e correspondem ao dado social na sua forma bruta, não inteiramente contextualizado, na perspectiva de uma teoria social ou de uma lógica de intervenção programática (JANNUZZI, 2017). Já os indicadores sociais correspondem:

> A uma medida, em geral, quantitativa, dotada de significado social substantivo, e é usado para aproximar, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato [...] Trata-se de um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou a respeito de mudanças que nela estão se processando (JANNUZZI, 2017, p. 21).

O que diferencia as estatísticas públicas[22] dos indicadores sociais é o conteúdo informacional presente, ou seja, a contextualização da informação neles disponíveis. As estatísticas públicas se transformam em indicadores quando permite uma contextualização e/ou uma comparação da realidade social, no tempo e no espaço podendo se manifestar como taxas, razões, percentual ou mesmo como valores absolutos (JANNUZZI, 2017).

Podemos citar os Censos Demográficos, estimativas amostrais, dados administrativos coletados nos registros e cadastros de ministérios como exemplos de estatísticas públicas. Em relação ao indicador, podemos citar alguns exemplos de atributos característicos, como:

[22] São públicas quando são coletadas por órgãos públicos e disseminadas de forma gratuita, pois temos instituições privadas que realizam importantes pesquisas no Brasil, mas seu conteúdo não está disponível de forma gratuita.

> Referência conceitual, normativa e descrição; Unidade de medida (pessoas, anos, % etc); Unidade de análise (pessoa, domicílio, município, região etc); Referência de tempo ou período (mês/ano, ano etc); Referência de território (município, região, país etc); Fonte de dados e instituição responsável (PNAD/IBGE, RAIS/TEM etc); Método de cálculo (fórmula de cômputo e detalhes técnicos); Usos, significados e limitações na interpretação da realidade social (JANNUZZI, 2017, p. 23).

Os indicadores sociais permitem aproximações, representações e interpretações da realidade, mas não é a realidade propriamente dita. Quem analisa essa realidade, tem prioridade e foco. Desta forma, não há neutralidade ou imparcialidade nas interpretações, pois a realidade não é dada, é socialmente construída. Indicadores poderão se constituírem como parâmetros quantificativos ou qualitativos, ou ainda, como uma espécie de sinalizadores da realidade, mas é preciso salientar que:

> Nenhum indicador pode aportar certeza absoluta quanto aos resultados de uma ação[...], pois sua função é apenas ser um sinalizador: indicadores são instrumentos, não operam por si mesmos, indicam o que devem indicar (MINAYO, 2009, p 85).

Ao indicar dimensões de uma realidade, o indicador revela, comumente, um recorte temporal e/ou espacial dessa realidade, que é dinâmica e precisa ser contextualizada, pois, o dado em si não sinaliza nenhuma resposta.

Esses indicadores sociais são construídos, majoritariamente, a partir das estatísticas públicas coletadas por diferentes agências, situadas em âmbito federal, estadual ou mesmo municipal, sob a coordenação do IBGE. Este instituto e as instituições governamentais que realizam pesquisas domiciliares, levantamentos em empresas e instituições, organizam e compilam dados de registros administrativos e cadastros públicos que se configuram o que se denomina Sistema de Estatísticas Oficiais (IBGE, 2013a).

Todo o território brasileiro está coberto por uma rede coletora de dados, seja por agências federal, estaduais e municipais. São várias as agências estaduais de estatísticas brasileira que reúnem uma variedade de dados, produzem dados primários provenientes de pesquisas amostrais, como a Fundação SEADE, uma das principais fontes da nossa pesquisa, que operam programas cooperativos com o IBGE.

O SEADE, fundação vinculada à Secretaria de Governo do estado de São Paulo, é hoje um centro de referência nacional na produção e disseminação de análises e estatísticas socioeconômicas e demográficas. Para isso, realiza pesquisas diretas e levantamentos de informações produzidas por outras fontes, compondo um amplo acervo, disponibilizado

gratuitamente, que permite a caracterização de diferentes aspectos da realidade socioeconômica do estado, de suas regiões e municípios, bem como de sua evolução histórica.

Texto repetido logo acima. Vale ressaltarmos que, desde a criação da SAGI, no ano de 2004, o avanço na criação de instrumentais para gerar dados e para a gestão da informação na política de assistência social foi inegável. Contudo, a partir do ano de 2016, com a transição de governo, tivemos uma sucessão de perdas dentro desta plataforma, que se aprofundou com o atual governo, chegando a extinguir algumas bases de dados fundamentais para caracterizar os municípios, dados estes relacionados à pobreza, extrema pobreza e sobre benefícios socioassistenciais, limitando apenas a mera consulta e não mais o acesso às bases de dados com diferentes recortes temporais.

Com o avanço da tecnologia e o acesso à internet, houve um crescimento nas formas de disseminação de todo tipo de informação, dentre elas a estatística.

> A desintermediação entre produtores e usuários, a facilidade de atualização e os custos de disseminação pública têm levado às agências produtoras de estatísticas públicas a priorizarem essa forma de disponibilização de suas informações em detrimento das publicações impressas (JANNUZZI, 2017, p. 76).

Com o acesso à internet, abriram-se possibilidades para que interessados pudessem acessar facilmente os bancos de dados nos moldes adequados.

3.2 O banco de dados e a classificação dos indicadores por temática

Há várias formas de classificar os indicadores sociais, sendo a mais comum a divisão por temática. Outras formas de dividi-los seriam por meio de indicadores objetivo e subjetivo, indicadores descritivos, normativos e questionável. A complexidade metodológica na construção do indicador também poderá ser critério para diferenciá-los e classificá-los como primário ou composto, quantitativo e qualitativo, absoluto ou relativo, revelando, então, muitas possibilidades de se classificar os indicadores.

Em nossa pesquisa e banco de dados, decidimos classificar tais indicadores por temática, já que nosso objetivo é construir uma caracterização dos municípios paulistas com população de até 20.000 habitantes para demonstrar suas particularidades e distinções, agrupando-os a partir dessas mesmas questões.

Assim, nosso banco de dados foi dividido em cinco classificações, conforme revelado o Quadro 14.

Quadro 14. Dimensões do Banco de Dados

TEMA	SUBTEMA	Nº DE INDICADORES
Demografia		34
Desigualdade e vulnerabilidade		6
Trabalho, renda e pobreza		10
Desenvolvimento		10
	Geral	8
Proteção	Proteção Básica	26
Social	Proteção Especial	12
	Gestão Estadual	1
Total		110

Fonte: Banco de dados da autora. Elaborado pela autora.

As temáticas "Demografia", "Desigualdade e vulnerabilidade", "Trabalho, renda e pobreza" e "Desenvolvimento" são classificações comumente encontradas em muitas pesquisas e estudos. Já a temática "Proteção Social" foi elaborada utilizando-se de dados do Censo SUAS, que integra um processo de monitoramento do Sistema Único de Assistência Social, com a coleta de informações sobre os padrões de serviços, programas e projetos realizados na esfera de ação do mesmo órgão.

A primeira coleta de informações do Censo SUAS foi realizada no ano de 2007, com preenchimento eletrônico com informações dos municípios, estados, Conselhos municipais e estaduais de Assistência Social e de Organização da Sociedade Civil.

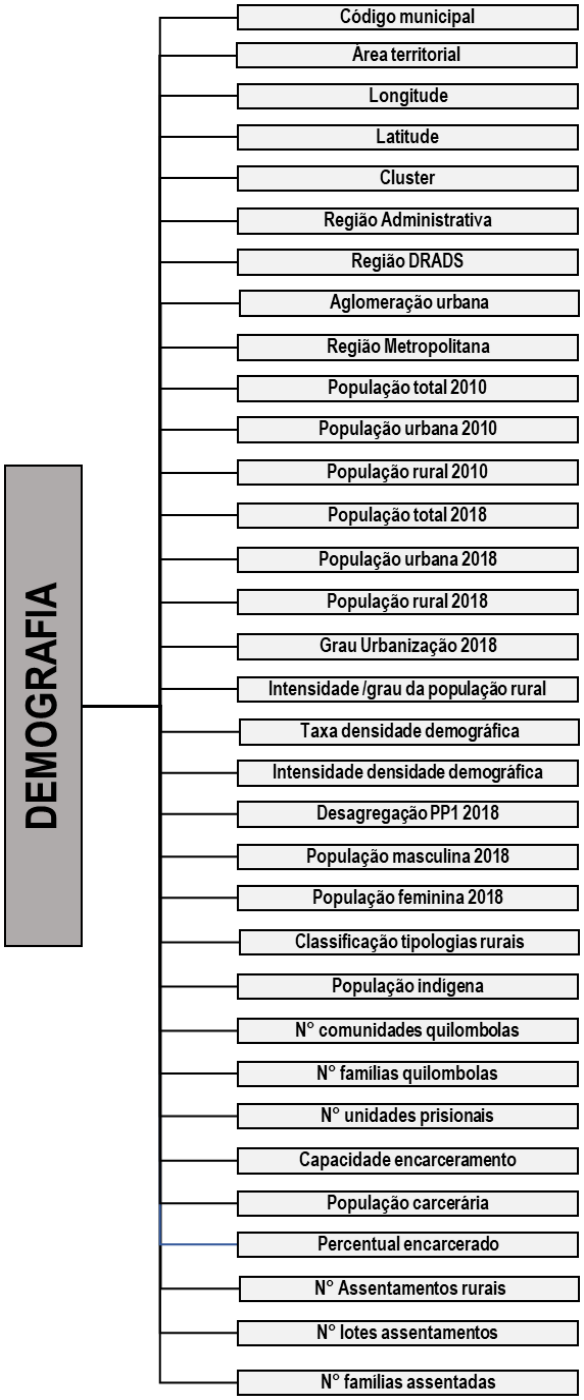
Para nossa pesquisa, utilizamos o Censo SUAS do ano de 2018 (última edição publicada pelo MC), dada sua importância, que ultrapassa as diversas escalas administrativas trazidas no Censo do IBGE, chegando ao território e área de abrangência dos CRAS, o chão da política pública, local de vivência de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, onde a vida dessas famílias acontecem.

Entre os indicadores sociais mais referidos e regularmente atualizados, destacam-se os indicadores demográficos, devido sua relevância na formulação de políticas públicas, como aponta Jannuzzi (2017), pois estabelece parâmetros básicos para o dimensionamento da população futura, consumidora de bens e de serviços – públicos e privados, e dos públicos-alvo das políticas sociais. Em nosso banco de dados e pesquisa, os indicadores demográficos ocupam um lugar de destaque, visto que evidenciam particularidades de cada município, permitindo diversas possibilidades de análise, não apenas de forma individual

para cada município, mas no conjunto de municípios, destacando suas distinções e semelhanças.

Na Figura 3, apresentamos as variáveis que compõem nosso banco de dados e integram a dimensão "Demografia".

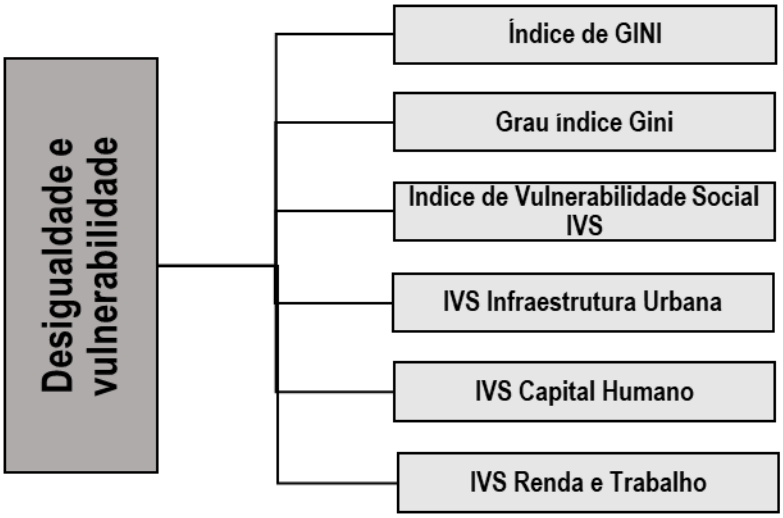
Figura 3. Dimensão demografia



Fonte: Banco de dados próprio. Organizado e elaborado pela autora.

O tema “Desigualdade e vulnerabilidade”, apresentado na Figura 4, está representado pelo Índice de Vulnerabilidade Social, apresentado pelo IPEA, e por cada dimensão que compõe este índice, além do Índice de Gini e o Grau deste, que trata de um padrão de distribuição da renda que caracteriza a situação socioeconômica de uma sociedade. O Índice de Gini é popularmente usado por sua relativa facilidade de entendimento de seu significado, que assume valor mínimo de 0 (zero), sobre situação de igualdade perfeita de distribuição de rendimentos em uma sociedade, e o valor máximo de 1 (um), revelando situação extrema de desigualdade, em que apenas uma ou um indivíduo, ou família se apropriam de toda a renda disponível.

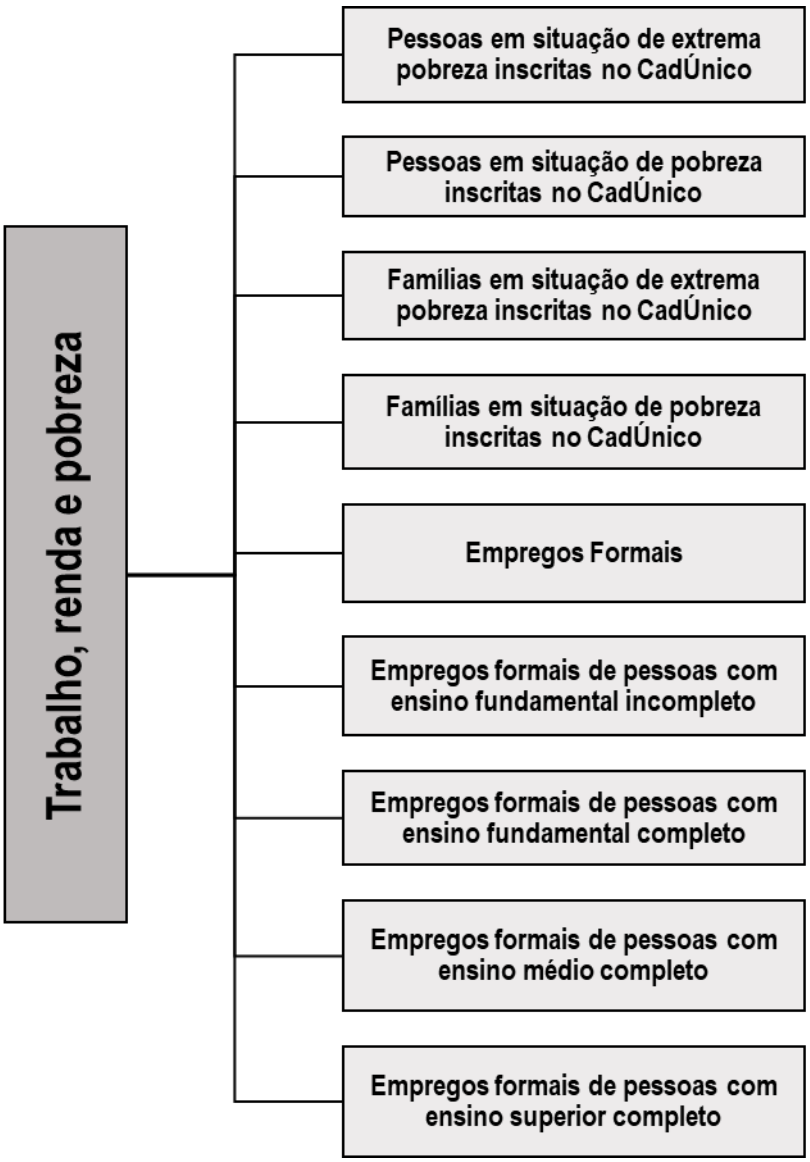
Figura 4. Dimensões desigualdade e vulnerabilidade



Fonte: Banco de dados próprio. Organizado e elaborado pela autora.

As alternativas de abordagem para definição de pobreza são muitas, como: linhas de pobreza absoluta, relativa, subjetiva; índices multidimensionais de necessidades básicas não atendidas; combinação entre linhas de pobreza e indicadores de privações. Portanto, podemos seguir um debate complexo, sem um consenso conceitual e metodológico, no entanto, a escolha da temática “Renda e pobreza”, em nosso banco de dados, refere-se ao Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, como observado na Figura 5.

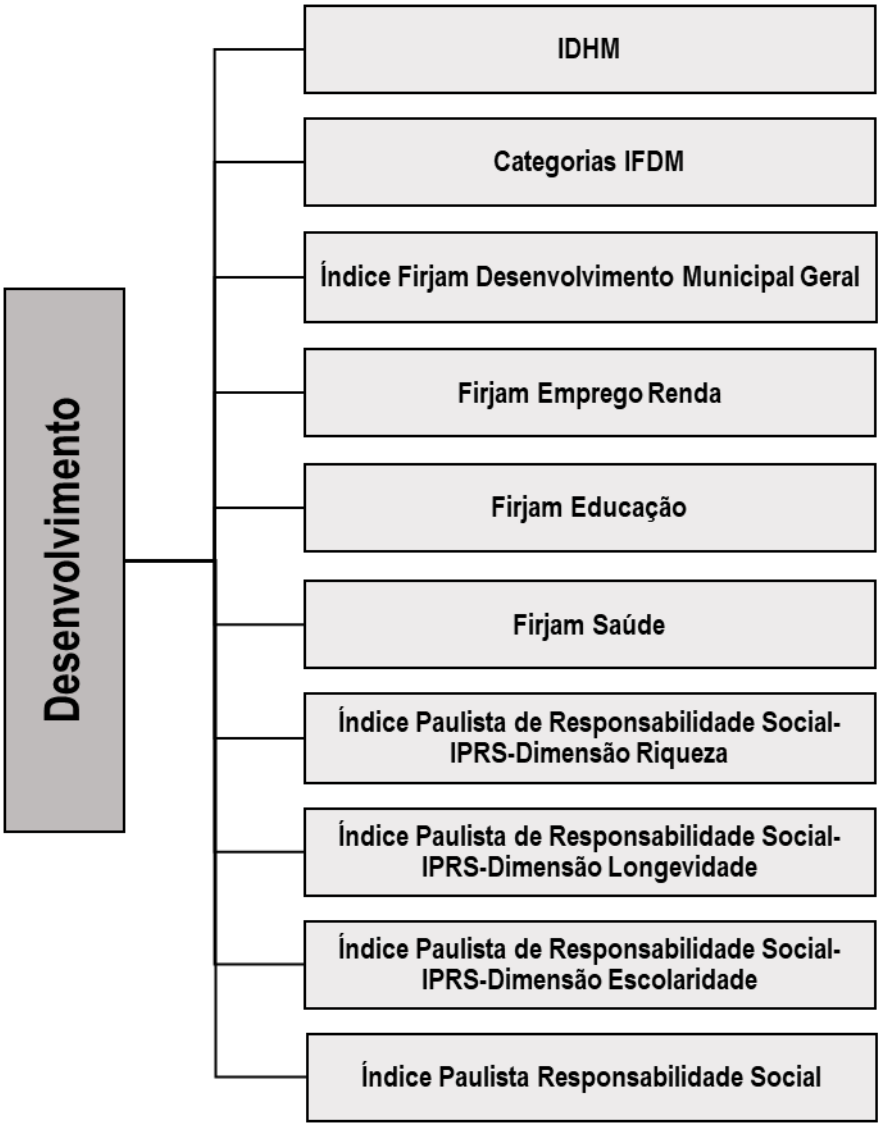
Figura 5. Dimensões trabalho, renda e pobreza



Fonte: Banco de dados próprio. Organizado e elaborado pela autora.

O tema "Desenvolvimento" tem como objetivo demonstrar o desenvolvimento dos municípios pesquisados, que foram analisados a partir de três índices: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Índice Firjam de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), conforme a Figura 6.

Figura 6. Dimensão desenvolvimento



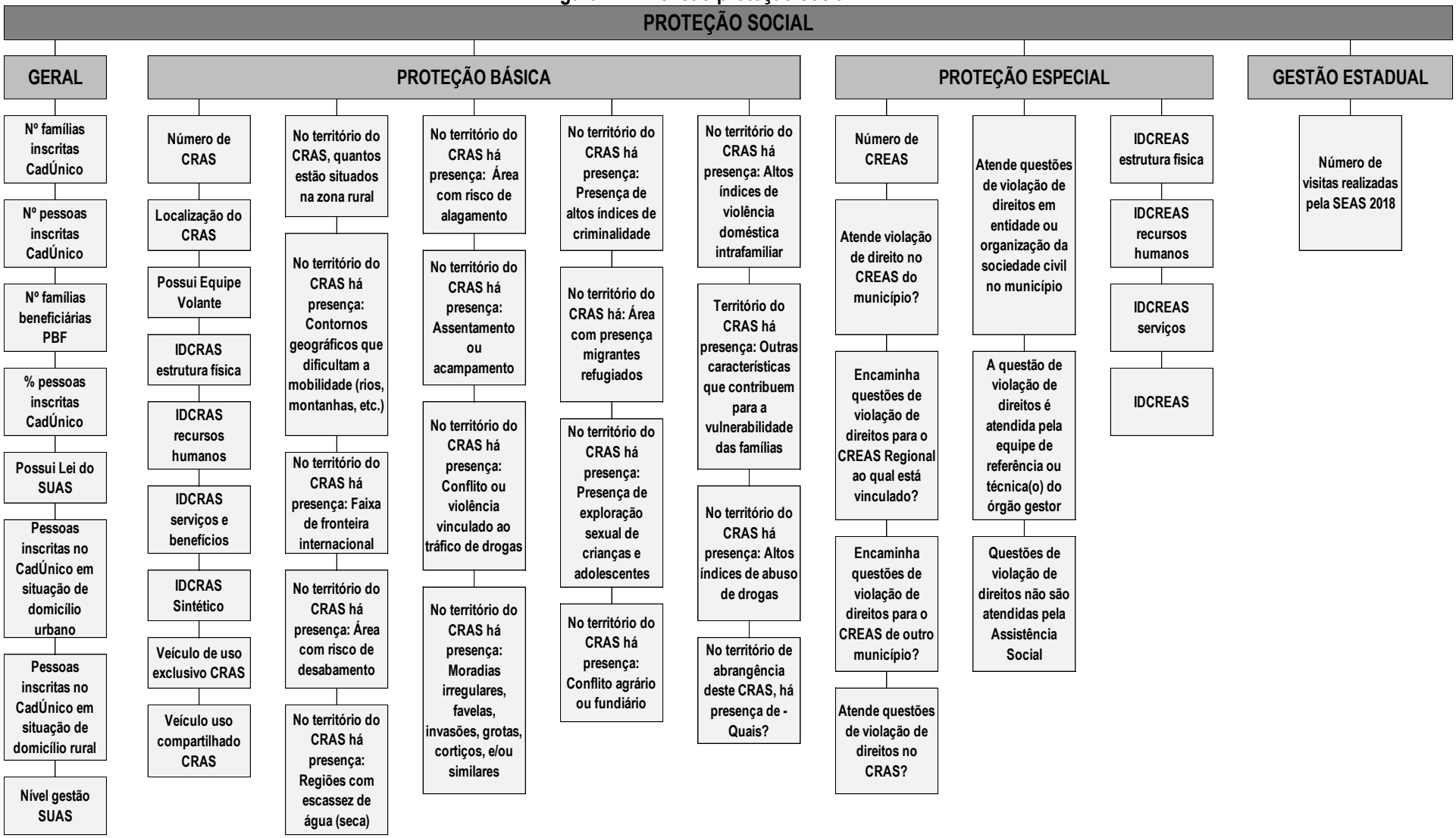
Fonte: Banco de dados próprio. Organizado e elaborado pela autora.

Por fim, a classificação temática "Proteção Social", expressa na Figura 7, foi subdividida em quatro novas temáticas, relacionadas a informações, especificamente, da política de assistência social. A subdivisão "Geral" corresponde a dados mais gerais sobre o município e a população inscrita no CadÚnico, considerado como principal instrumento para identificar e caracterizar as famílias de baixa renda e selecioná-las para inclusão em programas sociais federais, estaduais e municipais.

A subdivisões "Proteção Básica" e "Proteção Especial" dizem respeito à hierarquia na oferta dos serviços socioassistenciais da política de assistência social. A PSB tem por finalidade prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e o

fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, ou seja, tem caráter proativo e proximidade com a população vulnerável, sendo considerada a porta de entrada do SUAS com os CRAS. Já a PSE é a modalidade de atendimento destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco pessoal e social, cujas são situações requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas, tendo o CREAS como a unidade responsável pelo atendimento e acompanhamento. E, por fim, a "Gestão Estadual", como um ente federado, com importantes responsabilidades no desenvolvimento dos municípios e da política aqui pesquisada.

Figura 7. Dimensão proteção social



Fonte: Banco de dados próprio. Organizado e elaborado pela autora, 2019.

3.3 Construção metodológica para análise dos municípios

Quando a PNAS incorpora o território como base de organização, em 2004, entendendo como insuficiente o princípio da homogeneidade por segmentos (idoso, criança, adolescente, etc,) na definição de prioridades de serviços, programas e projetos, torna-se urgente um olhar frente às desigualdades compreendida não apenas como social, mas sim sociopolítico.

No ano de 2016, foi realizado um estudo por Sposati (2016) após 10 anos de implantação do SUAS (2005-2015), que assegurou que é preciso avançar para além das cinco grandes classificações por porte populacionais dos municípios, pois a prática demonstrou que as distinções culturais, geográficas históricas de cada lugar ocupam presença efetiva na vida das pessoas de várias formas. A autora completa afirmando que é imperativo aprofundar as diferenciações internas das cidades que compõem cada porte para que se tenha maior clareza do impacto das desigualdades socioterritoriais das cidades brasileiras quanto à distribuição das atenções da política de assistência social.

Ao indicar uma releitura para as classificações dos municípios, Sposati (2016) reverbera a urgência em avançar na compreensão mais alargada e fundamentada sobre as diferenças e distinções entre os municípios brasileiros, apresentando-nos duas propostas: a primeira proposta consiste em um exercício de desagregação de cada porte, presente no Quadro 15, sobretudo do PPI e a segunda proposta é a de sustar a aplicação da nomenclatura Metrópole referida a porte populacional. Com essa ação, entendemos ser mais adequado manter tão só três nomenclaturas, mas permanecer com as cinco classificações: Pequeno Porte, Médio Porte e Porte Grande, distinguindo internamente suas classificações por intervalos populacionais.

Quadro 15 Classes e subclassificações dos municípios brasileiros

Classes	Subclassificações
	PP1a até 2.500 hab.
	PP1b de 2.501 a 5.000 hab.
Pequeno Porte I	PP1c de 5.001 a 7.500 hab.
(até 20.000 hab.)	PP1d de 7.501 a 10.000 hab.
	PP1e de 10.001 a 15.000 hab.
	PP1f de 15.001 a 20.000 hab.
Pequeno Porte 2	PP2a de 20.001 a 40.000 hab.
(20.001 a 50.000 hab.)	PP2b de 40.001 a 50.000 hab.
Médio Porte	PMa de 50.001 a 75.000 hab.
(50.001 a 100.000 hab.)	PMb de 75.001 a 100.000 hab.
Grande Porte I	GP1a de 100.001 a 300.000 hab.
(100.001 a 900.000 hab.)	GP1b de 300.001 a 600.000 hab.
	GP1c de 600.001 a 900.000 hab.
	GP2a de 900.001 a 1.500.000 hab.
Grande Porte 2	GP2b 1.500.001 a 2.500.000 hab.
(de 900.001 hab a)	GP2c 2.500.001 a 3.500.000 hab.
	GP2d de 3.500.001 hab a 8.000.000 hab.
	GP2e mais de 8.000.000 hab.

Fonte: Sposati (2016) Adaptado do IBGE, 2000, Atlas do Desenvolvimento.

Como notamos no Quadro 15, no estudo desenvolvido por Sposati (2016), optou-se por não alterar os cinco portes estabelecidos pela PNAS (2004), mas introduzir subtipos em novos intervalos internos em cada porte. A nova classificação desagregou os municípios de Pequeno Porte I em seis subtipos, sendo: o pequeno porte 2 em dois subtipos; o médio porte foi desdobrado em dois subtipos; o grande porte foi desdobrado em duas grandes agregações gerais ou 1 e 2.

Essa proposta de agregação permite evidenciar mais particularidades de porte entre os municípios, mas apenas a agregação não é suficiente para se ter uma leitura mais próxima do real, carecendo de se estabelecer relação com outras dimensões.

A partir do estudo supracitado, adotamos a desagregação por porte populacional para os municípios paulistas conforme Quadro 16.

Quadro 16. Classes e subclassificações dos municípios paulistas

Classes	Subclassificações	Nº municípios
	PP1a até 2.500 hab.	39
	PP1b de 2.501 a 5.000 hab.	111
Pequeno Porte I	PP1c de 5.001 a 7.500 hab.	73
(até 20.000 hab.)	PP1d de 7.501 a 10.000 hab.	50
	PP1e de 10.001 a 15.000 hab.	69
	PP1f de 15.001 a 20.000 hab.	48
Pequeno Porte 2	PP2a de 20.001 a 40.000 hab.	93
(20.001 a 50.000 hab.)	PP2b de 40.001 a 50.000 hab.	28
Médio Porte	PMa de 50.001 a 75.000 hab.	21
(50.001 a 100.000 hab.)	PMb de 75.001 a 100.000 hab.	36
Grande Porte I	GP1a de 100.001 a 300.000 hab.	53
(100.001 a 900.000 hab.)	GP1b de 300.001 a 600.000 hab.	15
	GP1c de 600.001 a 900.000 hab.	6
	GP2a de 900.001 a 1.500.000 hab.	
Grande Porte 2	GP2b 1.500.001 a 2.500.000 hab.	2
(de 900.001 hab a)	GP2c 2.500.001 a 3.500.000 hab.	
	GP2d de 3.500.001 hab a 8.000.000 hab.	
	GP2e acima de 8.000.000 hab.	1

Fonte: SEADE (2018) Adaptado de Sposati (2016).

Desde já é importante demonstrar como utilizamos a desagregação proposta por Sposati (2016) e agregamos os municípios paulistas, por meio da qual é possível observarmos dois extremos: 60,46% dos municípios são de PPI, que corresponde a 6,93% da população paulista, e na outra ponta os municípios de grande porte 1 e 2, que correspondem a 11,93% dos municípios paulistas, contendo 75,18% da população. As análises, correlações e comparações serão realizadas em um capítulo específico de análise. Desta forma, demonstramos as formas de agregação dos municípios para chegarmos às tipologias da classificação PPI.

A partir da desagregação do porte populacional e, posteriormente, a agregação de novas classes de municípios, realizamos o cruzamento dos diversos indicadores existentes no banco de dados, possibilitando a geração de mapas, gráficos e novas tabelas.

O nosso de banco de dados foi construído a partir do uso do Microsoft Excel, uma ferramenta para gerenciar e organizar planilhas, além de disponibilizar regras, facilitar a elaboração de gráficos e o uso fórmulas, além do filtro, um importante recurso para classificar e tornar documentos extensos mais organizados. O uso da filtragem é um

recurso avançado do Excel que permite filtrar uma lista de informações com mais de um critério. Esse filtro significa exibir dados selecionados para atender a uma certa condição e ocultar os demais.

Um banco de dados organizado também nos permite realizar análises que poderão ir além da descrição do indicador, possibilitando representar graficamente esses dados a partir de mapas e gráficos, promovendo a interpretação da realidade pesquisada, bem como facilitar a compreensão de diferenças e semelhanças, além de possibilitar a visualização de correlações.

Segundo Martinelli (2014), a representação gráfica constitui uma linguagem de comunicação visual, bidimensional e atemporal, porém de caráter monossêmico. Sua especificidade reside, em essência, no fato de estar vinculada à essência das relações que podem acontecer entre os significados dos signos. Interessa, portanto, ver instantaneamente as relações que existem entre os signos, ou seja, as relações entre objetos, fatos e fenômenos que compõem a realidade considerada.

Para Archela e Théry (2008, p.2), "os mapas servem de orientação e de base para o planejamento e conhecimento do território, a sociedade acaba sendo consumidora dessas representações cartográficas que são um meio de comunicação". Ainda segundo os autores, muitas vezes, esses mapas não têm cumprido o seu papel de demonstrar, de fato, um conhecimento. A elaboração de mapas temáticos abrange as seguintes etapas:

> Coleta de dados, análise, interpretação e representação das informações sobre um mapa base que geralmente, é extraído da carta topográfica. Os mapas temáticos são elaborados com a utilização de técnicas que objetivam a melhor visualização e comunicação, distinguindo-se essencialmente dos topográficos, por representarem fenômenos de qualquer natureza, geograficamente distribuídos sobre a superfície terrestre. Os fenômenos podem ser tanto de natureza física como, por exemplo, a média anual de temperatura ou precipitação sobre uma área, de natureza abstrata, humana ou de outra característica qualquer, tal como a taxa de desenvolvimento, indicadores sociais, perfil de uma população segundo variáveis tais como sexo, cor e idade, dentre outros (ARCHELA; THÉRY, 2008, p.3).

Sobre as leituras, análises e interpretações dos mapas temáticos, é importante compreendermos e examinarmos os procedimentos de representação escolhido; verificarmos cada atributo que nos interessa e controlarmos como ele se distribui, como se manifesta, a quantidade de vezes que aparece; atentarmos para as evidências contrastantes; observarmos agrupamentos e dispersões; correlacionarmos os dados e construirmos um olhar crítico a partir do que vemos.

Ainda salientamos que somente as representações não conseguem, por si só, sugerir todas as explicações, indicar todas as dimensões e mudanças, revelar a real situação de uma dada realidade, exigindo, assim uma confrontação dos dados com outros estudos, a realização de novas leituras, ou ainda, o aprofundamento das análises a partir do uso de outras metodologias que sejam participativas, dependendo da temática.

Sobre os mapas, em qualquer cultura, Martinelli (2014, p. 19) afirma que:

> Foram, são e serão uma forma de saber socialmente construída, portanto, uma forma manipulada de saber. [...] Como linguagem, os mapas conjugam-se com a prática histórica, podendo revelar diferentes visões de mundo. Ao mesmo tempo, eles carregam um simbolismo que pode estar associado ao conteúdo neles representado, e constituem um saber que é produto social, ficando atrelados ao processo de poder e vinculados ao exercício da propaganda e da vigilância, detendo influência política sobre a sociedade.

Não há, portanto, neutralidade na elaboração de um mapa ou qualquer outra representação gráfica. Sempre se observará uma intencionalidade por trás da temática representada, pois ela foi previamente selecionada dentre tantas outras, ou seja, a elaboração de um mapa temático surge da necessidade, seja de um planejador, gestor ou pesquisador, para se obter uma resposta a partir da associação de informações conhecidas.

As representações gráficas do nosso trabalho foram construídas a partir do nosso banco de dados, em gráficos e mapas temáticos, utilizando-se, tanto o *software* gráfico *Adobe Illustrator*, que tem foco na edição de imagens vetoriais, quanto o *software Quantum GIS*, uma importante ferramenta utilizada para a criação de mapas, ilustrações, logotipos, tipografias, dentre outros.

Após a elaboração de um mapa temático, há uma simultaneidade de usos a partir das leituras, análises e interpretações, pois cada um deste possui um objetivo específico, de acordo com os propósitos de sua elaboração, o que faz com que existam diferentes tipos de mapas. O mapa temático deve cumprir sua função, ou seja, dizer o quê, onde e como ocorre determinado fenômeno geográfico, utilizando símbolos gráficos (signos) (ARCHELA; THÉRY, 2008).

Importante atentarmos se o objetivo da produção de um mapa temático foi atingido, ao se manifestar o conteúdo da informação, o conhecimento sobre dada espacialidade e tema, não sendo apenas uma mera ilustração, mas de forma que proporcione uma leitura e análise crítica do território político, com base na coleta de dados realizada e representada.

Já a análise de Cluster é um conjunto de técnicas usada para ordenar objetos ou casos em grupos relativamente homogêneos, chamados conglomerados (clusters). Os objetos em cada grupo (cluster) tendem a ser semelhantes entre si (alta homogeneidade interna, dentro do cluster) e diferentes dos objetos dos outros grupos (alta heterogeneidade externa, entre os clusters) no que diz respeito a alguns critérios de seleção pré-determinados.

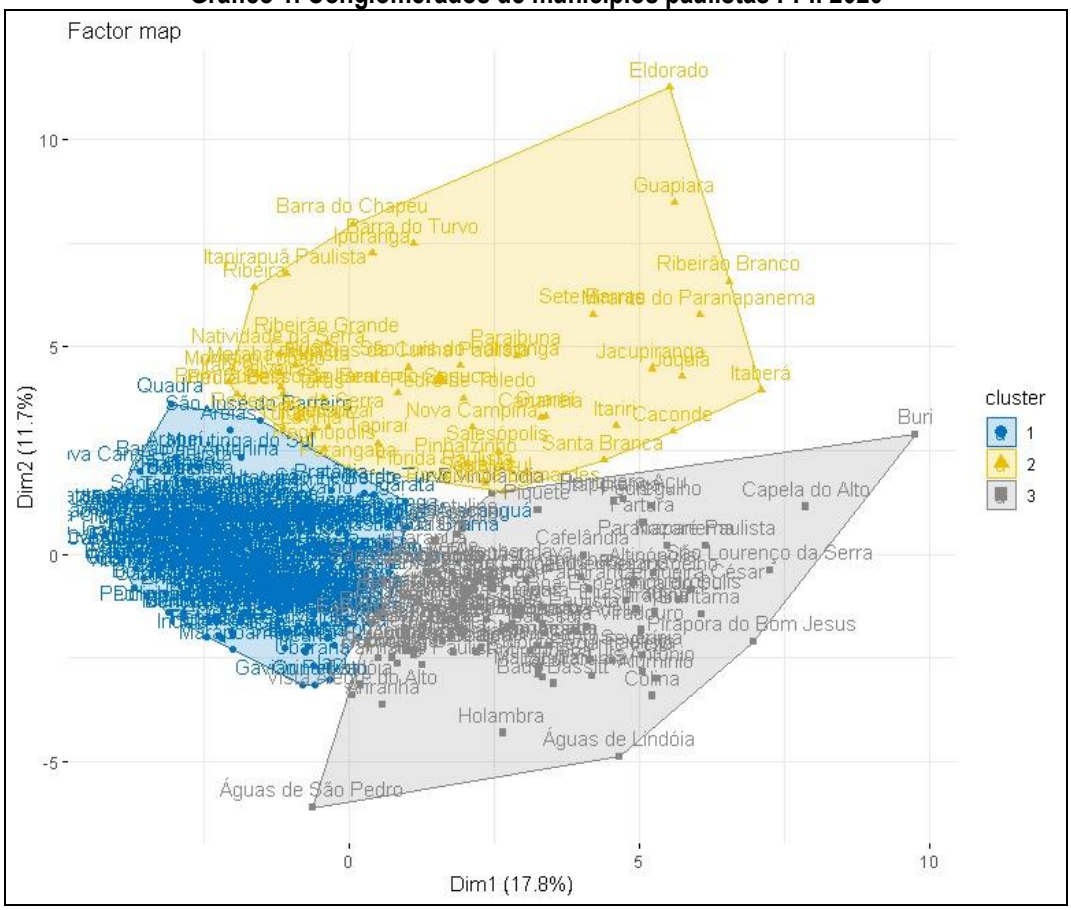
O objetivo essencial da análise Cluster é agrupar aqueles objetos que possuem características similares, isto é, torna-se uma técnica de análise exploratória, destinada a revelar agrupamentos comuns dentro de uma coleta de dados. Esta análise não faz nenhuma distinção entre variáveis dependentes e variáveis independentes, mas calcula as relações interdependentes de todo o conjunto de variáveis. Assim sendo, a análise de Cluster pode ser usada como uma ferramenta geral com maior capacidade de agrupamentos de subgrupos, facilitando o gerenciamento, observação e análise das variáveis individuais.

Pelo fato de haver uma grande variabilidade no desempenho dos municípios de acordo com as variáveis consideradas no estudo, bem como de proporcionar o mesmo tratamento a cada um dos 390 municípios de pequeno porte do estado de São Paulo, realizamos a análise de Cluster para agrupá-los de forma homogênea, identificando as variáveis que discriminam na conformação de cada um dos grupos. Isso é relevante porque demonstra que os municípios não devem ser tratados da mesma forma, por exemplo, para a aplicação de uma política pública. Os grupos formados serão utilizados para a criação de um escore que permita construir um ranking dos municípios de acordo com critérios de vulnerabilidade ou de gestão da política em questão, o que nos permite revelar a heterogeneidade dentro destes conjuntos.

A análise de Cluster e sua representação gráfica foram realizadas por um Estatístico[23], a partir do uso dos pacotes ***cluster***, ***FactoMiner*** e ***factoextra*** do software estatístico R, gerando o seguinte resultado representado no Gráfico 1.

[23] Hugo Alberto Brango García, Estatístico - Universidade de Córdoba/Colômbia, Mestre em Estatística pela Universidade Nacional da Colômbia e Doutor em Estatística pela Universidade de São Paulo/USP Brasil.

Gráfico 1. Conglomerados de municípios paulistas PPI. 2020



À primeira vista, o Gráfico 1 revela que há um grau de heterogeneidade entre os municípios, já que os grupos são formados por semelhanças internas (homogeneidade) e diferenças externas ou entre cada grupo (heterogeneidade). C uma análise mais apurada dos Clusters, dois elementos se mostraram imprescindíveis: o primeiro é que, ao olhar cuidadosamente para cada grupo, foi possível identificar, a partir das variáveis mais frequentes, diferenças e desigualdade dentro de um mesmo grupo, ou seja, grupos com alta homogeneidade e semelhanças (agrupados pelo software) demonstraram suas diferenças. O segundo elemento diz respeito à espacialização dos grupos pelo estado de São Paulo e a possibilidade de cruzamento com outras variáveis, revelando um padrão espacial do ponto de vista social e territorial.

Os Quadros 17, 18 e 19 representam as variáveis quantitativas e qualitativas de cada conglomerado trazidas pelo *software*, apresentado do Gráfico 1, .

Quadro 17. Cluster 1

Variáveis Quantitativas
Percentual de pessoas inscritas Cadastro Único
Índice Paulista de Responsabilidade Social - Dimensão Longevidade
Variáveis Qualitativas
Desagregação PP1b (entre 2.501 a 5.000 habitantes)
Desagregação PP1a (até 2.500 habitantes)
Desagregação PP1c (entre 5.001 a 7.500 habitantes)
Intensidade grau população rural - Muito baixa
Indice Paulista de Responsabilidade Social - Tipologia: Equitativos
Classificação tipologias rurais - Essencialmente Rural e próximo
Intensidade grau população rural - Baixa

Fonte: Software Estatístico R. 2020. Elaborado pela autora.

Quadro 18. Cluster 2

Variáveis Quantitativas
Pessoas de inscritas no Cadastro Único em situação de domicílio rural
Área territorial
Número de pessoas inscritas no Cadastro Único
Pessoas em situação de extrema pobreza inscritas no Cadastro Único
Número de comunidades Quilombolas
Percentual de pessoas inscritas Cadastro Único
Número de Assentamentos rurais
População Masculina
População feminina
População carcerária
Número de Unidades Prisionais
Variáveis Qualitativas
No território do CRAS há presença: Área com risco de desabamento (Sim)
No território do CRAS há presença: Contornos geográficos que dificultam a mobilidade (rios, montanhas, etc.) (Sim)
No território do CRAS há presença: Área com risco de alagamento (Sim)
Intensidade grau população rural - Maioria alta
Intensidade grau população rural - Média
Classificação tipologias rurais - Essencialmente Rural e próximo
Indice Paulista de Responsabilidade Social - Tipologia: Vulneráveis
No território do CRAS há presença: Moradias irregulares como favelas, invasões, grotas, cortiços, e/ou similares (Sim)
Desagregação PP1f (entre 15.001 a 20.000 habitantes)
Intensidade grau população rural - Alta
Indice Paulista de Responsabilidade Social - Tipologia: Em transição
Intensidade grau população rural - Muito alta

Fonte: Software Estatístico R. 2020. Elaborado pela autora.

Quadro 19. Cluster 3

Variáveis Quantitativas
População Urbana
População Feminina
População Masculina
Empregos Formais
Pessoas inscritas no Cadastro Único em situação de domicílio urbano
Número de pessoas inscritas Cadastro Único
Pessoas em situação de extrema pobreza inscritas no Cadastro Único
Grau urbanização
Taxa de Densidade Demográfica
Índice Paulista de Responsabilidade Social - Dimensão Riqueza
Área territorial
Número de Unidades Prisionais
População carcerária
Variáveis Qualitativas
Desagregação PP1e (entre 10.001 a 15.000 habitantes)
Desagregação PP1f (entre 15.001 a 20.000 habitantes)
Intensidade e grau de população rural - Baixíssimo
Classificação tipologias rurais - Relativamente Rural e próximo
No território do CRAS há presença: De conflito/violência vinculado ao tráfico de drogas (Sim)
No território do CRAS há presença: De altos índices de criminalidade (Sim)
No território do CRAS há presença: Altos índices de abuso de drogas (Sim)
Classificação tipologias rurais - Urbano em Metrópoles e Capitais Regionais
No território do CRAS há presença: Moradias irregulares como favelas, invasões, grotas, cortiços, e/ou similares (Sim)
Indice Paulista de Responsabilidade Social - Tipologia: Dinâmicos
Fonte: Software Estatístico R. 2020. Elaborado pela autora.

As variáveis de cada agrupamento serão analisadas, comparadas e cruzadas posteriormente, demonstrando assim as características dos grupos, bem como suas diferenças internas e externas.

3.4 O Índice Paulista de Responsabilidade Social

Criado sob demanda da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), no âmbito do Fórum São Paulo Século XXI, o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) foi construído de forma a permitir a captação e a progressão do desenvolvimento dos municípios paulistas em direção à sociedade desejada e discutida amplamente nesse Fórum. Esse índice foi pensado para servir como parâmetro de mensuração do grau de desenvolvimento humano dos municípios paulistas, facilitando a orientação das políticas municipais.

Tal índice tem fundamento nos mesmos critérios de desenvolvimento considerados pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), disseminado no início dos anos de 1990, pelas Nações Unidas. O IPRS reflete o esforço dos municípios nas dimensões riqueza, escolaridade e longevidade, incluindo indicadores que caracterizam mudanças em um prazo mais curto, sem o uso de variáveis do Censo Demográfico, que limitam a possibilidade de atualização.

Ao avaliar o IDH, no caso do estado de São Paulo, notamos pouca diferenciação entre as diversas situações socioeconômicas observadas nos municípios paulistas, que não se adequavam aos objetivos da ALESP (TORRES, 2006). O referido autor comenta que:

> Uma das primeiras tarefas na construção do IPRS referia-se ao problema de como combinar as diferentes dimensões (renda, escolaridade, etc.) que se deseja representar no índice. O IDH tinha optado pela média aritmética, opção simples, mas arbitrária. Contudo, dentro do paradigma adotado para a construção do IPRS, no qual a mensuração da qualidade de vida pressupõe considerar vários aspectos não transferíveis entre si, nenhuma das dimensões poderia ser utilizada para substituir a outra, nem hierarquizável. Dessa forma, não existe forma objetiva ou imparcial pela qual seria possível decidir qual de duas pessoas está melhor, se uma delas possui, por exemplo, uma saúde deficiente, porém melhores condições socioeconômicas que a outra (TORRES *et al.* 2003, p. 83).

A partir do sistema de indicadores que compõe o IPRS, passou-se a dispor de novos subsídios para a reflexão a respeito dos elementos que induzem diferentes desempenhos econômicos e sociais dos municípios paulistas. Entretanto, o IPRS não respondeu integralmente às questões da equidade e da pobreza existentes no interior dessas localidades, pois, mesmo nos municípios mais bem posicionados nos grupos do IPRS, sobretudo os de maior porte, como São Paulo e Campinas, há parcelas de seus territórios que abrigam expressivos segmentos populacionais expostos a diferentes condições de vulnerabilidade social, demonstrando que:

> [...] a desigualdade de condições de vida, aliada aos grandes contingentes populacionais residentes nos principais centros urbanos, traz importantes desafios às políticas públicas estaduais e municipais, especialmente no campo do combate à pobreza, nem sempre revelados em indicadores agregados em âmbito municipal, como é o caso do IPRS (FERREIRA *et al*, 2006, p. 9).

Isso é decorrente de um padrão de crescimento das cidades que, ao longo dos anos, acentua essa desigualdade, pois não incorpora parcelas significativas da população aos benefícios desse crescimento, sendo observado, sobretudo, nos grandes centros urbanos, em maior ou menor escala, mas presente em todo o Brasil.

Nos pequenos municípios também é possível observarmos contrastes sobre a desigualdade social que caracteriza o país, mas Ferreira *et al.* (2006) consideram menos expressivos que os verificados naqueles centros urbanos, o que faz com que indicadores municipais reflitam a situação de seus residentes. Mesmo assim, não deixa de ser relevante identificar, nesses locais, as áreas que concentram parcelas da população em situação de pobreza ou vulneráveis a ela.

Torres *et al.* (2003, p.83) apresentam duas questões, ao considerarem a qualidade de vida como multidimensional.

> A primeira é o fato de que não existe nenhuma teoria universal que aponte quais componentes são essenciais para a mensuração da qualidade de vida. [...] A segunda questão é o fato de que a multidimensionalidade implica tornar impossível a elaboração de um único indicador ordenável de condições de vida. Assim, uma das formas de contornar esse "problema" seria a descrição das condições de vida feita com base em um conjunto de indicadores que expressariam a situação da população estudada para cada uma das dimensões consideradas na mensuração da qualidade de vida. A desvantagem desse tipo de abordagem é o grande número de indicadores necessários e a dificuldade na visualização de uma imagem geral das condições de vida.

Os autores ainda refletem que a alternativa para as questões supracitadas é a criação de uma tipologia que permitisse distinguir as diferentes situações que configuram as condições de vida de uma população, sendo "esse procedimento de classificação, mesmo incapaz de ordenar essas situações, permite distingui-las claramente" (TORRES *et al.*, 2003, p.83), possibilitando uma análise mais apurada e específica para cada grupo de municípios.

O agrupamento e a tipologia, criada a partir do conjunto de indicadores sintéticos permite selecionar as características mais relevantes para a definição de prioridades de ação para os esses municípios, além de identificar questões que colocam alguns municípios em situação de vantagem ou desvantagem em relação aos demais municípios paulistas.

Assim, o IPRS é composto por quatro medidas: três indicadores sintéticos setoriais, que mensuram as condições do município em termos de riqueza, escolaridade e longevidade, permitindo o ordenamento dos 645 municípios paulistas segundo cada uma dessas dimensões; e uma tipologia constituída de cinco grupos, denominada grupos do IPRS, que resume a situação dos municípios segundo os três eixos considerados, sem ordená-los (SEADE, 2019a).

Já a referência metodológica utilizada para compor as dimensões do IPRS (SEADE, 2019b), demonstrou que a necessidade de atualização periódica dos indicadores impôs

limites à utilização do Censo Demográfico como fonte primária de informação, já que este levantamento ocorre a cada dez anos. No mesmo sentido, não é possível incluir dados provenientes de levantamentos amostrais, como, por exemplo, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C), pois estes não permitem a desagregação para cada um dos 645 municípios do estado de São Paulo. Esses dois fatores, periodicidade e cobertura, exigiram a avaliação de diversas fontes alternativas, em especial de registros administrativos, que induziram à escolha das seguintes fontes:

> • para o indicador de **riqueza municipal** são usados registros administrativos fornecidos anualmente pelas Secretarias da Fazenda e Planejamento e da Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo, do Ministério da Economia e do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.;
> • para o indicador de **longevidade**, empregam-se projeções populacionais, dados do Registro Civil (de óbitos e nascimentos) e estimativas produzidas pela Fundação Seade;
> • para o indicador de **escolaridade**, utilizam-se dados provenientes do Censo Escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), órgão ligado ao Ministério da Educação (MEC), e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, também subordinado ao MEC (SEADE, 2019b, p.4, grifos nossos).

O Quadro 20 sintetiza a lista de variáveis componentes das dimensões riqueza municipal (Mapas 23 e 24), longevidade (ver Mapas 25 e 26 do Atlas das Tipologias) e escolaridade (ver Mapas 27 e 28 do Atlas das Tipologias) e apresenta a estrutura de ponderação utilizada em cada uma das dimensões do IPRS.

Quadro 20. Variáveis dos indicadores sintéticos do IPRS

Dimensões	Componentes	Contribuição para indicador sintético
Riqueza Municipal	Consumo residencial de energia elétrica, por ligação	25%
	Consumo de energia elétrica na agricultura, no comércio e nos serviços, por ligação	25%
	Total da remuneração dos empregados formais e do setor público mais os benefícios previdenciários divididos pela população de 15 anos e mais	25%
	Produto Interno Bruto – PIB per capita	25%
Longevidade	Taxa de mortalidade perinatal	30%
	Taxa de mortalidade infantil	30%
	Taxa de mortalidade de pessoas de 15 a 39 anos	20%
	Taxa de mortalidade de pessoas de 60 a 69 anos	20%
Escolaridade	Taxa de atendimento escolar na faixa de 0 a 3 anos	19%
	Média das proporções de alunos do 5º ano do ensino fundamental da rede pública que atingiram pelo menos o nível adequado nas provas de português e matemática	31%
	Média das proporções de alunos do 9º ano do ensino fundamental da rede pública que atingiram pelo menos o nível adequado nas provas de português e matemática	31%
	Taxa de distorção idade-série no ensino médio	19%

Fonte: Fundação SEADE. Índice de Responsabilidade Social, 2018. Elaborado pela autora.

Importante destacarmos que, para a última versão do IPRS, no ano de 2018, houve quatro inovações (SEADE, 2019a). A primeira é que os resultados foram calculados a partir de estimativas de registros administrativos e projeções da Fundação Seade. A segunda alteração envolve a inclusão de novos indicadores nas dimensões riqueza e escolaridade. A edição 2019 do IPRS passa a utilizar os dados do Produto Interno Bruto (PIB), substituindo o Valor Adicionado, o que melhora a cobertura da estimação das atividades desenvolvidas em cada município. Os dados de remuneração dos empregados formais foram agregados aos dos benefícios previdenciários recebidos pelos aposentados e pensionistas de cada município, melhorando a estimação dos recursos disponíveis para consumo por parte da população. Na dimensão escolaridade, o atendimento das crianças de quatro e cinco anos na pré-escola, já mais disseminado, foi substituído pelo atendimento das crianças de zero a três anos em creches (SEADE, 2019a). A terceira inovação refere-se à identificação dos grupos do IPRS, que agregam os municípios segundo sua proximidade de resultados nas três dimensões analisadas, os quais deixaram de ser classificados de 1 a 5 e passaram a receber denominações que descreviam melhor sua situação. Na Figura 8 podemos observar a formação dos grupos do IPRS.

Figura 8. Grupos e dimensões do Índice Paulista de Responsabilidade Social - 2018

GRUPOS		RIQUEZA		LONGEVIDADE	ESCOLARIDADE
Dinâmicos	=	Alta	+	Média ou Alta	
Desiguais	=	Alta	+	Baixa Longevidade e Média / Alta Escolaridade **ou** Baixa Escolaridade e Média / Alta Longevidade	
Equitativos	=	Baixa	+	Média **ou** Alta	
Em transição	=	Baixa	+	Baixa Longevidade e Média / Alta Escolaridade **ou** Baixa Escolaridade e Média / Alta Longevidade	
Vulneráveis	=	Baixa	+	Baixa Longevidade **e** Baixa Escolaridade	

Fonte: Fundação SEADE, Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS/2018.

A quarta inovação é a forma de apresentação dos resultados por meio do *software Power BI*, que permitirá consultas e comparações mais rápidas para diferentes dimensões e componentes do IPRS (SEADE, 2019a, p. 2).

Os grupos do IPRS poderão ser verificados no Mapa 21 para o estado de São Paulo e no Mapa 22 para os municípios de Pequeno Porte I, no Atlas das Tipologias, onde poucos municípios tem a dimensão “Riqueza” classificada como alta, sendo que o cluster 2 não possui nenhum município com esta classificação. Já no cluster 1, consta 28 municípios com alta riqueza e no cluster 3 temos 23 municípios.

As dimensões do IPRS merecem destaque em nossa pesquisa, pois contribui para demonstrar algumas das principais características dos municípios analisados, evidenciando as desigualdades entre o porte aqui pesquisado.



CAPÍTULO 4

TIPOLOGIAS SOCIOTERRITORIAIS: ELEMENTOS PARA CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E SEUS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I



O estado de São Paulo alcançou no ano de 2020, uma população superior a 44.000.000 de habitantes, distribuídos em uma extensão territorial de 248,2 mil km², segundo a Fundação Seade (2020), que significa 3% da superfície do Brasil e 21,03% da população brasileira. A densidade demográfica do estado de São Paulo era de 179,84 hab/km² e o grau de urbanização (ver Mapa 98 do Atlas das Tipologias), em percentual, correspondia a 96,52% no mesmo ano.

Neste último capítulo, buscamos discorrer os processos e os produtos desenvolvidos ao longo da pesquisa, em busca da construção de tipologias socioterritoriais dos municípios do estado de São Paulo, tendo como referência os municípios de Pequeno Porte I.

4.1 Caracterização do estado de São Paulo e trajetória dos municípios paulistas: primeiras aproximações

O contexto dos 645 municípios paulistas é marcado pela diversidade territorial e de porte populacional, tendo Borá como o menor município do estado com 812 habitantes, e no outro extremo a capital São Paulo, como o maior município com aproximadamente 12 milhões de habitantes (11,9 milhões, segundo a Fundação SEADE, 2020).

O estado de São Paulo, embora expresse um significativo número de habitantes, tem apresentado um ritmo de crescimento populacional com tendência de queda no período de 1980 a 2020, como podemos observar no Quadro 21, revelando na última década, uma taxa de crescimento de 0,8%, a menor dos últimos quarenta anos.

Quadro 21. Crescimento anual Estado de São Paulo

Localidade	Anos	Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População (Em % a.a.)
Estado de São Paulo	1980 - 1991	2,12
	1991 - 2000	1,82
	2000 - 2010	1,09
	2010 - 2020	0,8

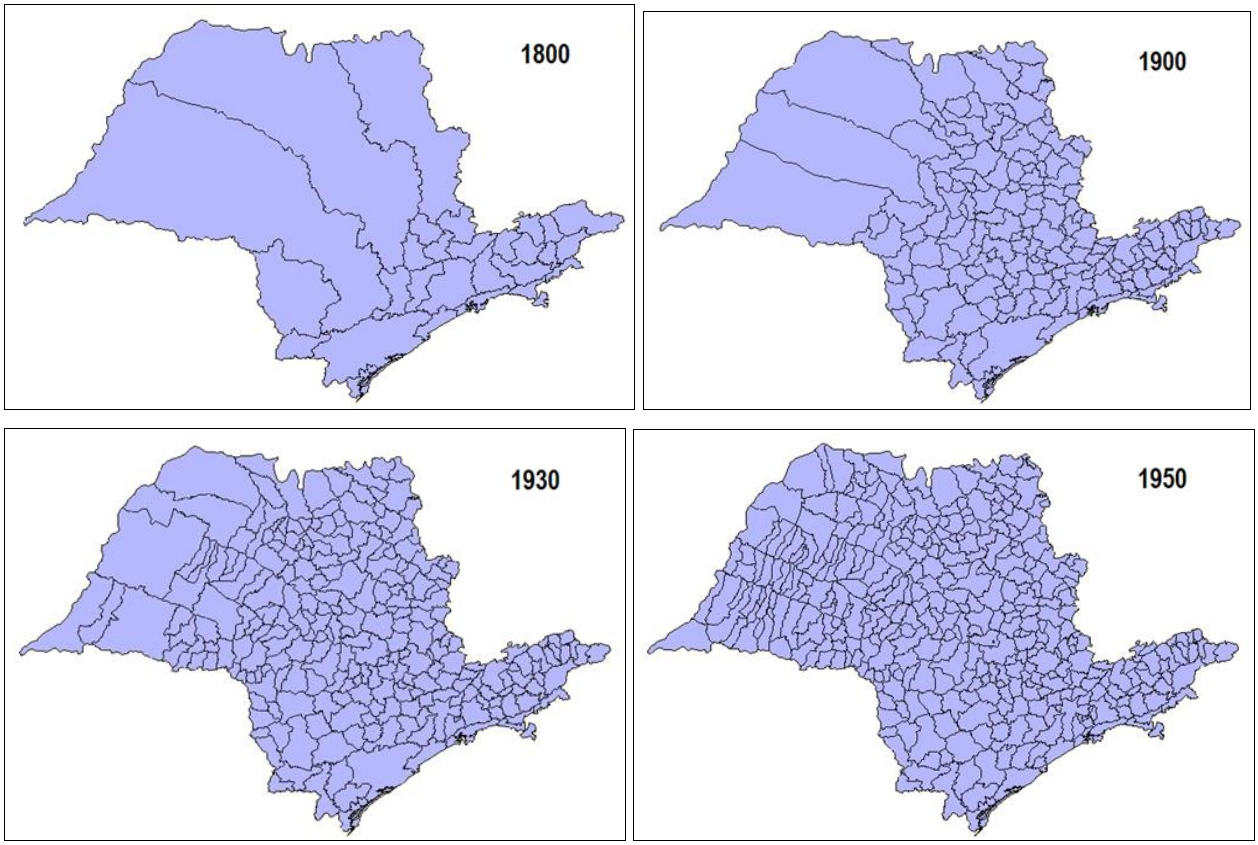
Fonte: Fundação SEADE. Elaborado pela autora.

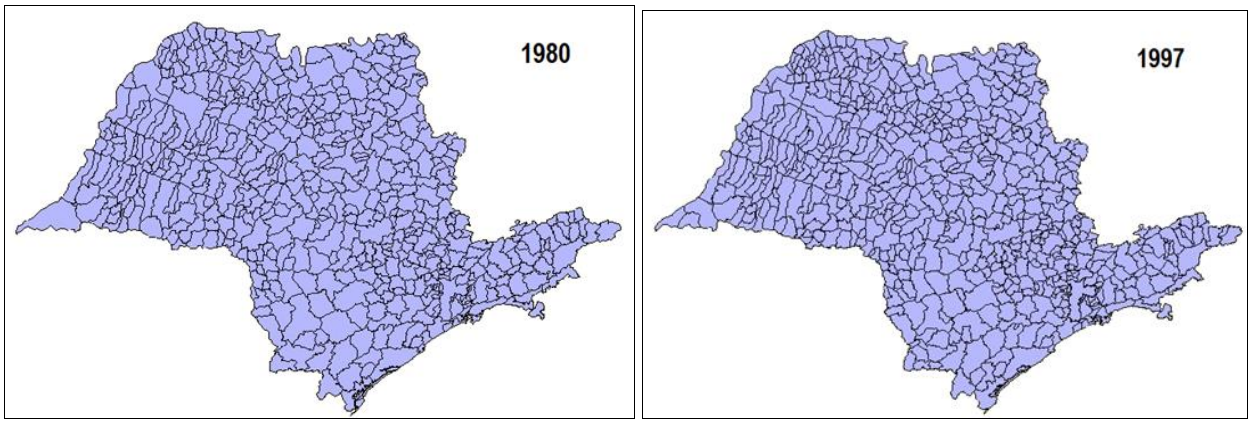
Esta dinâmica demográfica paulista mostra uma redução significativa nos movimentos migratórios, que, no período de industrialização, foi intensificada, sobretudo com o deslocamento da população nordestina vitimada pela seca (SOUZA, 2015).

Assim, como não é possível analisarmos o Brasil apenas com as médias nacionais, também não é possível analisar o estado de São Paulo com essas mesmas médias, sendo necessário mudar o foco das lentes e adentrar no universo dos 645 municípios com suas particularidades, sem isolá-los, mas inserindo-os num processo de organização e divisão territorial, bem como nas escalas regionais, com vistas a fortalecer e aperfeiçoar o planejamento, gestão e operação de políticas públicas.

A Figura 9 mostra uma sequência de imagens, com objetivo de exibir como ocorreu o desmembramento dos municípios paulistas no decorrer do tempo, sendo possível observar que a parte litorânea até a central do estado, foram constituíndo uma diversidade de municípios no começo do século passado. Nos municípios paulistas se seguiu um padrão de desmembramento a partir do processo desenvolvimento de infraestruturas e os impactos da reestruturação produtiva.

Figura 9. Desmembramento dos municípios paulistas





Fonte: Fundação SEADE, 2000. Organizado pela autora.

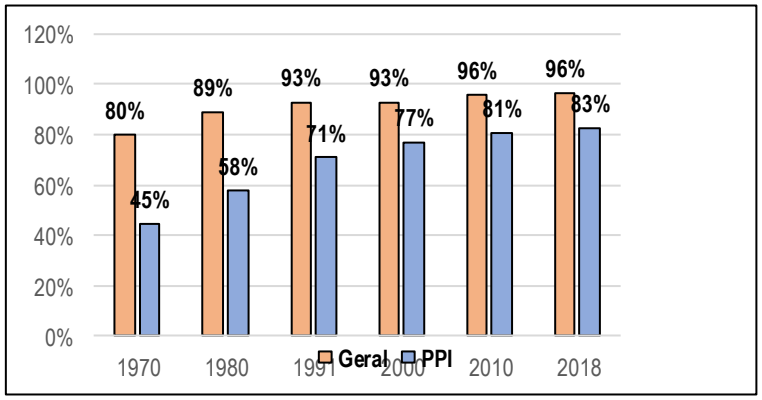
A seguir, apresentamos uma sequência de quadros com dados dos Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e da estimativa populacional de 2018, agrupados por DRADS, número de municípios e o grau de urbanização dos 645 municípios do estado de São Paulo e, posteriormente, outro quadro comparativo com os mesmos dados, mas com os municípios de Pequeno Porte I. Como já citamos anteriormente, a regionalização por DRADS ocorreu apenas no ano de 2005, consequentemente, nos anos anteriores não havia esse agrupamento de municípios. Salientamos que, por questões analíticas e metodológicas, decidimos por dividir e agrupar os municípios por DRADS, mesmo anterior ao Decreto, como se poderá observar nos Quadros a seguir.

Tivemos o cuidado de filtrar município por município, a partir de cada Censo Demográfico, para que não extrapolasse o porte populacional de até 20.000 habitantes. Desta forma, torna-se imperioso notarmos o crescimento ou redução do número de municípios desse porte, dependendo da região, e a transição de Pequeno Porte I para Pequeno Porte II, Médio e até Grande Porte, de um Censo para o outro.

Expusemos os quadros sempre com dados de dois períodos censitários e dois quadros comparativos, em que um apresenta dados de todos os municípios do estado de São Paulo e o outro apresenta dados apenas de municípios de PPI, para facilitar a leitura e comparação entre os conjuntos de municípios. Todos os quadros, gráficos ou tabelas estão representados por cores, sendo que a cor laranja corresponde sempre ao total de municípios do estado de São Paulo e a cor azul representa o agrupamento de municípios de PPI.

De início, representamos no Gráfico 2 o grau de urbanização do estado de São Paulo para cada ano do Censo Demográfico (1970-2010), incluindo a estimativa populacional para o ano de 2018, tanto para os municípios de uma forma geral, como para aqueles de Pequeno Porte I.

Gráfico 2. Grau de urbanização do estado de São Paulo



Fonte: IBGE, Fundação Seade, 2020 – elaboração da autora.

Há uma significativa diferença entre o conjunto geral dos municípios do estado de São Paulo e o agrupamento dos municípios de PPI. Enquanto no quadro geral houve um aumento de 16% do grau de urbanização entre o Censo de 1970 até o ano de 2018, o agrupamento de PPI aumentou em 38% o grau de urbanização no mesmo período.

Desde o Censo Demográfico de 1970, o estado de São Paulo desmenbrou e criou 74 novos municípios, sendo que a maior parte ocorreu na década de 1990. No Quadro 22 é possível observar as regiões que concentram esses novos municípios (coluna laranja).

Quadro 22. Criação de novos municípios paulistas

DRADS	Total novos municípios 1970 a 2018
Alta Noroeste	7
Alta Paulista	1
Alta Sorocabana	5
Araraquara	3
Avaré	3
Baixada Santista	1
Barretos	1
Bauru	2
Botucatu	2
Campinas	5
Fernandópolis	9
Franca	0
Grande SP ABC	0
Grande SP Leste	0
Grande SP Norte	0
Grande SP Oeste	2
Itapeva	7
Marília	4
Mogiana	1
Piracicaba	1
Ribeirão Preto	3
São José do Rio Preto	6
Sorocaba	6
Vale do Paraíba	3
Vale do Ribeira	2
Total municípios	74

Fonte: Banco de dados próprio. Elaborado pela autora.

Na década de 1990, tivemos um número expressivo de desmembramento e criação de novos municípios paulistas. Observamos que, entre os Censos de 1991 e 2000, foram criados 73 novos municípios, e deste total, 69 correspondiam ao PPI ou 95% dos novos municípios. Do total criado, 92% permaneceram neste grupo (PPI) até o ano 2018, como evidenciado no Quadro 23.

A porção oeste e noroeste do estado de São Paulo ganha destaque neste contexto ao concentrar 38% dos novos municípios, sendo que destes, 26 foram criados de PPI e no ano de 2018, 27 municípios permaneceram nesse grupo até esta última data.

Quadro 23. Criação de novos municípios no estado de São Paulo 1991-2018

DRADS Estado São Paulo	Criação de novos municípios entre 1991 a 2000	PPI 2000	PPI 2018
Alta Noroeste	7	6	6
Alta Paulista	1	1	1
Alta Sorocabana	5	4	5
Araraquara	3	3	3
Avaré	3	3	3
Baixada Santista	1	0	0
Barretos	1	1	1
Bauru	2	2	2
Botucatu	2	2	2
Campinas	5	4	4
Fernandópolis	9	9	9
Grande SP Oeste	1	1	1
Itapeva	7	7	7
Marília	4	4	4
Mogiana	1	1	1
Piracicaba	1	1	1
Ribeirão Preto	3	3	3
São José do Rio Preto	6	6	6
Sorocaba	6	6	5
Vale do Paraíba	3	3	2
Vale do Ribeira	2	2	1
Total	73	69	67

Fonte: IBGE e banco de dados próprio. Elaborado pela autora.

Ao contrário do Quadro 23, no Quadro 24 expressamos dados dos municípios que apresentaram crescimento populacional, deixando o PPI para outras classificações com portes superiores.

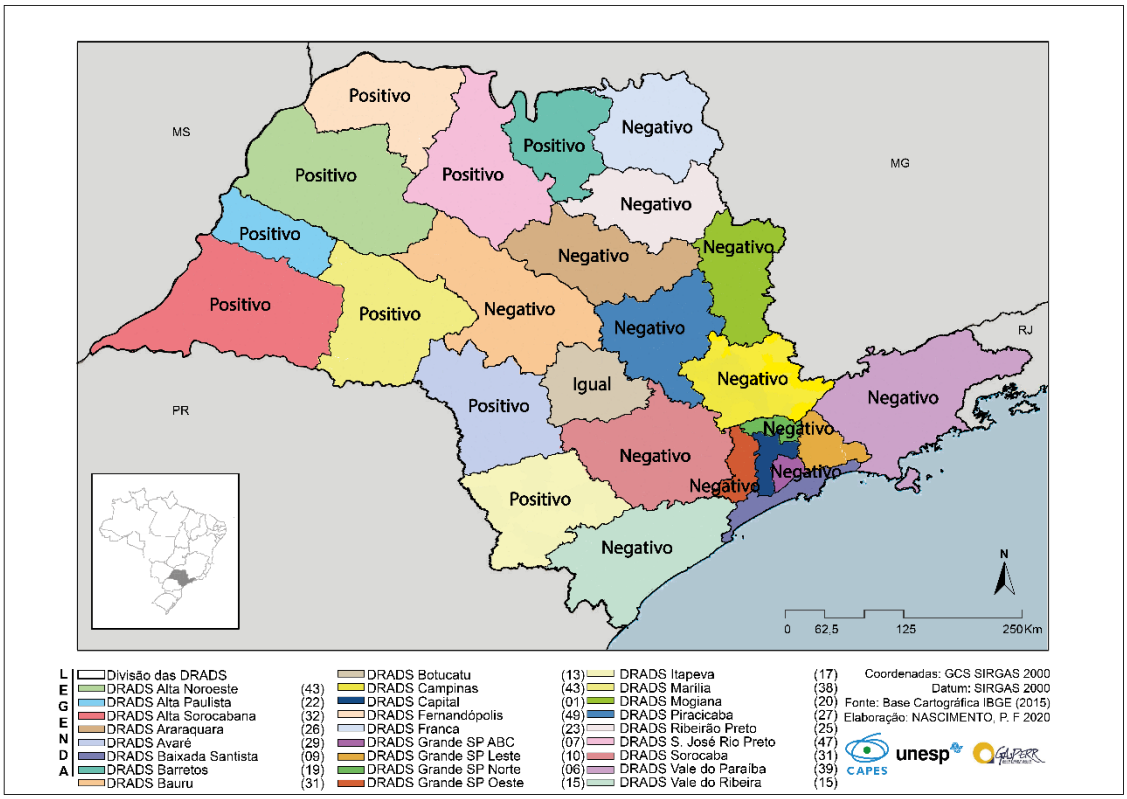
Quadro 24. DRADS com redução do nº de municípios de PPI

DRADS	Saíram do PPI 1970 a 2018	Permaneceram PPI 1970 a 2018
Alta Noroeste		4
Alta Paulista		2
Alta Sorocabana		5
Araraquara	-2	
Avaré		1
Baixada Santista	-4	
Barretos		1
Bauru	-4	
Botucatu		0
Campinas	-14	
Fernandópolis		8
Franca	-4	
Grande SP ABC	-1	
Grande SP Leste	-4	
Grande SP Norte	-4	
Grande SP Oeste	-4	
Itapeva		6
Marília		2
Mogiana	-4	
Piracicaba	-6	
Ribeirão Preto	-8	
São José do Rio Preto		3
Sorocaba	-5	
Vale do Paraíba	-5	
Vale do Ribeira	-1	
Total municípios	70	32

Fonte: Banco de dados próprio. Elaborado pela autora.

Neste Quadro 24, há uma redução significativa no número de múnicípios de PPI em algumas regiões, principalmente, em regiões com municípios de grande relevância econômica, ou nas regiões metropolitanas, como o caso da capital paulista, Campinas, Baixada Santista e Ribeirão Preto, como demonstra o Mapa 9.

Mapa 9. Aumento e redução de municípios de Pequeno Porte I – Censo 1970 a 2018



É possível visualizarmos no Mapa 9 quais regiões formadas pelas DRADS apresentaram aumento e redução no número de municípios de PPI entre os Censos Demográficos de 1970 até o ano de 2018. A redução de municípios na classificação de PPI expressa um aumento populacional de determinados municípios, de forma a avançar para outros agrupamentos. Há um padrão espacial com relação a esse tema, ou seja, as DRADS que aparecem com o indicativo de "positivo" no mapa tiveram um aumento de municípios de PPI, observando-se que este fato ocorreu com a maioria das DRADS localizadas na região oeste e noroeste do estado paulista, bem como com a DRADS de Itapeva, localizada no Vale do Ribeira. As DRADS em que aparecem como "negativo", tiveram redução de municípios deste porte, verificando-se esta situação nas regiões do litoral, sul, leste e norte do estado, sendo que apenas a regional de Botucatu permaneceu com mesmo número de municípios de PPI.

Duas questões devem ser trazidas para o debate, neste momento, sendo que a primeira diz respeito à localização das regionais "positivas" estarem distante das regiões metropolitanas ou das maiores aglomerações urbanas do estado, pois é possível reafirmarmos que há uma concentração dos municípios desse porte na região oeste e

noroeste, e somando as quatro regionais (Alta Sorocabana, Alta Paulista, Alta Noroeste e Fernandópolis), houve um aumento de 19 municípios de PPI no recorte temporal que dispusemos. A segunda questão está relacionada à taxa de crescimento populacional desses municípios, conforme demonstrado pelo Quadro 25.

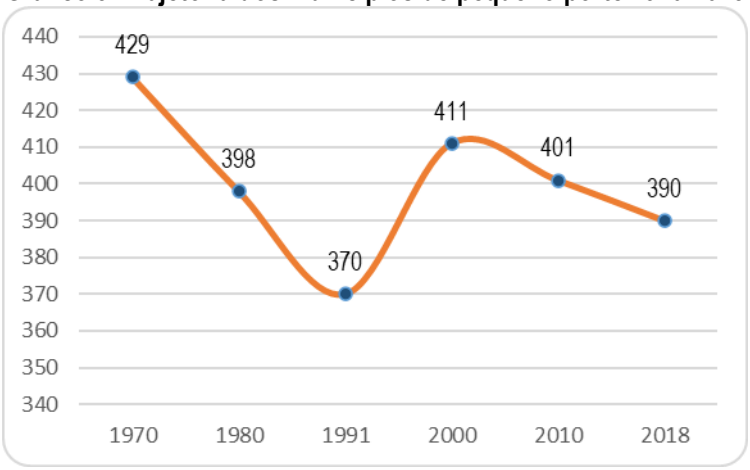
Quadro 25. Taxa Geométrica de crescimento anual da população no PPI[24]

Censos	1980-1991	1991-2000	2000-2010	2010-2020
Positivo	275	307	297	291
Negativo	115	83	93	99
Total de municípios	390	390	390	390

Fonte: Fundação SEADE. Elaborado pela autora.

Analisamos no Quadro 25, a trajetória de incremento dos municípios de PPI, lembrando que, na década de 1990, tivemos um número significativo da criação de novos municípios, com elevação do número dos municípios desse porte.

Gráfico 3. Trajetória dos municípios de pequeno porte 1970-2018



Fonte: Censos Demográficos e estimativa populacional, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e 2018

[24] Os dados apresentados neste quadro dizem respeito ao recorte dos 390 municípios de Pequeno Porte I no ano de 2018, portanto, deverá ser usado como um dado aproximado.

Censo Demográfico 1970

Quadro 26. População total e grau de urbanização estado de São Paulo

Censo Demográfico	1970		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Capital	5.924.612	1	99,12%
Grande SP ABC	988.677	7	96,90%
Baixada Santista	653.430	8	96,36%
Grande SP Oeste	557.777	13	92,82%
Grande SP Norte	329.847	6	81,54%
Estado de São Paulo	**17.770.975**	**571**	**80,34%**
Ribeirão Preto	475.018	22	77,09%
Piracicaba	570.843	26	76,09%
Vale do Paraíba	834.652	36	74,60%
Campinas	1.125.057	38	74,45%
Grande SP Leste	338.792	10	73,47%
Araraquara	408.947	23	70,69%
Bauru	539.990	37	69,05%
Sorocaba	629.857	25	67,53%
Barretos	245.027	18	67,37%
Franca	350.650	23	66,87%
Mogiana	391.081	19	62,85%
São José do Rio Preto	494.330	41	60,78%
Botucatu	142.073	11	60,21%
Alta Noroeste	526.295	36	57,93%
Marília	511.463	34	55,30%
Alta Sorocabana	428.720	27	53,74%
Avaré	320.152	26	52,34%
Alta Paulista	257.787	21	47,95%
Fernandópolis	390.283	40	44,85%
Itapeva	193.805	10	36,44%
Vale do Ribeira	141.810	13	33,68%

Quadro 27. População PPI e grau de urbanização estado de São Paulo

Censo Demográfico	1970		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Baixada Santista	*		*
Grande SP ABC	8.397	1	86,89%
Ribeirão Preto	170.774	18	60,45%
Araraquara	128.934	17	55,11%
Piracicaba	127.107	20	54,43%
Vale do Paraíba	227.960	26	53,60%
Barretos	85.675	14	53,49%
Mogiana	134.783	12	52,43%
Franca	154.809	18	49,10%
Grande SP Oeste	57.271	6	48,35%
Grande SP Norte	56.733	4	48,33%
Campinas	185.529	23	45,91%
Grande SP Leste	57.960	5	45,17%
Botucatu	62.717	9	45,05%
Bauru	242.887	31	42,79%
São José do Rio Preto	229.093	35	40,67%
Sorocaba	141.787	15	40,21%
Alta Noroeste	197.570	29	38,69%
Alta Paulista	144.627	18	37,27%
Avaré	178.329	22	36,96%
Estado de São Paulo	**2.282.282**	**424**	**36,71%**
Marília	200.631	27	34,23%
Fernandópolis	273.354	37	34,03%
Alta Sorocabana	148.460	18	33,33%
Vale do Ribeira	117.529	12	29,89%
Itapeva	83.850	7	21,53%

** Dados extraídos do IBGE e Fundação SEADE

Fonte: Censos Demográficos 1970, 1981, 1991, 2000 e 2010. Elaborado pela autora.

Censo Demográfico 1980

Quadro 28. População total e grau de urbanização estado de São Paulo

Censo Demográfico		1980	
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Baixada Santista	961.243	8	99,46%
Grande SP Oeste	1.190.513	13	98,29%
Capital	8.493.217	1	98,16%
Grande SP ABC	1.652.794	7	97,52%
Grande SP Leste	564.528	10	89,27%
Estado de São Paulo	**25.042.074**	**571**	**88,64%**
Ribeirão Preto	658.067	22	88,25%
Vale do Paraíba	1.221.221	36	87,56%
Piracicaba	785.927	26	86,12%
Campinas	1.926.155	38	84,67%
Franca	411.523	23	82,99%
Araraquara	543.393	23	82,07%
Grande SP Norte	686.693	6	81,54%
Sorocaba	909.991	25	80,07%
Bauru	662.374	37	79,61%
Barretos	268.916	18	79,43%
Alta Noroeste	524.999	36	76,67%
São José do Rio Preto	592.359	41	74,69%
Alta Sorocabana	420.789	27	74,49%
Botucatu	155.106	11	74,27%
Mogiana	500.483	19	73,88%
Marília	528.487	34	71,71%
Avaré	337.716	26	65,41%
Fernandópolis	357.534	40	64,17%
Alta Paulista	244.224	21	59,15%
Vale do Ribeira	190.290	13	54,63%
Itapeva	252.532	10	48,12%

Quadro 29. População PPI e grau de urbanização estado de São Paulo

Censo Demográfico		1981	
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Baixada Santista	*		*
Grande SP ABC	*	0	*
Grande SP Norte	*	0	*
Ribeirão Preto	209.768	18	76,47%
Barretos	92.654	14	69,12%
Piracicaba	129.449	19	68,57%
Franca	122.853	18	64,24%
Araraquara	97.352	14	63,98%
Grande SP Leste	56.623	4	63,34%
Vale do Paraíba	169.751	22	60,32%
Bauru	202.830	28	59,84%
Botucatu	63.012	9	59,39%
Mogiana	113.476	10	58,85%
Alta Noroeste	166.400	29	56,76%
Campinas	183.748	19	56,29%
Sorocaba	135.247	13	55,74%
São José do Rio Preto	232.508	35	54,92%
Alta Sorocabana	115.282	21	53,59%
Grande SP Oeste	27.409	3	53,09%
Estado de São Paulo	**2.980.795**	**395**	**52,18%**
Marília	182.344	27	51,87%
Avaré	176.057	22	50,44%
Alta Paulista	128.716	18	48,74%
Fernandópolis	199.288	36	48,59%
Vale do Ribeira	99.260	10	42,00%
Itapeva	76.768	6	28,10%

** Dados extraídos do IBGE e Fundação SEADE

Fonte: Censos Demográficos 1970, 1981, 1991, 2000 e 2010. Elaborado pela autora.

Os Quadros 26, 27, 28 e 29 apresentam dados sobre o número total de municípios e população e o grau de urbanização por divisão das DRADS, dos quais os quadros em laranja (26 e 28) se reportam a todos os municípios paulistas e os quadros em cinza (27 e 29) se refere ao grupo de municípios de PPI, possibilitando uma análise comparativa no período dos Censos Demográficos de 1970 e 1980.

Analisando as DRADS de Fernandópolis e São José do Rio Preto, as duas mais numerosas, é possível observarmos que a DRADS de Fernandópolis, em 1970, era constituída por 40 municípios, sendo que 92,5% ou 37 localidades apresentavam população de até 20.000 habitantes, caindo este número para 36 em 1980. Já São José do Rio Preto era composta com 41 municípios em sua DRADS, sendo que 85% era de PPI.

Com relação ao grau de urbanização no quadro geral (Quadros 26 e 28), a DRADS do Vale do Ribeira obteve o menor percentual, com 33,68% e 54,63%, em 1970 e 1980, respectivamente. Já nos quadros dos municípios de PPI (Quadros 27 e 29), o grau de urbanização é menor, tendo chegado a 29,89%, em 1970 e 42,00%, em 1980.

A DRADS da Grande São Paulo Norte era formada por seis municípios no ano de 1970 e quatro deles eram de PPI e, no Censo de 1980, não havia mais nenhum município com esse porte, como notado no Quadro 30.

Quadro 30. DRADS Grande SP Norte

Censos	1970	1980
Caieiras	15563	25156
Cajamar	10355	21942
Francisco Morato	11231	28537
Franco da Rocha	36303	50794
Guarulhos	236811	532724
Mairiporã	19584	27540

Fonte: Censo Demográfico 1970, 1980. Organizado pela autora

Observamos ainda no Quadro 30 que a cidade de Cajamar dobrou o número de habitantes, entre os Censos de 1970 e 1980, e Francisco Morato quase triplicou, reduzindo assim o número de municípios de PPI na região metropolitana de São Paulo. No ano de 2018, restaram apenas três municípios com este porte: Pirapora do Bom Jesus, Salesópolis e São Lourenço da Serra.

Por sua vez, a Diretoria Regional da Baixada Santista apresenta significativas mudanças no decorrer das décadas, como reveladas no Quadro 31.

Quadro 31. DRADS Baixada Santista

Censos	1970	1980	1991	2000	2010	2018
Bertioga	...	...	...	30039	47645	60120
Cubatão	50906	78631	91136	108309	118720	127079
Guarujá	94021	151120	210207	264812	290752	311128
Itanhaém	14515	27464	46074	71995	87057	96394
Mongaguá	5213	9928	19026	35098	46293	52970
Peruíbe	6966	18411	32773	51451	59773	64892
Praia Grande	19694	66004	123492	193582	262051	306207
Santos	345630	416677	428923	417983	419400	426646
São Vicente	116485	193008	268618	303551	332445	352794

Fonte: Censo Demográfico, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e 2018 Organizado pela autora

O município de Bertioga já nasceu com mais de 30.000 habitantes, enquanto até o ano de 1991, o município de Mongaguá possuía menos que 20.000 habitantes, e na década de 1970 havia outros quatro municípios com este porte.

Como já citado anteriormente, na década de 1990, houve uma quantidade significativa de desmembramentos de municípios no estado de São Paulo, criando novas localidades, principalmente, municípios de PPI. Em 1991, os municípios das DRADS Alta Noroeste, Alta Paulista, Alta Sorocabana, Fernandópolis e São José do Rio Preto representavam juntas 29% do total dos municípios paulistas, ao passo que os municípios de PPI representavam 24%. Já, no Censo de 2000, esses números passaram de 30% do quadro geral e 25% para o PPI, levando em conta o aumento do número de novos municípios, segundo as Tabelas 2 e 3.

As tabelas 2 e 3 apresentam um grupo com cinco DRADS que mantiveram um importante número de municípios com população até 20.000 habitantes, sendo relevante destacar que essas Diretorias Regionais estão distantes das áreas metropolitanas.

Tabela 2. Municípios paulistas por DRADS (Censo, 1991)

Censo Demográfico	1991 - Geral			1991 - PPI		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Alta Noroeste	614.818	36	86,65%	178.388	29	74,65%
Alta Paulista	238.315	21	77,95%	137.613	18	72,34%
Alta Sorocabana	499.053	27	83,58%	143.378	20	72.30%
Fernandópolis	378.954	40	77,59%	187.578	36	64,31%
São José do Rio Preto	751.328	41	87,26%	256.517	35	74,78%
Total	2.482.468	165		903.474	138	

Tabela 3. Municípios paulistas por DRADS (Censo, 2000)

Censo Demográfico	2000 - Geral			2000 - PPI		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Alta Noroeste	673.168	43	90,86%	196.015	35	81,58%
Alta Paulista	238.211	22	85,11%	134.566	19	81,06%
Alta Sorocabana	553.741	32	85,48%	127.046	22	72,60%
Fernandópolis	402.037	49	85,30%	192.051	45	74,84%
São José do Rio Preto	897.552	47	90,76%	301.122	41	84,54%
Total	2.764.706	193		950.800	162	

A quantidade de municípios de PPI, associada à diversidade dessas regiões paulistas, constitui-se em um complexo objeto de análise, que, para além dos indicadores populacionais, demanda um reconhecimento das dinâmicas relacionais de proximidade estabelecidas na escala do cotidiano entre moradores da mesma cidade e das cidades vizinhas, o que talvez em municípios com outros portes esta necessidade não se revelaria em um primeiro momento.

A seguir, da mesma forma que foram apresentados os quadros referentes ao grau de urbanização dos municípios paulistas ocorrido entre os Censos Demográficos de 1970 e 1980, serão expostos os quadros comparativos referentes ao grau de urbanização que incidiu entre o grupo dos municípios de PPI e o grupo dos demais portes, a partir dos Censos de 1991, 2000, 2010 e da estimativa populacional de 2018, agrupados segundo as DRADS.

Censo Demográfico 1991

Quadro 32. População total e grau de urbanização estado de São Paulo

Censo Demográfico		1991	
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Grande SP Oeste	1.787.865	14	99,84%
Baixada Santista	1.220.249	8	99,57%
Grande SP ABC	2.048.674	7	99,44%
Grande SP Norte	1.070.028	6	97,64%
Capital	9.646.185	1	97,00%
Ribeirão Preto	897.889	22	93,37%
Grande SP Leste	892.189	10	93,32%
Estado de São Paulo	**21.724.693**	**572**	**92,80%**
Campinas	2.724.293	38	92,09%
Vale do Paraíba	1.651.594	36	91,61%
Franca	541.511	23	89,74%
Piracicaba	1.053.834	26	88,96%
Bauru	824.249	37	88,90%
Araraquara	728.940	23	88,60%
Barretos	358.306	18	87,90%
São José do Rio Preto	751.328	41	87,26%
Alta Noroeste	614.818	36	86,65%
Sorocaba	1.286.837	25	84,63%
Marília	610.392	34	84,09%
Botucatu	204.928	11	83,80%
Alta Sorocabana	499.053	27	83,58%
Mogiana	631.236	19	82,30%
Alta Paulista	238.315	21	77,95%
Fernandópolis	378.954	40	77,59%
Avaré	395.891	26	77,34%
Itapeva	300.340	10	61,70%
Vale do Ribeira	231.027	13	60,59%

Quadro 33. População PPI e grau de urbanização estado de São Paulo

Censo Demográfico		1991	
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Baixada Santista	*		*
Grande SP ABC	*	0	*
Grande SP Norte	*	0	*
Grande SP Oeste	27.925	2	100%
Barretos	121.151	14	84,08%
Ribeirão Preto	112.201	11	83,84%
Piracicaba	157.172	18	76,21%
Araraquara	113.725	13	76,10%
Franca	120.444	16	75,81%
Grande SP Leste	47.153	3	75,67%
Alta Noroeste	178.388	29	74,65%
São José do Rio Preto	256.517	35	73,83%
Bauru	177.380	26	72,75%
Campinas	170.438	15	72,55%
Alta Paulista	137.613	18	72,34%
Botucatu	78.729	9	71,97%
Alta Sorocabana	123.725	20	71,51%
Marília	183.085	27	70,31%
Estado de São Paulo	**2.379.701**	**366**	**67,94%**
Avaré	192.247	22	66,00%
Fernandópolis	187.578	36	64,31%
Vale do Paraíba	147.614	20	64,13%
Sorocaba	87.212	8	63,10%
Mogiana	91.722	8	54,97%
Vale do Ribeira	116.061	10	51,47%
Itapeva	86.518	6	43,56

** Dados extraídos do IBGE e Fundação SEADE

Fonte: Censos Demográficos 1970, 1981, 1991, 2000 e 2010. Elaborado pela autora.

Censo Demográfico 2000

Quadro 34. População total e grau de urbanização estado de São Paulo

Censo Demográfico	2000		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Baixada Santista	1.476.820	9	99,59%
Grande SP ABC	2.354.722	7	99,48%
Grande SP Oeste	2.359.169	15	99,45%
Grande SP Norte	1.496.670	6	96,77%
Ribeirão Preto	1.060.336	25	96,32%
Grande SP Leste	1.233.890	10	94,76%
Capital	10.434.252	1	94,05%
Franca	640.483	23	93,89%
Campinas	3.399.327	43	93,82%
Estado de São Paulo	**37.032.403**	**645**	**93,41%**
Piracicaba	1.267.379	27	93,38%
Bauru	956.842	39	93,36%
Vale do Paraíba	1.992.110	39	92,96%
Araraquara	855.172	26	92,32%
Barretos	395.210	19	91,94%
Alta Noroeste	673.168	43	90,86%
São José do Rio Preto	897.552	47	90,76%
Marília	680.937	38	89,84%
Botucatu	243.237	13	88,02%
Mogiana	727.098	20	87,26%
Sorocaba	1.640.263	31	86,22%
Alta Sorocabana	553.741	32	85,48%
Avaré	457.914	29	85,43%
Fernandópolis	402.037	49	85,30%
Alta Paulista	238.211	22	85,11%
Itapeva	325.548	17	67,59%
Vale do Ribeira	270.315	15	65,92%

Quadro 35. População PPI e grau de urbanização estado de São Paulo

Censo Demográfico	2000		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Baixada Santista	*		*
Grande SP ABC	*	0	*
Grande SP Norte	*	0	*
Grande SP Oeste	24.594	2	94,21%
Barretos	135.859	15	90,39%
Piracicaba	155.605	17	86,40%
Ribeirão Preto	99.644	12	85,97%
São José do Rio Preto	301.122	41	84,54%
Araraquara	114.270	15	83,91%
Bauru	178.535	27	83,57%
Franca	136.422	16	83,44%
Alta Noroeste	196.015	35	81,58%
Alta Paulista	134.613	19	81,06%
Marília	179.662	30	80,65%
Avaré	175.737	23	79,03%
Estado de São Paulo	**3.023.868**	**411**	**75,87%**
Fernandópolis	192.051	45	74,84%
Botucatu	76.241	10	74,07%
Alta Sorocabana	127.046	22	72,60%
Sorocaba	151.311	13	70,01%
Mogiana	85.397	8	68,62%
Campinas	156.820	15	68,03%
Vale do Paraíba	170.554	22	67,63%
Grande SP Leste	14.357	1	60,88%
Vale do Ribeira	117.010	10	58,84%
Itapeva	101.003	12	53,52%

** Dados extraídos do IBGE e Fundação SEADE

Fonte: Censos Demográficos 1970, 1981, 1991, 2000 e 2010. Elaborado pela autora.

Censo Demográfico 2010

Quadro 36. População total e grau de urbanização estado de São Paulo

Censo Demográfico	2010		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Baixada Santista	1.664.136	9	99,79%
Grande SP Oeste	2.697.730	15	99,60%
Grande SP ABC	2.551.328	7	99,50%
Capital	11.253.503	1	99,10%
Grande SP Norte	1.739.654	6	98,60%
Ribeirão Preto	1.247.761	25	97,52%
Estado de São Paulo	**41.262.199**	**645**	**95,94%**
Campinas	4.047.631	43	95,55%
Piracicaba	1.427.773	27	95,35%
Araraquara	952.269	26	95,03%
Grande SP Leste	1.441.760	10	94,72%
Franca	706.283	23	94,62%
Barretos	419.587	19	94,60%
Bauru	1.053.258	39	94,37%
Vale do Paraíba	2.264.594	39	94,11%
São José do Rio Preto	1.014.500	47	92,90%
Marília	718.793	38	92,20%
Alta Noroeste	735.965	43	92,13%
Mogiana	773.781	20	90,66%
Alta Sorocabana	583.703	32	89,74%
Botucatu	279.326	13	89,67%
Fernandópolis	423.049	49	89,10%
Avaré	495.256	29	88,39%
Sorocaba	1.916.740	31	88,37%
Alta Paulista	253.977	22	86,62%
Itapeva	326.276	17	74,23%
Vale do Ribeira	273.566	15	71,16%

Quadro 37. População PPI e grau de urbanização estado de São Paulo

Censo Demográfico	2010		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Baixada Santista	*		*
Grande SP ABC	*	0	*
Grande SP Norte	*	0	*
Grande SP Oeste	29.706	2	95,78%
Barretos	145.023	15	92,01%
São José do Rio Preto	346.219	40	89,29%
Araraquara	123.528	15	88,76%
Marília	186.530	30	86,39%
Franca	128.660	15	86,18%
Ribeirão Preto	98.598	11	86,16%
Bauru	196.060	27	85,13%
Piracicaba	100.956	13	84,41%
Alta Noroeste	201.132	34	82,51%
Alta Paulista	146.005	19	82,41%
Fernandópolis	197.410	45	80,84%
Avaré	190.592	23	80,69%
Estado de São Paulo	**3.145.019**	**401**	**80,63%**
Alta Sorocabana	153.774	23	76,98%
Botucatu	88.405	10	76,65%
Campinas	151.425	13	76,60%
Sorocaba	115.080	11	76,33%
Mogiana	85.699	8	74,36%
Vale do Paraíba	183.862	22	68,87%
Vale do Ribeira	141.500	11	63,97%
Grande SP Leste	15.635	1	63,66%
Itapeva	119.220	13	56,98%

** Dados extraídos do IBGE e Fundação SEADE

Fonte: Censos Demográficos 1970, 1981, 1991, 2000 e 2010. Elaborado pela autora.

Estimativa populacional 2018

Quadro 38. População total e grau de urbanização estado de São Paulo

Censo Demográfico	2018*		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Baixada Santista	1.798.230	9	99,83%
Grande SP Oeste	2.936.832	15	99,69%
Grande SP ABC	2.664.981	7	99,51%
Capital	11.753.659	1	99,10%
Grande SP Norte	1.911.860	6	98,80%
Ribeirão Preto	1.366.570	25	98,07%
Estado de São Paulo	**27.344.531**	**645**	**96,42%**
Campinas	4.484.326	43	96,28%
Piracicaba	1.528.737	27	96,10%
Araraquara	1.010.368	26	95,78%
Barretos	432.859	19	95,43%
Franca	747.038	23	95,19%
Bauru	1.110.773	39	95,04%
Grande SP Leste	1.307.760	10	94,63%
Vale do Paraíba	2.446.521	39	94,62%
São José do Rio Preto	1.083.848	47	93,57%
Marília	741.880	38	93,19%
Alta Noroeste	772.939	43	93,11%
Mogiana	803.034	20	92,47%
Alta Sorocabana	603.111	32	91,33%
Fernandópolis	432.842	49	90,71%
Botucatu	301.222	13	90,67%
Avaré	517.918	29	90,02%
Sorocaba	2.087.050	31	89,47%
Alta Paulista	258.968	22	88,01%
Itapeva	331.239	17	78,38%
Vale do Ribeira	277.179	15	73,35%

Quadro 39. População PPI e grau de urbanização estado de São Paulo

Censo Demográfico	2018**		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Baixada Santista	*	*	*
Grande SP ABC	*	*	*
Grande SP Norte	*	*	*
Grande SP Oeste	33.434	2	96,67%
Barretos	150.692	15	93,63%
Araraquara	129.270	15	91,38%
São José do Rio Preto	306.725	38	90,68%
Marília	170.743	29	88,31%
Bauru	204.375	27	87,28%
Ribeirão Preto	86.576	10	87,27%
Piracicaba	109.278	13	87,08%
Franca	115.711	14	86,95%
Alta Noroeste	193.671	33	85,70%
Fernandópolis	198.800	45	84,06%
Alta Paulista	128.370	18	83,60%
Avaré	198.933	23	83,57%
Estado de São Paulo	**3.051.746**	**390**	**82,77%**
Alta Sorocabana	157.360	23	81,10%
Campinas	146.941	12	79,03%
Mogiana	86.378	8	78,27%
Botucatu	75.946	9	75,32%
Sorocaba	105.935	10	74,16%
Vale do Paraíba	170.393	21	70,17%
Vale do Ribeira	144.969	11	67,36%
Grande SP Leste	16.590	1	65,82%
Itapeva	120.656	13	61,15%

** Dados extraídos do IBGE e Fundação SEADE

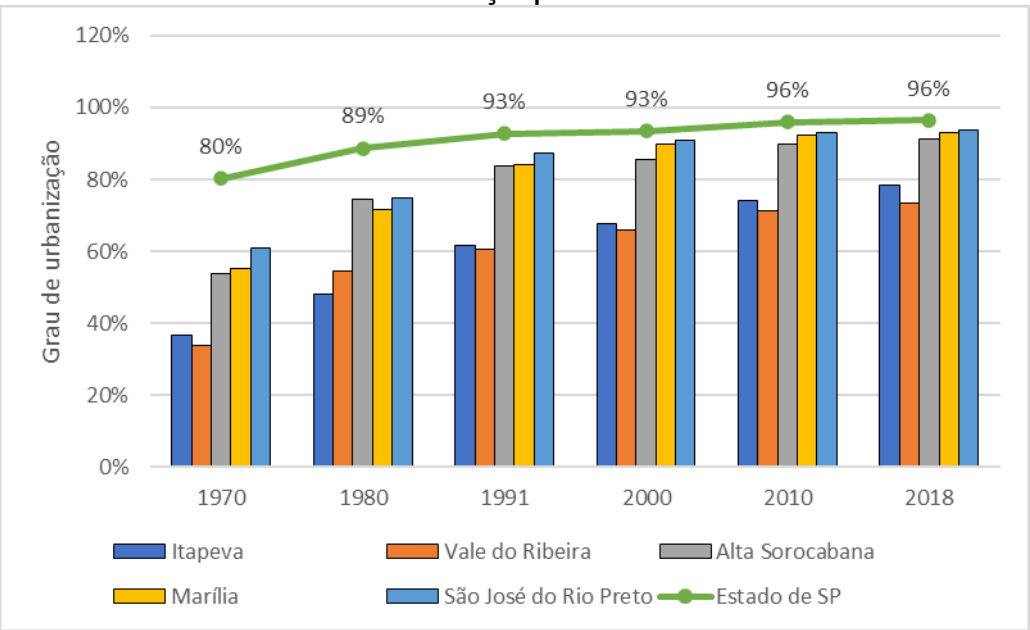
Fonte: Censos Demográficos 1970, 1981, 1991, 2000 e 2010. Elaborado pela autora.

O grau de urbanização ganha destaque nos municípios de PPI, enquanto um dos atributos imprescindíveis para a análise das dinâmicas dos municípios brasileiros, uma vez que a própria normativa (PNAS), aprovada em 2004, pressupõe que estes municípios são predominantemente rurais.

Dessa forma, análises que reflitam nos processos de construção, representações e práticas sociais acerca do rural ou das ruralidades brasileiras, certamente vão lidar com questões específicas no espaço e no tempo, mas a intensidade e a diversidade dessas questões ampliam a complexidade ao olhar para a incidência sobre as políticas públicas. Portanto, cabe aqui o debate sobre uma expressiva heterogeneidade nessa ruralidade brasileira, e ela se manifesta em distintas escalas, dos grandes subespaços nacionais até a heterogeneidade que se apresenta nas diferentes formas predominantes de propriedade da terra e de organização econômica e social (WANDERLEY; FAVARETO, 2013).

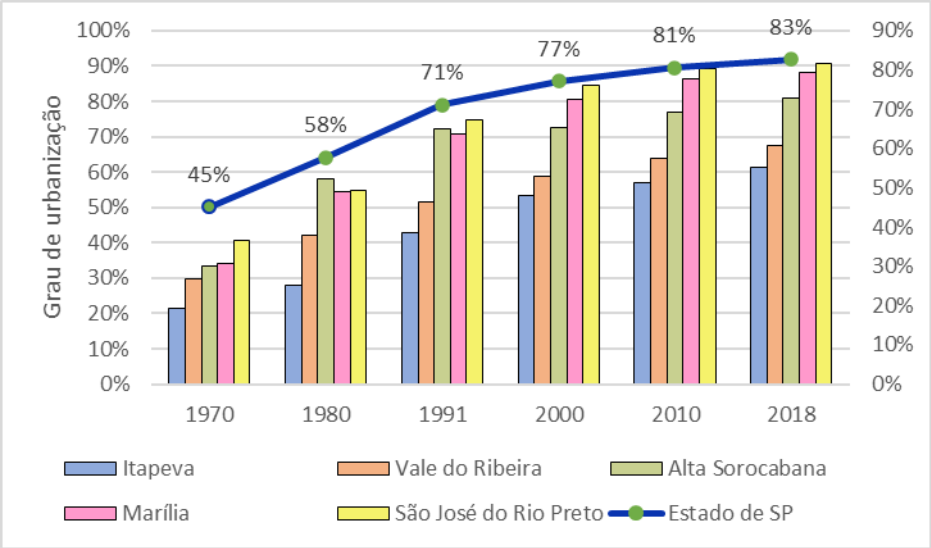
Nos gráficos 4 e 5, é possível compararmos o atributo do grau de urbanização, compreendendo os cinco últimos censos demográficos realizados entre 1970 e 2010 e a estimativa populacional de 2018, por algumas DRADS de diferentes regiões, tendo o dado do estado de São Paulo como referência. Vale do Ribeira e Itapeva certamente são as duas DRADS com menor grau de urbanização do estado, seja do ponto de vista geral, considerando todos os portes dos municípios (Gráfico 4) ou para o PPI (Gráfico 5).

Gráfico 4. Grau de urbanização por DRADS no estado de SP



Fonte: Fonte: Censos Demográficos 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e estimativa populacional de 2018. Organizado pela autora.

Gráfico 5. Grau de urbanização dos PPI por DRADS no estado de São Paulo



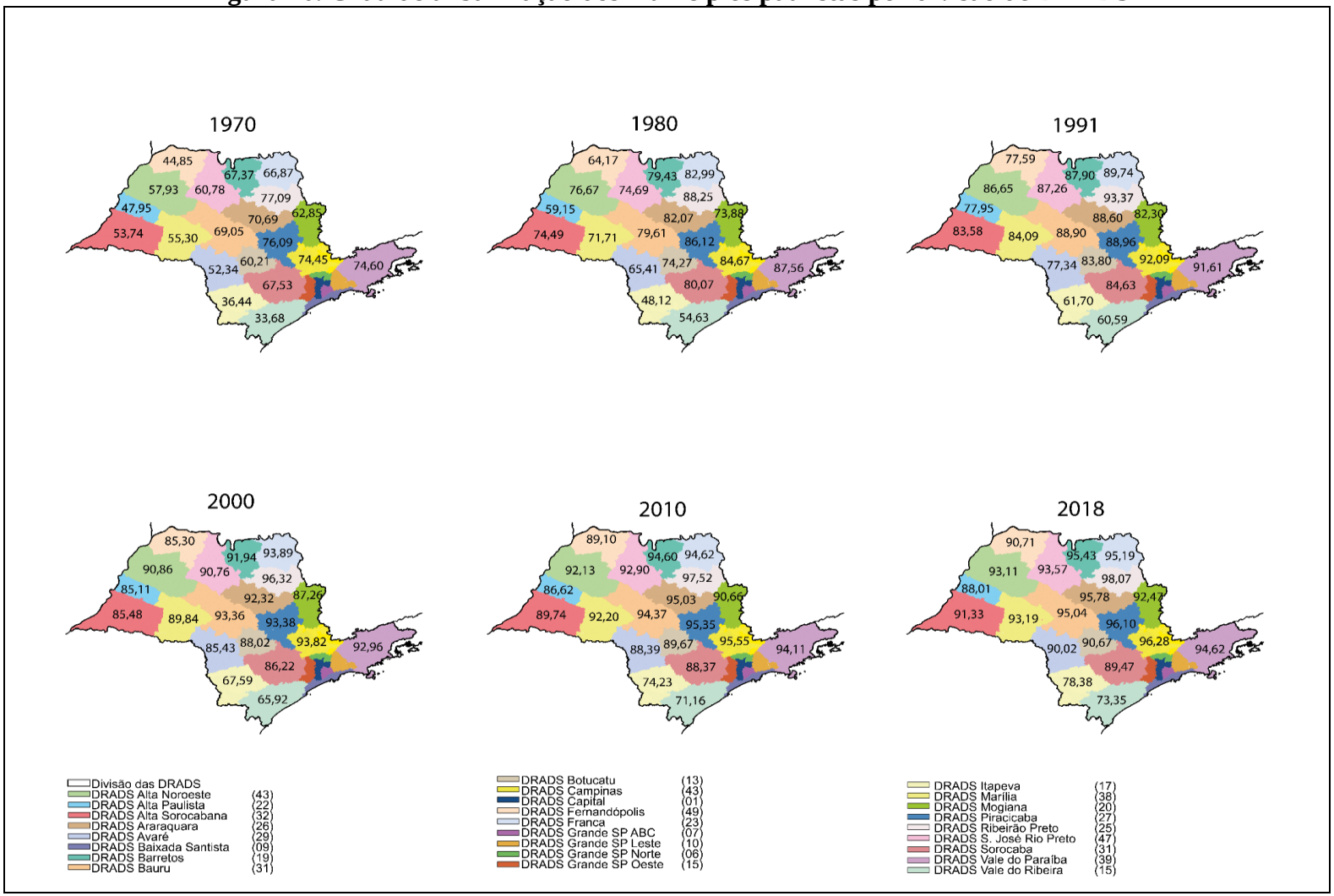
Fonte: Censos Demográficos 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e estimativa populacional de 2018. Organizado pela autora.

A figura 10, a seguir, evidencia a diversidade de graus de urbanização entre as regiões de DRADS, bem como sua evolução entre os Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010 e estimativa populacional de 2018, indicados por meio dos mapas.

Chama atenção as discrepâncias da evolução do grau de urbanização entre DRADS vizinhas no extremo oeste do estado, como a DRADS Alta Paulista (azul celeste) e DRADS Alta Noroeste (verde claro). Esclarecemos que desde a década de 70 os municípios pertencentes à DRADS Alta Noroeste apresentaram um grau de urbanização superior aos municípios da Alta Paulista, chegando ao ano de 2018 com o seguinte patamar: Alta Noroeste, com 93,11% de urbanização e Alta Paulista, com 88,01% de urbanização.

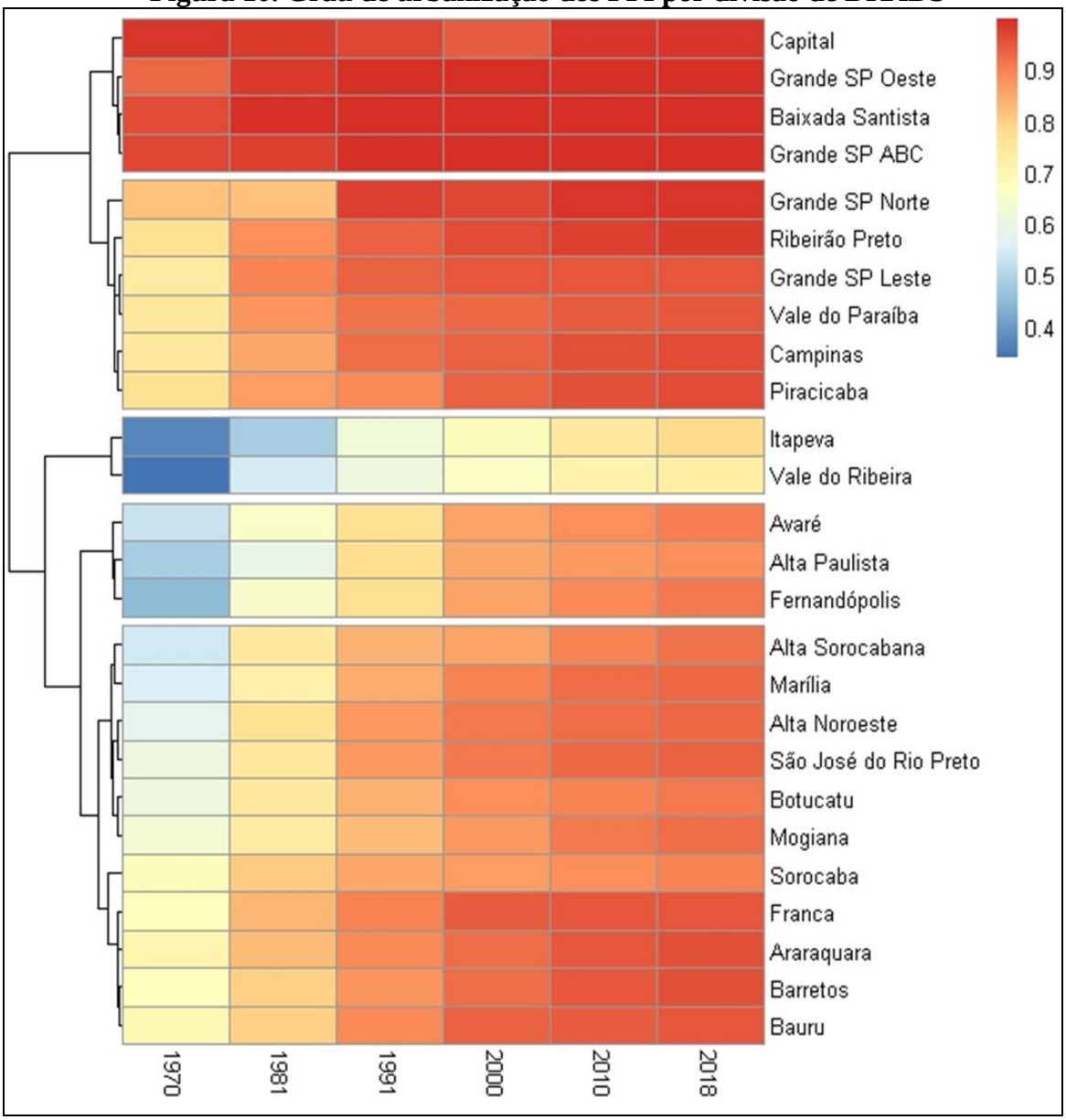
Os municípios pertencentes à DRADS Alta Paulista parecem formar um enclave de menor grau de urbanização (88,01%), tendo no seu entorno três DRADS com grau superior a 90% de urbanização, sendo além da DRADS Alta Noroeste (93,11%), DRADS Alta Sorocaba, que inclui o município de Presidente Prudente (91,33%) e DRADS Marília (93,19%).

Figura 10. Grau de urbanização dos municípios paulistas por divisão de DRADS



Fonte: Censos Demográficos 1970,1980, 1991,2000, 2010 e estimativa populacional de 2018. Elaborado pela autora.

Figura 10. Grau de urbanização dos PPI por divisão de DRADS



Fonte: Censos Demográficos 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e estimativa populacional de 2018. Organizado pela autora e elaborado pelo Estatístico Hugo Alberto Brango García.

O Gráfico 6 apresenta um agrupamento de regionais de DRADS por grau de urbanização e como já revelado em outros dados, as DRADS de Itapeva e Vale do Ribeira se destacam pelo baixo grau de urbanização no conjunto dos municípios, configurando uma situação oposta ao ritmo de urbanização das regionais da capital paulista, região metropolitana de São Paulo e Baixada Santista.

Como também já destacado, observamos que a DRADS Alta Paulista se aproxima da realidade das DRADS Itapeva e Vale do Ribeira, especialmente nas décadas de 70 e 80, porém, segue nas décadas seguintes com ritmo de urbanização superior a estas duas.

4.2 Uma releitura para a classificação do Pequeno Porte I

Quando em 2004, a PNAS inaugurou a classificação dos municípios, a partir do seu porte populacional, como mostra o Quadro 40, foi considerado um importante avanço na organização da política em questão.

Quadro 40. Classificação dos municípios por porte populacional

Pequeno Porte I	com população até 20.000 hab.
Pequeno Porte II	com população entre 20.001 a 50.000 hab.
Médio Porte	com população entre 50.001 a 100.000 hab.
Grande Porte	com população entre 100.001 a 900.000 hab.
Metrópole	com população superior a 900.000 hab.

Fonte: PNAS, 2004. Elaborado pela autora..

A classificação dos municípios por porte populacional inaugurada, em 2004, no âmbito da PNAS, Sposati (2015) assegura que foi um importante avanço no sentido de quebrar a pseudo homogeneidade da conformação das cidades brasileiras, tratadas nas agendas federais sob a nominação legal de municípios, com suas competências uniformes, sem permitir a distinção entre uma metrópole de mais de uma dezena de milhões de habitantes ou de uma cidade de mil habitantes. Dessa forma, os habitantes, cidadãs e cidadãos reais, ficavam encobertos pela nominação município.

Mas, quinze anos depois da instituição do pacto federativo do SUAS (2005), a categoria porte populacional dos municípios como está posta na política de assistência social, segundo Sposati (2015), já não é suficiente para dar conta de representar e caracterizar a realidade brasileira. Para Sposati (2015, p.51), é preciso incluir "critérios quantitativos e qualitativos que desvelem características do território e da população que habita os 5.570 municípios brasileiros, como fator de presença/ausência de condições de acesso à proteção/desproteção social".

Nesse sentido, cabe destacarmos duas questões relacionadas ao pacto federativo para a gestão do SUAS: a primeira diz respeito à classificação e ao porte populacional dos municípios e as responsabilidades atribuídas a partir de cada porte. A segunda refere-se ao número de entes federativos e a concentração de habitantes, conforme podemos observar na Tabela 4, a partir da aprovação da política de assistência social foi aprovada.

Tabela 4. Classificação dos municípios do Brasil pelo total de habitantes – Censo 2000

Classificação dos municípios urbano	Total de município	População total	População rural	População urbana	% rural	% urbano
Pequeno Porte I (até 20.000 hab.)	4.018	33.437.404	15.022.174	18.415.230	44,93	55,07
Pequeno Porte II (de 20.001 a 50.000 hab.)	964	28.832.600	9.734.706	19.097.894	33,76	66,24
Médios (de 50.001 a 100.000 hab.)	301	20.928.128	3.940.021	16.988.107	18,83	81,17
Grandes (de 100.001 a 900.000 hab.)	209	50.321.723	2.332.987	47.988.736	4,64	95,36
Metrópoles (mais de 900.000 hab.)	15	36.279.315	815.323	35.463.992	2,25	97,75
TOTAL	5.507	169.799.170	31.845.211	137.953.959	18,75	81,25

Fonte: IBGE, 2000, Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002. (*) Embora o número de municípios oficialmente divulgado pelo IBGE seja 5.561, o Atlas do Desenvolvimento Humano trabalhou com um universo de 5.509 municípios por razões metodológicas.

Os números apresentados na Tabela 4, têm como referência o Censo Demográfico do ano 2000, pois foi a partir deste Censo que a PNAS apresentou essa classificação dos municípios para cada porte populacional.

A presença das metrópoles, identificadas como as cidades com mais de 900 mil habitantes, que embora numericamente sejam contadas em apenas 15 cidades, sua população total correspondia a 20% de toda população brasileira. Também em 20% estão os moradores dos 4.018 municípios classificados como PPI. Juntos, portanto, esses dois extremos representavam 40% de toda população brasileira, ou seja, 40% da população encontrava-se vivendo em dois contextos totalmente diversos do ponto de vista da concentração populacional, o que impacta na diversidade das situações de vulnerabilidades e riscos sociais. Os municípios classificados como PPI expressavam uma característica dispersiva no território nacional e ainda com uma parte significativa de sua população vivendo em áreas rurais, o que correspondia a 45% da população.

Já com referência ao Censo Demográfico de 2010, a Tabela 5 apresenta um cenário muito diferente nos dois contextos extremos: Metrópoles e PPI, que correspondiam a 39% da população brasileira.

Tabela 5. Classificação dos municípios do Brasil segundo total de habitantes – Censo 2010

Classificação dos municípios urbano	Total de município	População total	População rural	População urbana	% rural	% urbano
Pequeno Porte I (até 20.000 hab.)	3.889	32.482.518	13.000.572	19.481.946	40,02	59,97
Pequeno Porte II (de 20.001 a 50.000 hab.)	1.042	31.309.403	9.315.927	21.993.476	29,76	70,24
Médios (de 50.001 a 100.000 hab.)	325	22.314.204	4.243.166	18.071.038	19,02	80,98
Grandes (de 100.001 a 900.000 hab.)	266	62.343.795	2.919.763	59.424.032	4,69	95,31
Metrópoles (mais de 900.000 hab.)	17	42.092.882	292.060	41.800.822	0,70	99,30
TOTAL	5.539	190.542.802	29.771.488	160.771.314	15,63	84,37

Fonte: IBGE, 2010, Censo SUAS, 2018. Embora o número de municípios oficialmente divulgado pelo IBGE seja 5.565, o número de municípios que responderam o Censo SUAS foi de 5.539. Elaborado pela autora.

Os municípios classificados como PPI permaneceram com uma população significativa nas áreas rurais, com 40% do total da população deste porte. Porém, mesmo dentro da mesma classificação, observamos que não há homogeneidade quando tratamos de um país de dimensão continental como o Brasil. E, somente a título de exemplo, do ponto de vista da política pública, gerir ou operar uma política nacional em um município de PPI como Borá/SP (segundo Censo/2010 é o município com o menor número de habitantes), é diferente de gerir e operar esta mesma política em um município também de PPI como Atalaia do Norte/AM, onde 54% da população vive dispersa na área rural, na qual também está localizada a maior reserva indígena isolada do mundo, além da fronteira internacional.

Trazendo o debate para o estado de São Paulo, que é foco da nossa pesquisa, a Tabela 6 mostra um cenário diferente, se comparado com alguns aspectos do contexto nacional. Tomando como referência dados da estimativa populacional de 2018, revelou-se no estado de São Paulo uma população mais urbana e, principalmente, nos municípios classificados como PPI, se comparado com o cenário brasileiro, apenas 17,23% da população paulista vive em áreas rurais.

Tabela 6. Classificação municípios estado de São Paulo pelo total de habitantes – IBGE 2018

Classificação dos municípios urbano	Total de município	População total	População rural	População urbana	% rural	% urbano
Pequeno Porte I (até 20.000 hab.)	390	3.051.746	525.948	2.525.798	17,23	82,76
Pequeno Porte II (de 20.001 a 50.000 hab.)	121	3.882.444	331.470	3.550.974	8,53	91,46
Médios (de 50.001 a 100.000 hab.)	57	3.978.359	252.600	3.725.759	6,35	93,65
Grandes (de 100.001 a 900.000 hab.)	74	18.842.257	337.791	18.504.466	1,80	98,20
Metrópoles (mais de 900.000 hab.)	3	14.238.353	125.584	14.112.769	0,88	99,12
TOTAL	645	43.993.159	1.573.393	42.419.766	3,58	96,42

Fonte: SEADE, 2018. Elaborado pela autora.

Como já mencionado, apenas o porte populacional dos municípios é insuficiente para demonstrar a realidade e dentro da mesma classificação, certamente teremos uma diversidade e diferenciações de dimensões que poderão determinar a proteção ou desproteção social de sua população.

Ainda como referência à Tabela 6, os municípios de PPI correspondem a 60,46% dos municípios paulistas, ao mesmo tempo que correspondem a apenas 6,93% da população total do estado de São Paulo. Torna-se imprescindível debatermos sobre este cenário: 60,46% dos entes federativos de um estado como São Paulo, com todos os deveres

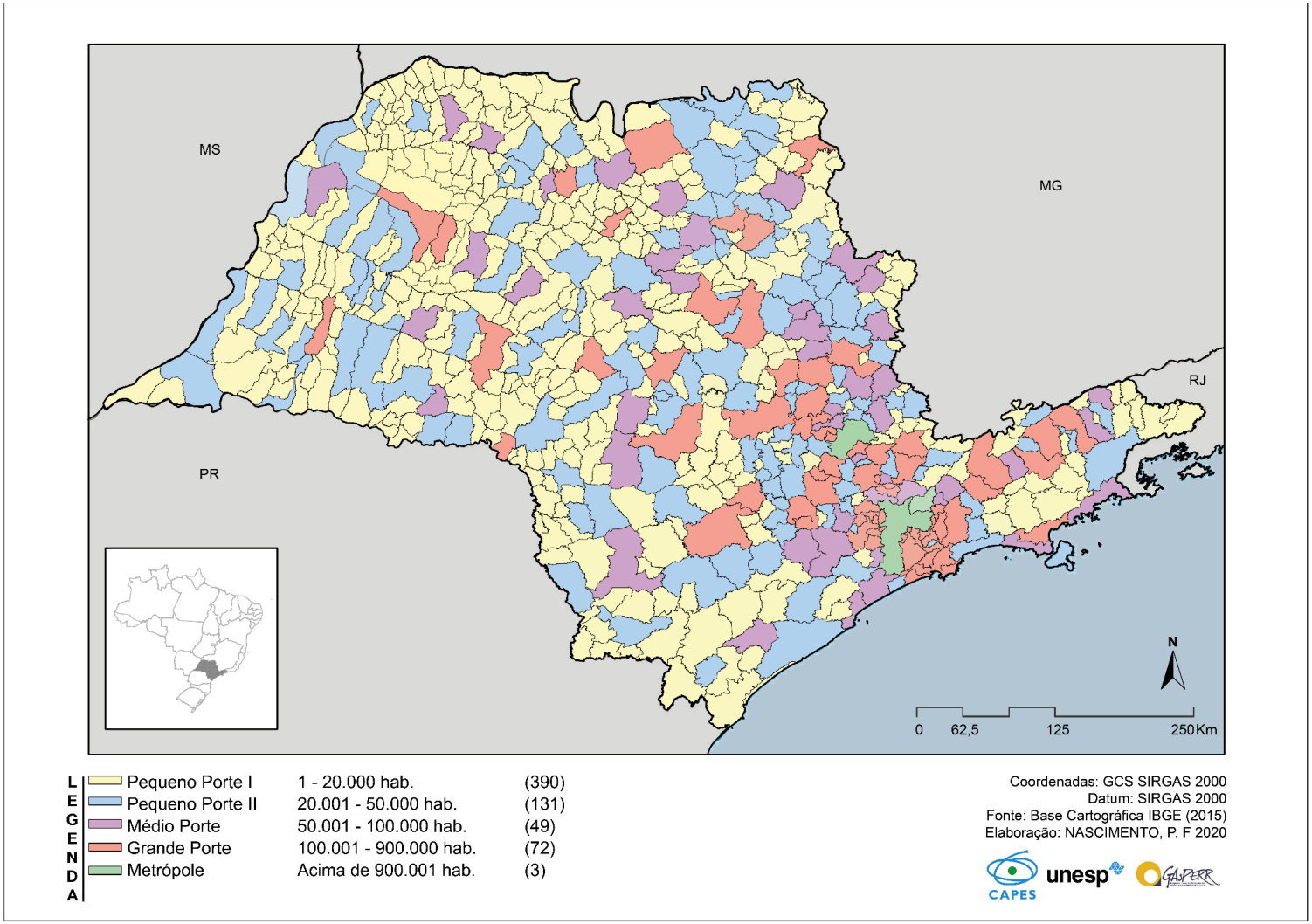
e responsabilidades que um ente possui, com população que varia entre 800 até 20.000 habitantes, reforçando ainda mais essa diferenciação.

Se, por um lado, há a questão da diversidade dos municípios e sob o pacto federativo da gestão do SUAS foram geradas diferenciações de responsabilidade entre os entes municipais a partir do seu porte populacional, por outro lado, é impossível que um município com mil, 5, 10 ou 20 mil habitantes, com parcelas urbanas e rurais diferenciadas, possa adotar o mesmo padrão de resposta e modo de gestão de um município de 300 mil ou de 12 milhões de habitantes como, por exemplo, São Paulo (SPOSATI, 2015).

Para além do porte populacional, é preciso reconhecermos as dinâmicas que se expressam na relação entre o mundo urbano e rural, no cotidiano desses municípios, que são elementos indicativos do modo de organização e distribuição das atenções socioassistenciais, bem como do acesso e o não acesso à política pública.

No Mapa 10, notamos a distribuição espacial dos municípios paulistas, a partir das cinco classificações apresentadas pela PNAS, em 2004, com referência aos dados do ano de 2018. Como já supracitado, os municípios de PPI constituem a maioria dos municípios paulistas, conforme Tabela 6 apresentada.

Mapa 10. Porte populacional do estado de São Paulo – 2018



Há uma concentração dessa classificação de porte populacional nas regiões Oeste e Noroeste do estado de São Paulo, bem como no Vale do Ribeira, sugerindo algum grau de heterogeneidade, pois nossa hipótese é que, dentro deste universo, mesmo que o agrupamento tenha como pressuposto uma certa homogeneidade, ao direcionar o olhar para as diferentes dimensões desses municípios, é possível encontrarmos múltiplas diversidades.

Segundo Sposito e Jurado da Silva (2013), ao destacarem a relevância de estudos sobre "cidades pequenas", alertam para estas múltiplas diversidades, considerando justamente as transformações socioespaciais a que estão igualmente submetidas quanto às demais cidades brasileiras.

> Não há dúvida que há relevância no estudo das cidades pequenas na análise espacial contemporânea. Além de expressarem importante fatia do fato urbano, elas demonstram significados cada vez mais complexos, do ponto de vista econômico, por exemplo, e ligados ao capital internacional, numa síntese de contatos e interações espaciais múltiplas que merecem cada vez mais o olhar atento do pesquisador, na tentativa de capturar analiticamente as recentes transformações socioespaciais que são desencadeadas com o avanço da mundialização e expansão do capital (SPOSITO e JURADO DA SILVA, 2013, p.62).

Neste sentido, é impossível (re)conhecer a realidade de um município apenas pelo seu porte populacional ou uma única medida quantitativa ou ainda uma dimensão analítica. Ao incorporar o território como base de organização, em 2004, por meio da PNAS, entendendo como insuficiente o princípio da homogeneidade por segmentos (idoso, criança, adolescente, etc.) na definição de prioridades de serviços, programas e projetos, torna-se urgente um olhar frente às desigualdades compreendidas não apenas como de cunho social, mas sim socioespacial.

O estudo, referência para esta pesquisa, realizado por Sposati (2016), após 10 anos de implantação do SUAS (2005-2015), a pedido da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), assegura que é preciso avançar para além das cinco grandes classificações populacionais dos municípios, pois a prática demonstrou que as distinções culturais, geográficas e históricas de cada lugar ocupam presença efetiva na vida das pessoas de várias formas. A autora completa afirmando que é imperativo aprofundar as diferenciações internas das cidades que compõem cada porte para que se tenha maior clareza do impacto

das desigualdades socioterritoriais das cidades brasileiras na distribuição das atenções da política de assistência social.

Para dar seguimento ao debate, apresentamos o Quadro 41, sobre as subclassificações trazidas pelo estudo de Sposati (2016).

Quadro 41 Classes e subclassificações dos municípios brasileiros

Classes	Subclassificações
	PP1a até 2.500 hab.
	PP1b de 2.501 a 5.000 hab.
Pequeno Porte I	PP1c de 5.001 a 7.500 hab.
(até 20.000 hab.)	PP1d de 7.501 a 10.000 hab.
	PP1e de 10.001 a 15.000 hab.
	PP1f de 15.001 a 20.000 hab.
Pequeno Porte 2	PP2a de 20.001 a 40.000 hab.
(20.001 a 50.000 hab.)	PP2b de 40.001 a 50.000 hab.
Médio Porte	PMa de 50.001 a 75.000 hab.
(50.001 a 100.000 hab.)	PMb de 75.001 a 100.000 hab.
Grande Porte I	GP1a de 100.001 a 300.000 hab.
(100.001 a 900.000 hab.)	GP1b de 300.001 a 600.000 hab.
	GP1c de 600.001 a 900.000 hab.
	GP2a de 900.001 a 1.500.000 hab.
Grande Porte 2	GP2b 1.500.001 a 2.500.000 hab.
(acima de 900.001 hab.)	GP2c 2.500.001 a 3.500.000 hab.
	GP2d de 3.500.001 hab a 8.000.000 hab.
	GP2e mais de 8.000.000 hab.

Fonte: Sposati (2016) Adaptado do IBGE, 2000, Atlas do Desenvolvimento.

Obs: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

Essa proposta de maior desagregação classificatória dos municípios brasileiros permite evidenciar mais particularidades entre os municípios de um mesmo porte, porém, como o próprio documento alerta, apenas uma maior desagregação populacional não é suficiente para se ter uma leitura mais próxima do real, sendo preciso estabelecer relação entre a dimensão demográfica com outras dimensões sociais, culturais, econômicas, ambientais, políticas e históricas.

A partir do estudo supracitado, adotamos a desagregação por porte populacional para os municípios paulistas, conforme demonstra o Quadro 42.

Quadro 42. Subclassificação da agregação por porte populacional dos municípios paulistas

Desagregação (2016)	Tipo	Nº municípios	% total municípios paulistas	População estimada 2018	% população total estado SP
	PPIa	39	6.04	75.306	0.17
	PP1b	111	17.20	417.102	0.94
Pequeno Porte 1	PP1c	73	11.31	451.859	1.02
	PP1d	50	7.75	428.136	0.97
	PP1e	69	10.69	847.357	1.92
	PP1f	48	7.44	831.986	1.89
Pequeno Porte 2	PP2a	93	14.41	2.621.596	5.95
	PP2b	28	4.34	1.260.848	2.86
Médio Porte	PMa	21	3.25	1.142.821	2.59
	PMb	36	5.58	2.835.538	6.44
	GP1a	53	8.21	9.010.608	20.48
Grande Porte 1	GP1b	15	2.32	5.650.837	12.84
	GP1c	6	0.93	4.180.812	9.50
	GP2a				
	GP2b	2	0.31	2.484.694	5.65
Grande Porte 2	GP2c				
	GP2d				
	GP2e	1	0.15	11.753.659	26.71

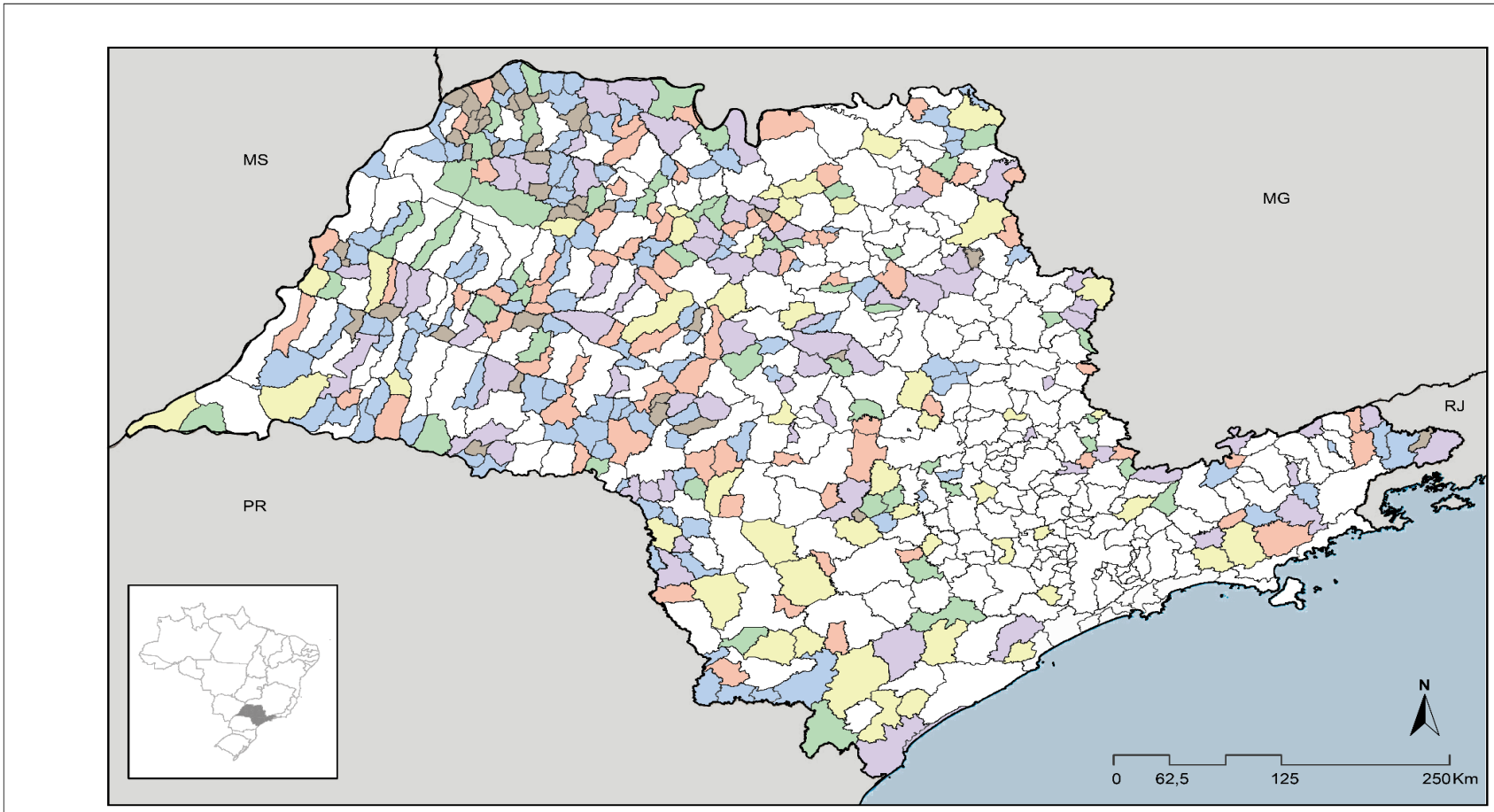
Fonte: SEADE (2018). Adaptado de Sposati (2016).

O Quadro 42 demonstra a nova desagregação proposta por Sposati (2016) e que passamos a utilizar em nossa pesquisa junto aos municípios paulistas. Observamos dois extremos: 60,46% dos municípios são de PPI, correspondendo a 6,93% da população paulista, e na outra extremidade os municípios de grande porte 1 e 2, que correspondem a 11,93% dos municípios paulistas, com 75,18% da população total.

Seguindo o Quadro 42, a partir da subclassificação do PPI, no estado de São Paulo, que envolve 6 faixas populacionais (PPI a até PPIf) revela-se a distribuição espacial dos municípios no Mapa 11 e na Figura 11 cada classificação de forma isolada, para melhor visualização.

Há uma combinação na distribuição dos municípios, a partir das subclassificações, como observamos no Mapa 11 e, posteriormente, na Figura 11, que, mesmo com a presença de alguns municípios na região metropolitana de São Paulo, há um distanciamento desses municípios em relação à Capital.

Mapa 11. Subclassificação dos municípios de Pequeno Porte I - 2018



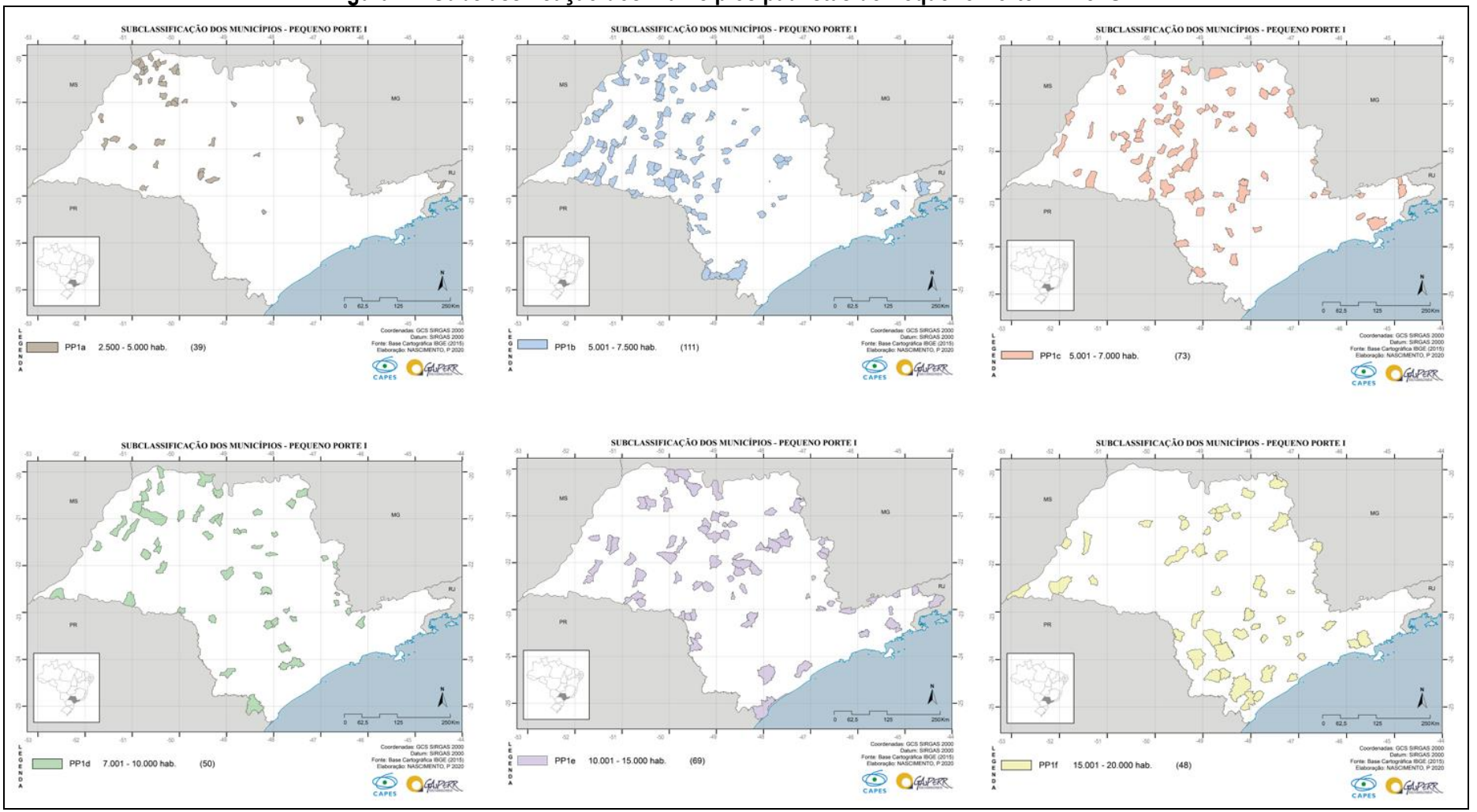
LEGENDA

PP1a	0 - 2.500 hab.	(39)
PP1b	2.501 - 5.000 hab.	(111)
PP1c	5.001 - 7.500 hab.	(73)
PP1d	7.501 -10.000 hab.	(50)
PP1e	10.001 - 15.000 hab.	(69)
PP1f	15.001 - 20.000 hab.	(48)

Coordenadas: GCS SIRGAS 2000
Datum: SIRGAS 2000
Fonte: Base Cartográfica IBGE (2015)
Elaboração: NASCIMENTO, P. F 2020

CAPES unesp GASPERR

Figura 11. Subclassificação dos municípios paulistas de Pequeno Porte I – 2018



Importante sinalizarmos, de antemão, algumas questões a partir da subclassificação. A primeira delas diz respeito à quantidade significativa de municípios com até 5.000 habitantes, que corresponde a 38% do PPI. E, se acrescentarmos mais uma subclassificação, no caso a PPI-c, esse percentual se eleva para 57% dos municípios com até 20.000 habitantes, ou seja, quase 60% dos municípios de PPI do estado de São Paulo não ultrapassam a faixa de 7.500 habitantes. Se considerarmos o total de municípios do estado de São Paulo, as três primeiras subclassificações (PPI-a, PPI-b e PPI-c) correspondem a 35% do total dos municípios paulistas, ou seja, 223 entes federativos, conforme identificados a Figura 11.

Cabe lembrarmos ainda que o Estado é um dos principais agentes produtores e transformadores do espaço, principalmente o urbano, seja por meio de investimentos em infraestrutura, construção habitacional e implantação de equipamentos públicos de diferentes políticas, seja pela oferta desses serviços públicos, tornando-o mais ou menos desigual. Essa produção do espaço desigual afeta a possibilidade de contato, interação e integração entre pessoas de diferentes grupos sociais, dificultando, limitando ou mesmo impedindo a geração de comunidades mais diversas e socialmente integradas.

Assim, para as políticas públicas que objetivam a redução das desigualdades sociais, a dimensão territorial torna-se decisiva. Nessa perspectiva, assume particular importância a espacialização, no perímetro municipal, das áreas que concentram os contingentes populacionais mais sensíveis aos efeitos negativos da segregação e desigualdade socioespacial (FERREIRA, 2006).

4.3 Análise a partir do Índice Paulista de Responsabilidade Social

O Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) foi construído de forma que permitisse captar, continuamente, a progressão do desenvolvimento dos municípios paulistas, na perspectiva de servir como parâmetro de mensuração do grau de desenvolvimento humano desses municípios, facilitando a orientação das políticas municipais.

O agrupamento e a tipologia criada a partir do conjunto de indicadores sintéticos permitem selecionar características relevantes para a definição de prioridades de ação para esses municípios, além de identificar questões que colocam alguns municípios em situação de vantagem ou desvantagem em relação aos demais municípios do estado de São Paulo.

Tabela 7. Grupos de municípios por tipologias do IPRS

	Dinâmicos	Desiguais	Equitativos	Em transição	Vulneráveis
N° de municípios	112	75	218	179	61
População total em milhões	14,9	19,2	4,3	3,5	2
Percentual da população total	34%	44%	10%	8%	5%

Fonte: Fundação SEADE, Índice Paulista de Responsabilidade Social, 2018. Elaboração própria.

É possível verificarmos o grau de heterogeneidade econômica e social existente entre os 645 municípios do estado paulista, identificada pelos grupos do IPRS, no ano de 2018, que configurava o seguinte padrão espacial (SEADE, 2019a, p.4-5):

• **DINÂMICOS:** 112 municípios localizados no entorno regional de Campinas e dispersos no território do estado em municípios-sede das regiões administrativas;

• **DESIGUAIS**; 75 municípios situados nas áreas metropolitanas do estado (Vale do Paraíba e Litoral Norte, Baixada Santista, Sorocaba). Identificam-se, nesse grupo, três importantes subconjuntos: municípios industriais, como: Cubatão, Diadema, Guarulhos e Taubaté, localizados em regiões metropolitanas; municípios que abrigam condomínios de alto padrão, como: Barueri, Cabreúva e Cotia; e municípios turísticos, tais como: Guarujá, Ubatuba, Caraguatatuba, Praia Grande, São Roque, Campos do Jordão e outros. Nesse grupo, destaca-se ainda o município de São Paulo;

• **EQUITATIVOS**: 218 municípios localizados no noroeste paulista, especialmente nas regiões de São José do Rio Preto, Araçatuba e Presidente Prudente, de pequeno porte populacional e com baixos níveis de riqueza, mas com bons indicadores sociais. Esse tipo de município é pouco representado na Região Metropolitana de São Paulo e inexiste na Baixada Santista;

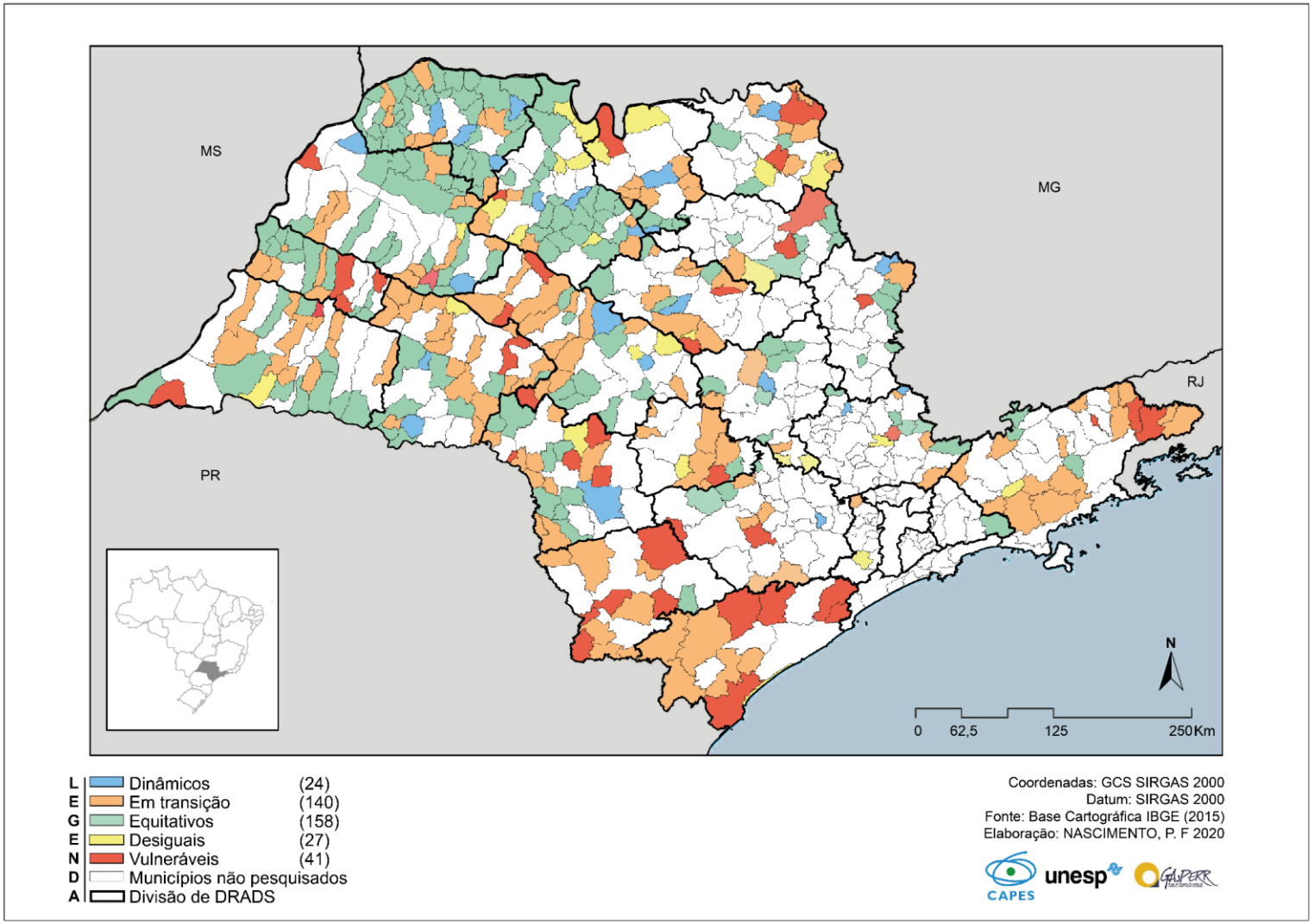
• **EM TRANSIÇÃO:** embora não haja um claro padrão espacial, 179 municípios desse grupo, presentes em praticamente todas as regiões do interior do Estado, estão com maior intensidade na região sudoeste;

• **VULNERÁVEIS**: 61 municípios que se concentram nas tradicionais áreas deprimidas do Estado: Vale do Ribeira, região de Itapeva, região do Alto do Paraíba, além de algumas ocorrências esparsas no território. As regiões de Barretos, Central e Baixada Santista não comportam nenhum município classificado nesse grupo.

O padrão espacial das tipologias do IPRS toma novos contornos quando a análise é focada nos municípios com população até 20.000 habitantes, pois vai se distanciando da

Região Metropolitana de São Paulo e revelando um outro padrão espacial como, revelado no Mapa 12.

Mapa 12. Municípios de PPI agrupados pelo Índice Paulista de Responsabilidade Social - 2018



Os municípios de PPI foram agrupados pela tipologia do IPRS e regionalizados a partir das DRADS. Assim é possível observarmos a espacialidade e o comportamento deste índice nos municípios pesquisados. Outra importante questão para nossa análise é o número de habitantes desses municípios, que serão subclassificados a partir da desagregação do PPI, conforme o Quadro 43.

Quadro 43. Subclassificações do PPI e o Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS

Subclassificações	Dinâmicos	Desiguais	Equitativos	Em transição	Vulneráveis
PPIa	1	1	19	17	1
PPIb	8	7	51	34	11
PPIc	2	9	24	31	7
PPId	4	3	20	14	9
PPIe	5	5	28	24	7
PPIf	4	2	16	20	6
Total de municípios	24	27	158	140	41

Fonte: Banco de dados da autora. Elaboração própria.

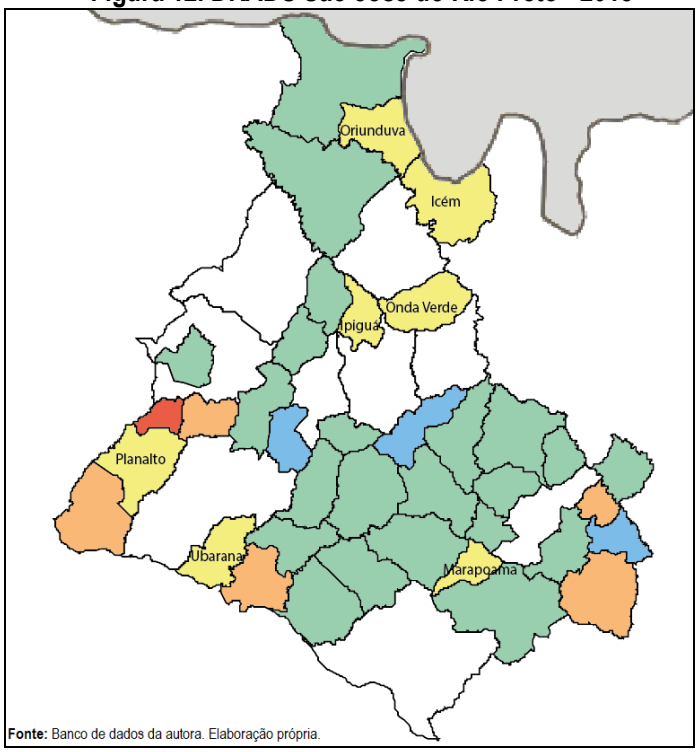
No quadro 43 reforça-se a relevância para a nossa análise e verificação do padrão das tipologias características dos municípios de PPI em relação ao total do estado, além do padrão de espacialidade. Ou seja, seria possível verificarmos se o padrão de desenvolvimento municipal dos municípios de PPI seguiria os outros portes do estado de São Paulo? O que podemos afirmar é que o cruzamento do IPRS e a desagregação do PPI em seis classes, revelou certo grau de heterogeneidade em possíveis agrupamentos homogêneos.

Duas tipologias do IPRS têm em sua composição a dimensão "renda" como alta: os "Dinâmicos" e os "Desiguais". O primeiro, com as outras duas dimensões (longevidade e educação) também deve estar acima de um limite estabelecido pela metodologia do índice e assim, também, ser alta. Já o segundo, terá sua renda alta e as outras duas dimensões baixa e média/alta.

É possível notarmos o baixo número de municípios de PPI nos grupos "Dinâmicos" e "Desiguais", sendo 24 municípios para o primeiro e 27 para o segundo. Os municípios "Dinâmicos" estão mais presentes na região Noroeste do estado, com destaque para as DRADS de Fernandópolis e São José do Rio Preto, inexistindo nas DRADS como a Alta Paulista, Alta Sorocabana, Itapeva, Vale do Ribeira, Vale do Paraíba, Botucatu e Ribeirão Preto.

Os municípios tipificados como “Desiguais” são aqueles que apresentam alta dimensão de renda, mas os indicadores sociais são relativamente médios ou baixos, revelando um grau de desigualdade social. Há uma predominância desses municípios na região da DRADS de São José do Rio Preto, conforme mostra Figura 12, com sete municípios e a média populacional destes está entre 5.000 a 7.500 habitantes.

Figura 12. DRADS São José do Rio Preto - 2018



Fonte: Banco de dados da autora. Elaboração própria.

Já no grupo de “Equitativos” concentra-se o maior número de municípios de PPI, com um total de 158 municípios, sendo que parte significativa se encontra na região oeste e noroeste do estado paulista. Esse grupo é caracterizado por municípios com baixos níveis de riqueza, mas com bons (médio ou alto) indicadores sociais.

Sem um padrão espacial definido, os municípios do grupo denominado “Em transição” estão distribuídos em todas as regiões das DRADS e se caracterizam pelas dimensões riqueza baixa, longevidade e escolaridade baixo ou médio.

Por fim, a tipologia “Vulneráveis” se caracteriza pelos baixos níveis de todas as dimensões do IPRS, com predominância nas regiões das DRADS de Itapeva e Vale do Ribeira, embora seja possível observar pontualmente municípios nesta tipologia na maioria das DRADS. Chama atenção, neste sentido, a ausência de municípios dessa tipologia na

DRADS de Fernandópolis, apesar de concentrar um número significativo de municípios de PPI.

4.4 Análise de Cluster

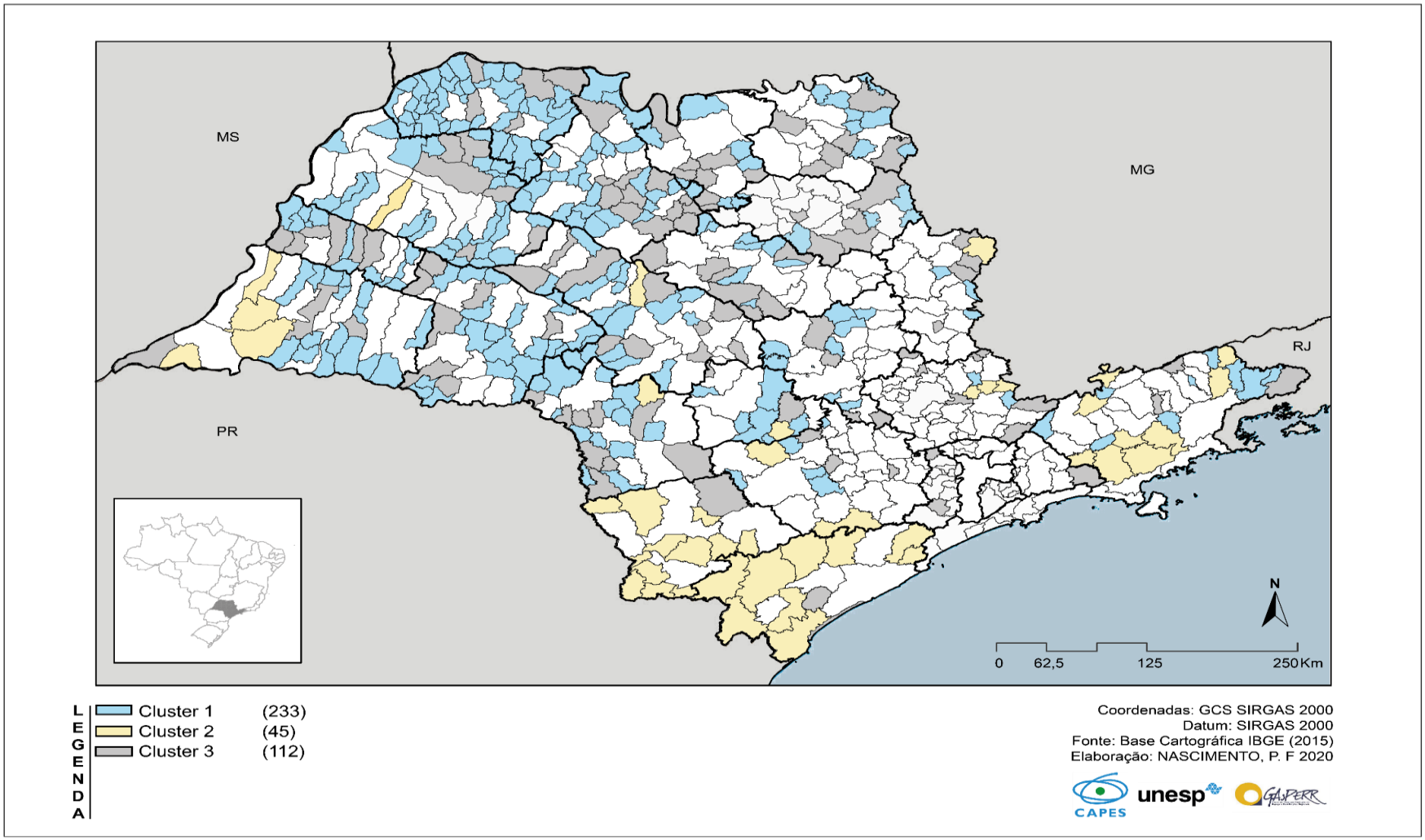
Os cenários analisados dos municípios de PPI do estado de São Paulo, seja a partir de uma perspectiva regionalizada pelas DRADS, de maior desagregação populacional e da adoção de outras dimensões, como as que envolvem o IPRS, conduziram a presente pesquisa a avançar na busca de novas possibilidades de análise socioespacial.

Tratou-se, neste sentido, de propor uma nova divisão ou agrupamentos de municípios de PPI, baseada em um certo grau de similaridades observáveis no interior do agrupamento e que permitisse caracterizá-lo não como um grupo homogêneo, mas sim com características semelhantes.

Para tanto, optamos pela análise de Cluster, a partir do universo dos 390 municípios de PPI, considerando as variáveis a seguir.

A análise de Cluster gerou três agrupamentos: o Cluster 1, com 233 municípios; Cluster 2, com 45 municípios; Cluster 3, com 112 municípios, distribuídos conforme o Mapa 13.

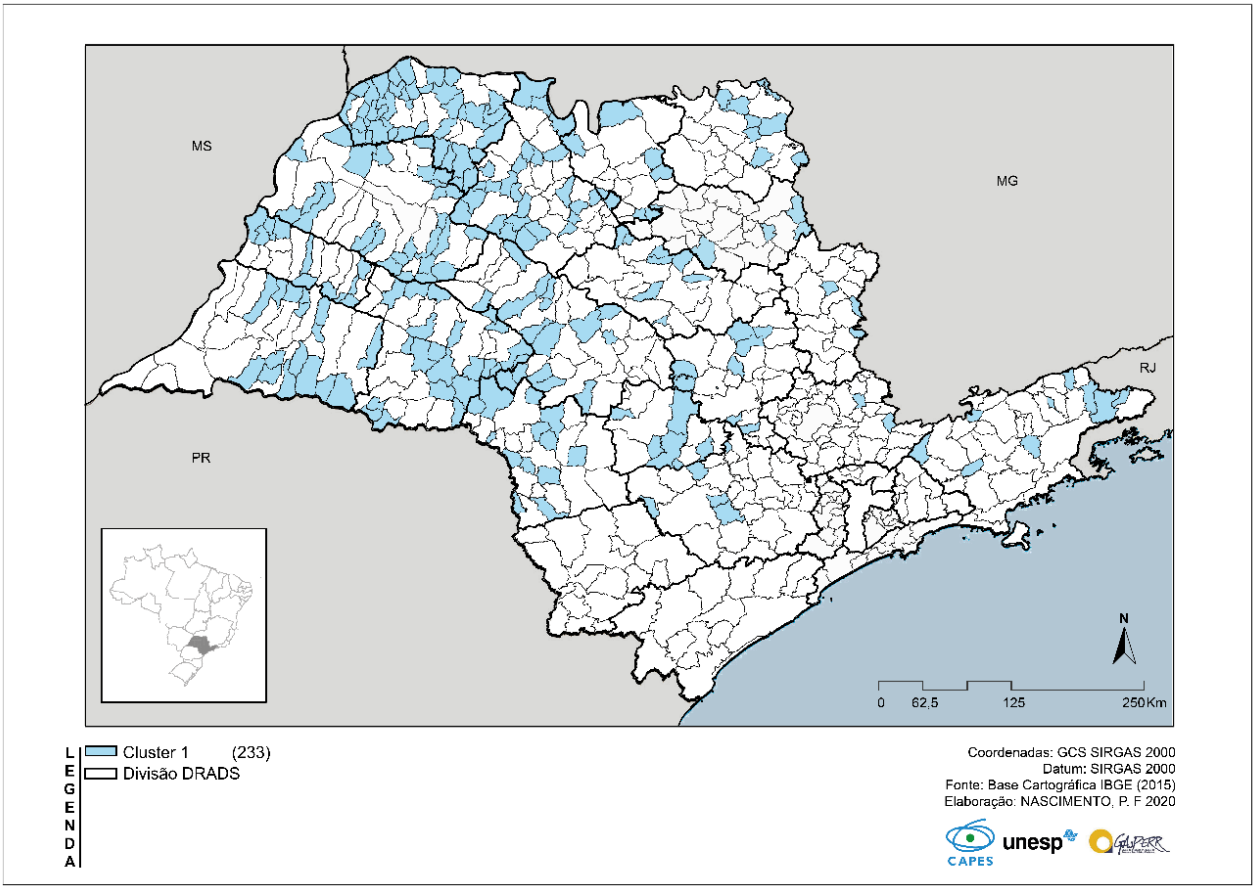
Mapa 13. Análise de Cluster com divisão de DRADS



4.4.1 Características do Cluster 1

Esse agrupamento representado pela cor azul é composto por 233 municípios, conforme o Mapa 14, com variáveis quantitativas e qualitativas, selecionadas a partir do banco de dados construído pela autora por maior frequência na análise estatística.

Mapa 14. Cluster 1 por divisão de DRADS



Três características marcam este agrupamento: a primeira é a frequência de variáveis que representam uma população dos municípios com até 7.500 habitantes, e até 2.500 com predominância de 87% ou 203 municípios do total de 233, ou seja, a subclassificação PPIa com até 2.500 habitantes (ver Mapa 34 do Atlas das Tipologias), o PPIb entre 2.501 a 5.000 habitantes (ver Mapa 35 do Atlas das Tipologias), e entre 5.001 a 7.500 habitantes (ver Mapa 36 do Atlas das Tipologias). A segunda característica é a intensidade e grau de população rural, representadas pelas classificações baixa e muito baixa com 70% ou 162 municípios dentro dessa classe, e mesmo não presente no agrupamento é importante destacar que 27% dos municípios estão classificados como

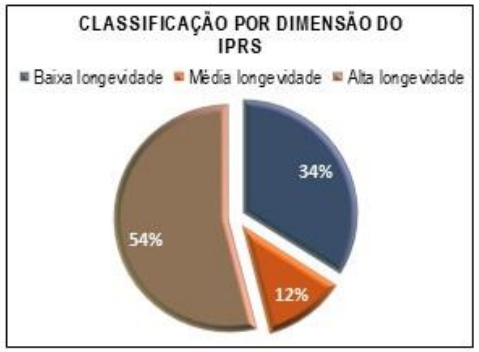
baixíssima. Desta forma, 97% dos municípios foram classificados como baixo, muito baixo ou baixíssimo, em grau e intensidade de população rural. A terceira característica deste Cluster é a variável do IPRS com a dimensão Longevidade (ver Mapa 39 do Atlas das Tipologias), com 55% ou 127 municípios estão acima do parâmetro de classificação alta desta dimensão; 12% ou 27 municípios classificados como médio e 34% ou 79 municípios com classificação baixa.

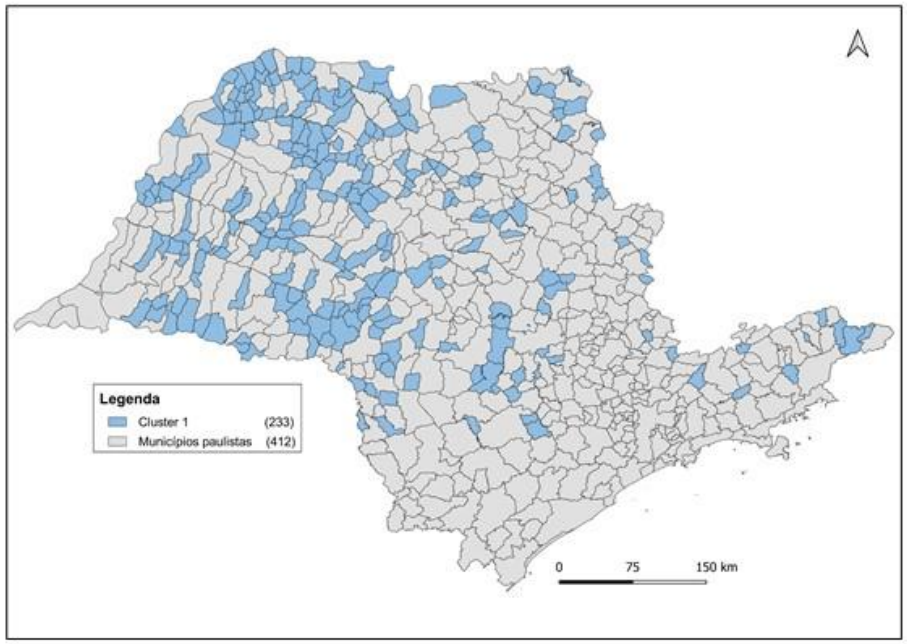
Com relação à terceira característica é preciso enfatizarmos o o número de municípios que pontuam acima do parâmetro estabelecido pela metodologia do IPRS. Dos 127 municípios classificados com longevidade alta, 116 estão acima do parâmetro que é 72, chegando à referência de 94.

Com intenção de representarmos as principais características do Cluster 1, elaboramos alguns painéis que destacam os indicadores com maior frequência nesse agrupamento. Assim, apresentamos 4 painéis para o Cluster 1, sendo o painel número 1, o que apresenta as principais características e os demais, representam dados específicos de municípios de Pequeno Porte I – a, Pequeno Porte I - b e Pequeno Porte I – c.

Painel 1. Indicadores socioterritoriais do Cluster 1





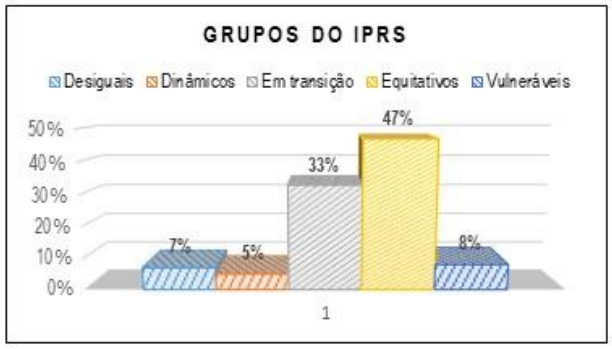


No território do CRAS há presença de:	
Moradias irregulares como favelas, invasões, grotas, cortiços, e/ou similares	Não
Área com risco de alagamento	Não
Área com risco de desabamento	Não
Altos índices de abuso de drogas	Não
Contornos geográficos que dificultam a mobilidade (rios, montanhas, etc.)	Não
Altos índices de criminalidade	Não
Conflito/violência vinculado ao tráfico de drogas	Não

Fonte: Censo SUAS, 2018 e Banco de Dados da autora.

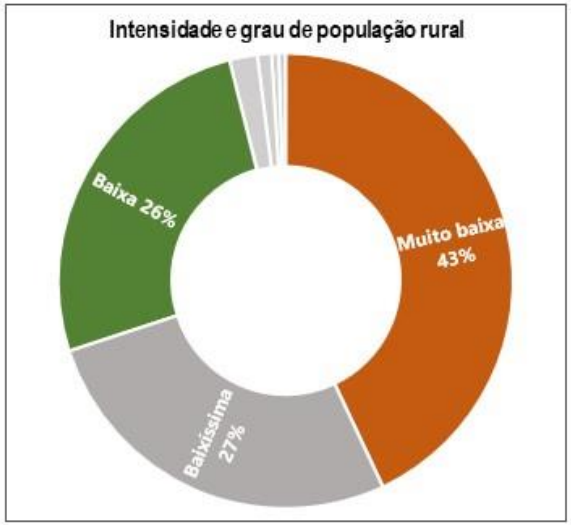
Tipologias Rurais	Nº municípios
Relativamente rural e próximo	111
Essencialmente rural e próximo	121
Relativamente rural e isolado	1
Urbano em Metrópoles e Capitais regionais	0

Fonte: Banco de Dados da autora.



Intensidade de população rural	Grau de população rural	Nº de municípios
Muita Alta	Entre 71% e 80%	1
Alta	Entre 61% e 70%	1
Maioria alta	Entre 51% e 60%	3
Média	Entre 41% e 50%	2
Baixa	Entre 21% e 40%	61
Muito baixa	Entre 11% e 20%	101
Baixíssima	Menor que 10%	64

Fonte: Banco de Dados da autora.



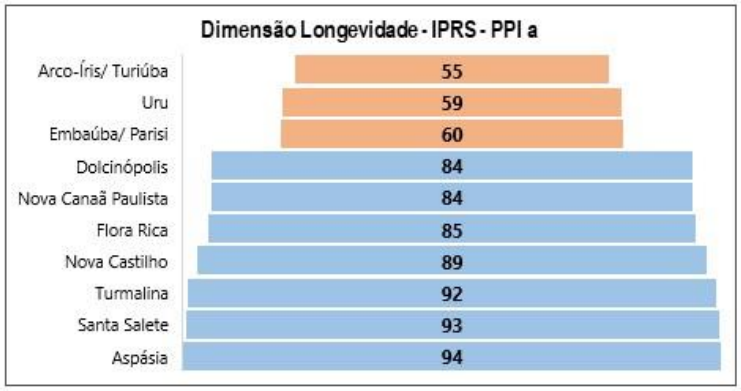
No Painel 1, apresentamos a localização desses municípios e sua principal característica diz respeito à desagregação dos portes populacionais com destaque para o PPI – b (com população entre 2.500 a 5.000 habitantes), com 44% dos municípios desse grupo, seguido por PPI-c (com população entre 5.000 a 7.500 habitantes), correspondendo a 26% e o PPI-a (com população até 2.500 habitantes), totalizando 17%, que juntos somam 87% dos municípios.

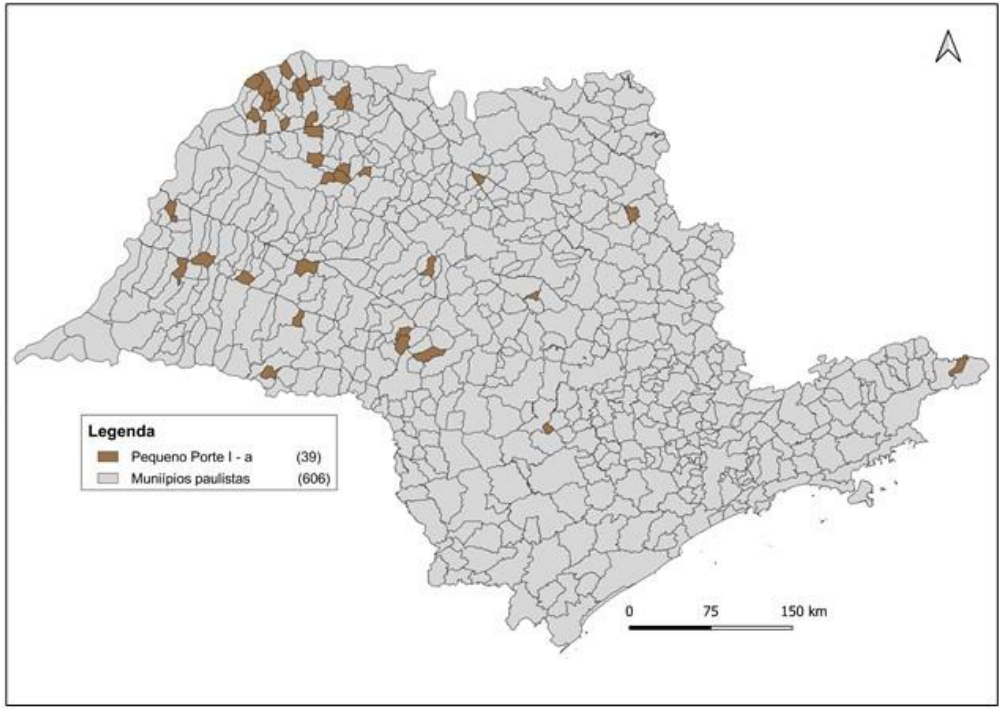
Apenas 5 municípios apresentam alta intensidade de população rural, o que corresponde a apenas 2% do total de municípios, sendo os outros 228 municípios, com alto grau e intensidade de população nas áreas urbanas.

No entanto, a característica que mais chama a atenção nesse Cluster 1 é a dimensão longevidade do IPRS, no qual 54% dos municípios estão classificados como alta longevidade. Como veremos nos outros painéis, a longevidade desse grupo está muito acima da referência usada pela metodologia do índice, instigando um debate acerca de políticas públicas para essa população, especificamente nesses municípios.

No Painel 2, apresentamos os três municípios com os menores números em longevidade e os sete maiores, chegando estes últimos ao número de 94 anos como a média de longevidade, segundo o IPRS.

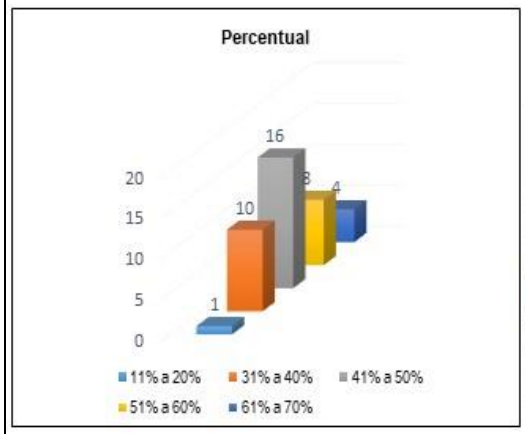
Painel 2. Indicadores socioterritoriais do Cluster 1 – PPI a





Tipologias Rurais	Nº municípios
Relativamente rural e próximo	30
Essencialmente rural e próximo	9
Relativamente rural e isolado	0
Urbano em Metrópoles e Capitais regionais	0

Fonte: Banco de Dados da autora

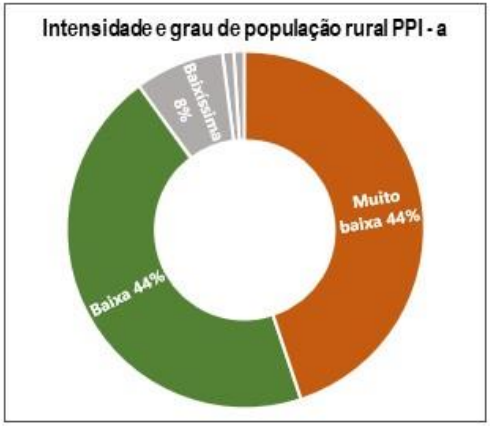


Grupos do IPRS	Nº de municípios
Desiguais	1
Dinâmicos	1
Em transição	17
Equitativos	19
Vulneráveis	1
Total	39

Fonte: Banco de Dados da autora

Intensidade de população rural	Grau de população rural	Nº de municípios
Maioria alta	Entre 51% e 60%	1
Média	Entre 41% e 50%	1
Baixa	Entre 21% e 40%	17
Muito baixa	Entre 11% e 20%	17
Baixíssima	Menor que 10%	3

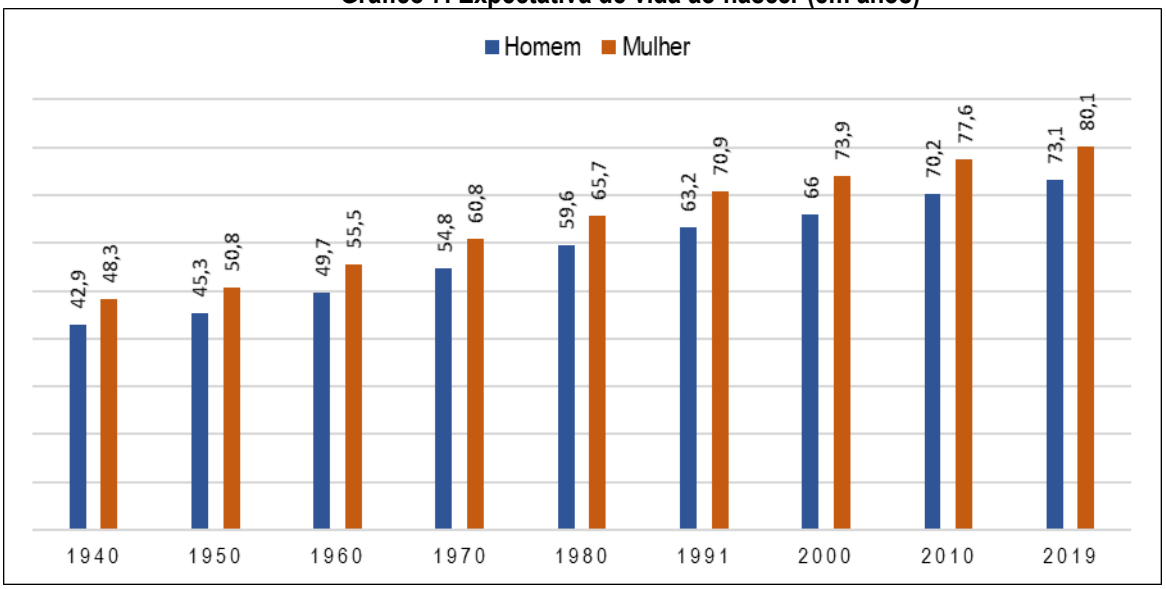
Fonte: Banco de Dados da autora.



A dimensão Longevidade do IPRS ganha destaque no Cluster 1 e nos Painéis 2 e 3, pois ultrapassa, de longe, a média nacional de expectativa de vida. Mas vale lembrarmos que a dimensão Longevidade é formada por quatro indicadores: 1) Taxa de mortalidade infantil, em 1.000 nascidos vivos; 2) Taxa de mortalidade perinatal, em 1.000 nascidos; 3) Taxa de mortalidade da população de 15 a 39 anos, em 1.000 habitantes na mesma faixa etária; 4) Taxa de mortalidade da população de 60 e 69 anos, em 1.000 habitantes na mesma faixa etária.

No Gráfico 7, apresentamos a expectativa de vida do brasileiro ao nascer, em anos, e trazemos uma série temporal, além de demonstrarmos que a expectativa de vida do homem e da mulher são diferentes, sendo que, nos anos de 2010 e 2019, a diferença entre homens e mulheres chegou a 7 anos.

Gráfico 7. Expectativa de vida ao nascer (em anos)



Fonte: IBGE/SIDRA, 2020. Elaborado pela autora.

O Gráfico 7 também revela o aumento na expectativa de vida do brasileiro ao longo do tempo, passando de 42,9 anos para homens e 48,3 anos para mulheres, no ano de 1940, para 73,1 anos para homens e 80,1 anos para mulheres, no ano de 2019, correspondendo a um aumento de 58% para homens e 60% para mulheres.

Apesar de o agrupamento não ter como características principais a pobreza ou vulnerabilidade social, nos chama a atenção o percentual de população inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais, em relação à população total (2.500 habitantes), sendo que 16 municípios possuem entre 41% e 50% da população com perfis para se cadastrar no

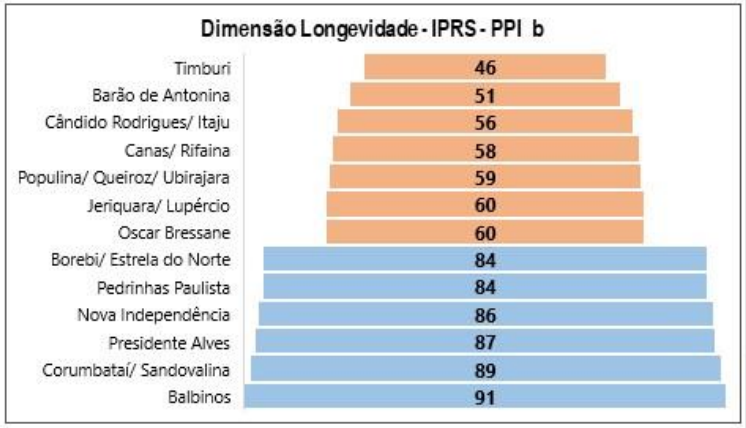
CadÚnico, seguido de 10 municípios com 31% a 40% de inscritos. Lembrando que o PPI-a do Cluster 1 possui 39 municípios.

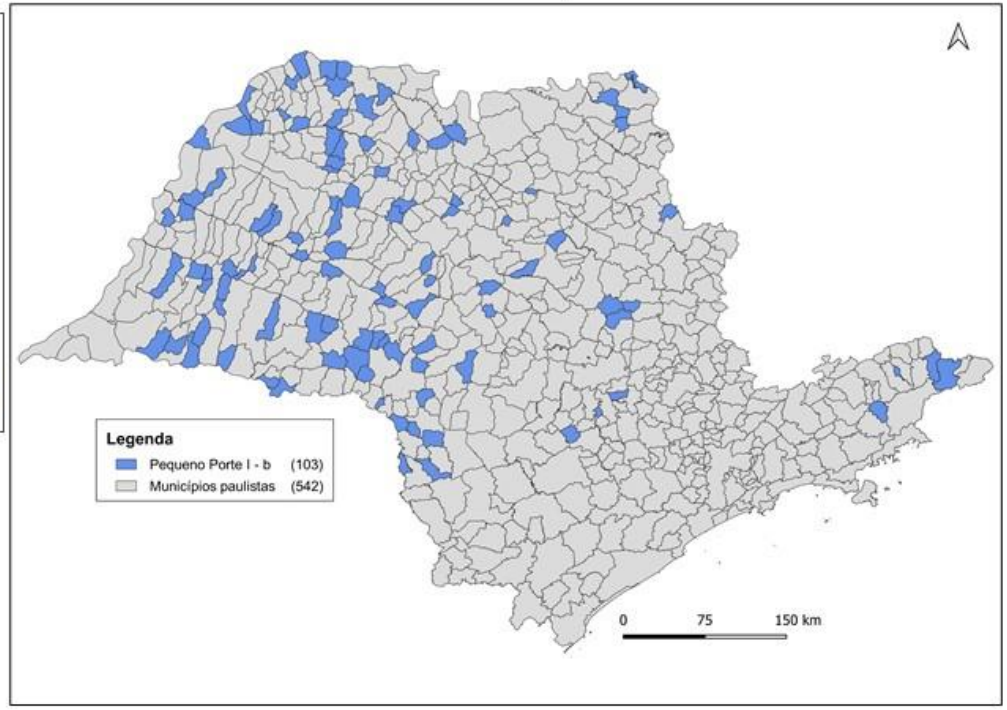
No Painel 3, destacamos o PPI-b do Cluster 1, que possui 103 municípios com população entre 2.501 a 5.000 habitantes. Com uma população predominantemente urbana, a dimensão longevidade do IPRS tem dois extremos: um município no qual que esta dimensão está na casa dos 46 anos, sendo praticamente metade do outro extremo, que chega a 91 anos.

Mesmo não sendo um padrão nem o mínimo (46 anos) e nem o máximo (91 anos), temos aqui uma importante diferença e talvez uma desigualdade no modo de vida, pois podemos refletir sobre quais elementos que estão pesando para cada extremo. Essa resposta só poderá ser respondida a partir de um estudo mais aprofundado sobre a temática e um trabalho *in loco* para compreender sobre as condições de vida em tais municípios.

Já o percentual de pessoas com perfis para realizar o cadastro no CadÚnico em relação à população total cadastrada está, em sua maioria, na classificação de 41% a 50% da população com 38 municípios, o que corresponde a 37% dos municípios do PPI-b, seguido por 31% a 40%, com 35 municípios que corresponde a 34%. Juntas, essas duas classificações correspondem a 71% dos municípios do PPI-b.

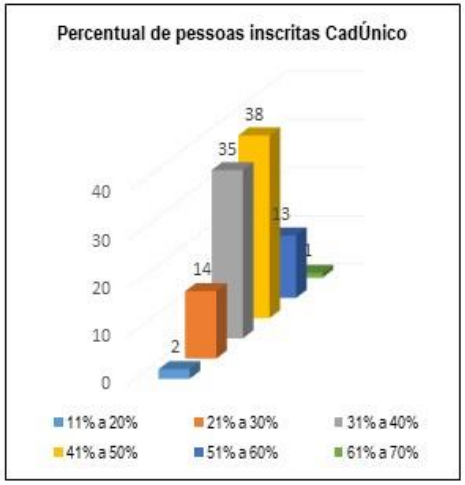
Painel 3. Indicadores socioterritoriais do Cluster 1 – PPI b





Tipologias Rurais	Nº municípios
Relativamente rural e próximo	44
Essencialmente rural e próximo	59
Relativamente rural e isolado	0
Urbano em Metrópoles e Capitais regionais	0

Fonte: Banco de Dados da autora

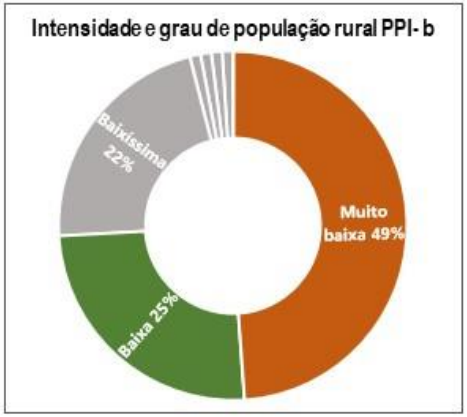


Grupos do IPRS	Nº de municípios
Desiguais	7
Dinâmicos	8
Em transição	28
Equitativos	51
Vulneráveis	9
Total	103

Fonte: Banco de Dados da autora

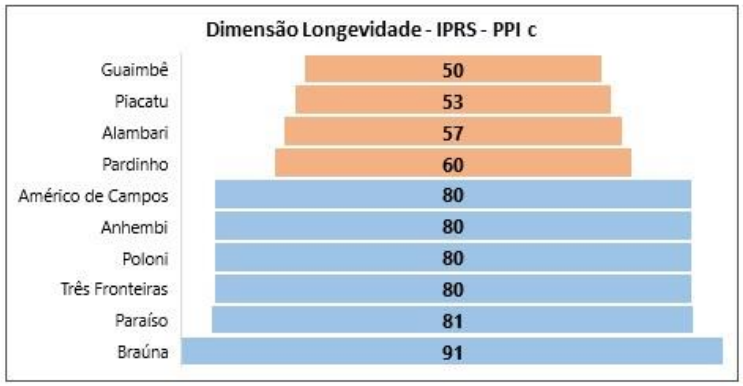
Intensidade de população rural	Grau de população rural	Nº de municípios
Muita Alta	Entre 71% e 80%	1
Alta	Entre 61% e 70%	1
Maioria alta	Entre 51% e 60%	1
Média	Entre 41% e 50%	1
Baixa	Entre 21% e 40%	26
Muito baixa	Entre 11% e 20%	50
Baixíssima	Menor que 10%	23

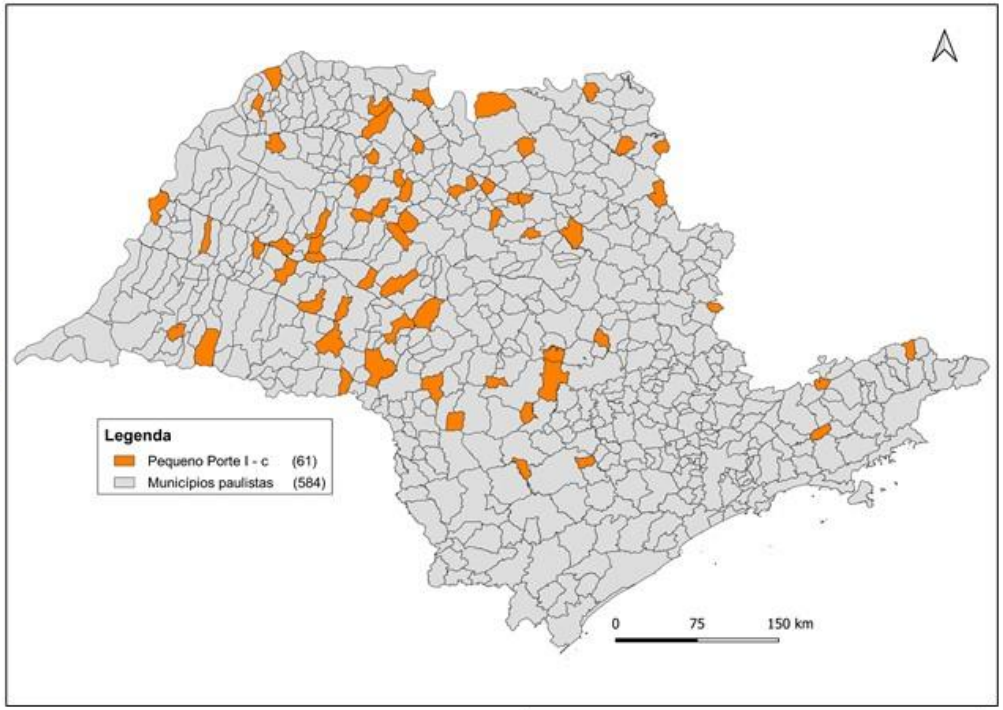
Fonte: Banco de Dados da autora.



No Painel 4, com municípios de PPI-c, com população entre 5.001 a 7.500 habitantes, estão representados 61 municípios. O percentual de pessoas com perfis para realizar o cadastro no CadÚnico em relação a população total cadastrada está, em sua maioria, na classificação de 31% a 40%, com 23 municípios que corresponde a 38%, seguido por 41% a 50% da população com 19 municípios, o que corresponde a 31% dos municípios do PPI-c. Juntas, essas duas classificações correspondem a 69% dos municípios do PPI-c.

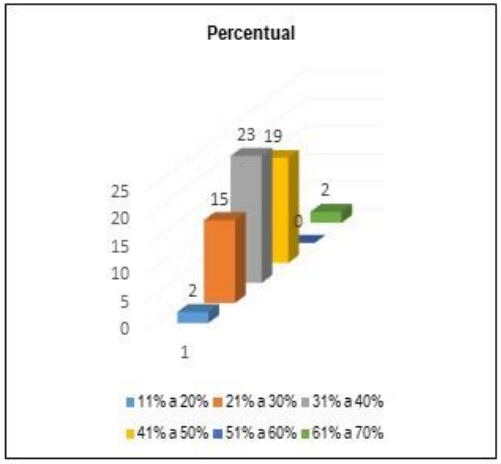
Painel 4. Indicadores socioterritoriais do Cluster 1 – PPI c





Tipologias Rurais	Nº municípios
Relativamente rural e próximo	37
Essencialmente rural e próximo	24
Relativamente rural e isolado	0
Urbano em Metrópoles e Capitais regionais	0

Fonte: Banco de Dados da autora

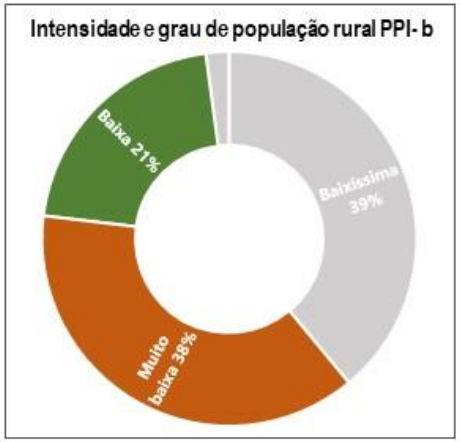


Grupos do IPRS	Nº de municípios
Desiguais	8
Dinâmicos	2
Em transição	24
Equitativos	22
Vulneráveis	5
Total	61

Fonte: Banco de Dados da autora

Intensidade de população rural	Grau de população rural	Nº de municípios
Maioria alta	Entre 51% e 60%	1
Baixa	Entre 21% e 40%	13
Muito baixa	Entre 11% e 20%	23
Baixíssima	Menor que 10%	24

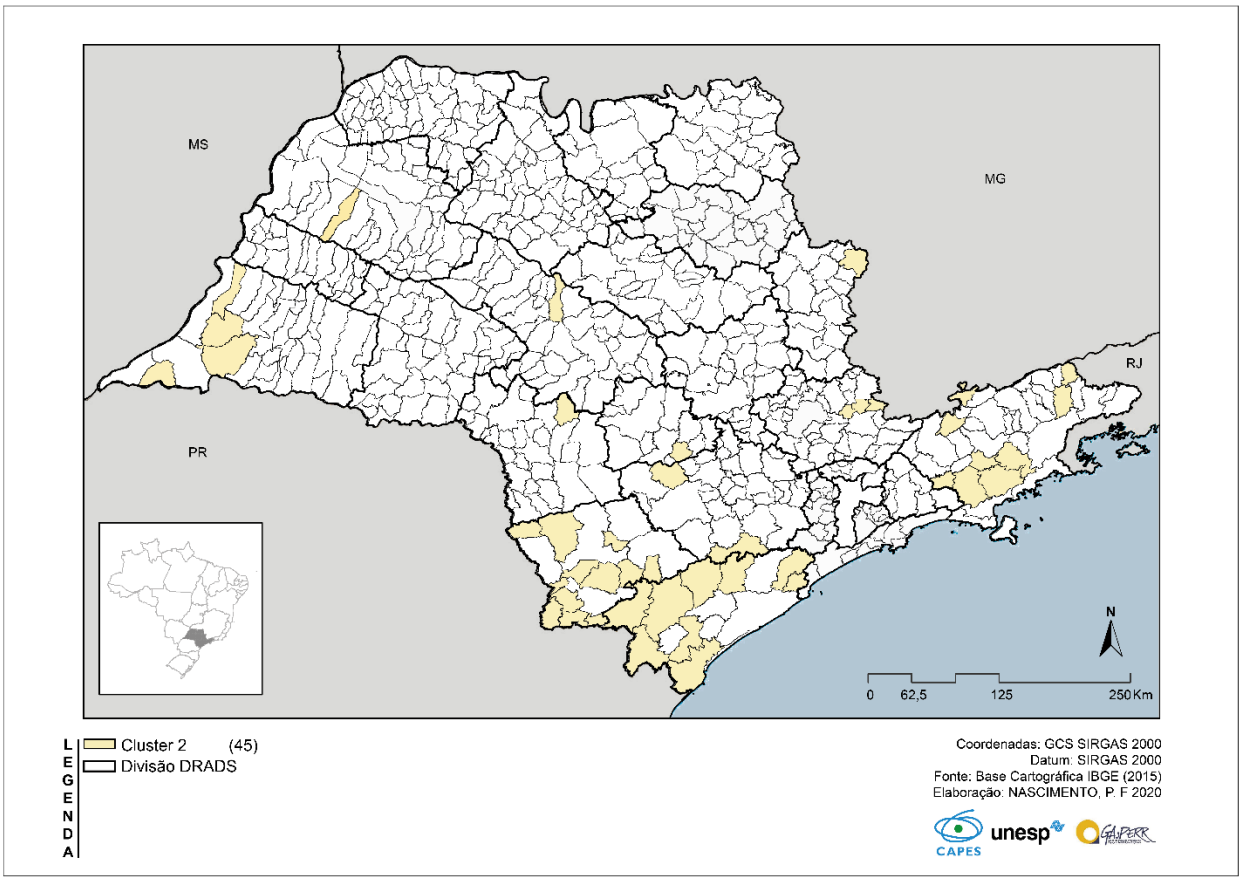
Fonte: Banco de Dados da autora.



4.4.2 Características do Cluster 2

Esse agrupamento representado pela cor amarela é composto por 45 municípios conforme o Mapa 15, com variáveis quantitativas e qualitativas selecionadas a partir do banco de dados construído pela autora por maior frequência na análise estatística.

Mapa 15. Cluster 2 por divisão de DRADS



Este é o menor agrupamento, no entanto os municípios possuem características bem marcantes. Destacamos duas, que são: as condições socioterritoriais rurais a vulnerabilidade social.

É preciso esclarecermos o que estamos considerando como vulnerabilidade social nesse agrupamento, já que, por vezes, o termo vulnerabilidade é usado comumente, por agentes públicos, que demonstram confusão em sua definição, mas não em seu uso.

Como o agrupamento foi feito a partir de banco de dados próprio, a vulnerabilidade social a que nos referimos diz respeito a algumas variáveis quantitativas e qualitativas dos municípios pesquisados, como se vislumbra no Quadro 44.

Quadro 44. Variáveis quantitativas do Cluster 2 - 2020

Variáveis quantitativas
Pessoas inscritas no Cadastro Único em situação de domicílio rural maio - 2020
Área territorial - 2018
Número de pessoas inscritas no Cadastro Único Maio - 2020
Pessoas em situação de extrema pobreza inscritas no Cadastro Único maio - 2020
Número de Comunidades Quilombolas
Percentual de pessoas inscritas no Cadastro Único
Número de Assentamentos rurais
População carcerária
Número de Unidades Prisionais

Fonte: Banco de Dados da autora. Elaboração própria.

Quadro 45. Variáveis qualitativas do Cluster 2 - 2020

Variáveis qualitativas	
No território do CRAS há presença: Área com risco de desabamento	Sim
No território do CRAS há presença: Contornos geográficos que dificultam a mobilidade (rios, montanhas, etc.)	Sim
No território do CRAS há presença: Área com risco de alagamento	Sim
Intensidade do grau de população rural	Maioria alta
Intensidade do grau de população rural	Média
Nome classificação tipologias rurais	Essencialmente Rural e Próximo
Indice Paulista Responsabilidade Social - 2018	Vulneráveis
No território do CRAS há presença: Moradias irregulares como favelas, invasões, grotas, cortiços, e/ou similares	Sim
Desagregação PP1 - 2018	PPIf
Intensidade do grau de população rural	Alta
Indice Paulista Responsabilidade Social - 2018	Em Transição
Intensidade do grau de população rural	Muito Alta

Fonte: Banco de Dados da autora. Elaboração própria.

O agrupamento é feito a partir da frequência representada pelas variáveis no momento na análise no Software R. As variáveis do Quadro 45 compõem e caracterizam o Cluster 2.

A vulnerabilidade social está explícita neste grupo, ao tratar de características da população e de seus territórios, com destaque para uma população predominantemente rural, inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (ver Mapas 78, 79 e 80 do Atlas da Tipologias) que requer um perfil que determine o recorte de renda, com pessoas em situação de extrema pobreza, que recebem mensalmente R$ 89,00 per capita (ver Mapa 75, 76 e 77 do Atlas das Tipologias), além de grupos tradicionais e específicos como os Quilombolas (ver Mapa 119 do Atlas das Tipologias), assentados rurais e população

carcerária, com ênfase no assentamentos rurais (ver Mapa 97 do Atlas das Tipologias), comunidades e Unidades Prisionais.

Além das características da população, destacamos aqui as características territoriais, reveladas a partir das variáveis qualitativas. Grande parte destas variáveis nos remete às áreas rurais dos municípios desse agrupamento, por vezes, negligenciadas pelas políticas públicas, justamente pela dificuldade de alcançar e/ou acessar essa população, seja pelas dificuldades geográficas, como florestas, morros, rios ou mesmo as longas distâncias a serem percorridas, que dificultam os acessos, seja ele da população, seja ele das políticas públicas.

Mas o acesso ou o não acesso às políticas públicas extrapola as barreiras físicas, pois não podemos deixar de citar as condições objetivas de trabalho das equipes técnicas ou a falta delas nas áreas rurais. Daí a importância de compreendermos a categoria território, cujo principal elemento é o poder que se manifesta de diversas maneiras, não sendo diferente nos territórios rurais.

Ao trazermos esse debate para a política de assistência social e refletirmos sobre os municípios desse agrupamento, com predominância de população rural e socialmente vulnerável, é importante destacarmos que apenas 4 dos 45 municípios deste grupo possuem equipes volantes, equipes essas que buscam atender à população rural, isolada, de difícil acesso. Dezenove municípios, que corresponde a 42% dentro deste grupo, responderam de forma afirmativa sobre a presença de contornos geográficos que dificultam a mobilidade no Censo SUAS, de 2018.

Mesmo em um agrupamento relativamente pequeno, como é o caso do Cluster 2, é possível considerarmos que há algumas diferenças entre os municípios agrupados, principalmente questões ligadas à riqueza e à pobreza e à extrema pobreza. Quando observamos a dimensão “riqueza” do IPRS (ver Mapa 55 do Atlas das Tipologias), todos os municípios do Cluster 2 são classificados como “baixo”, pois não atingem o valor mínimo estabelecido pela metodologia do índice. Destacamos também que as duas tipologias do IPRS, a “Vulneráveis” e “Em transição” correspondem, juntas, a 82% dos municípios desse agrupamento.

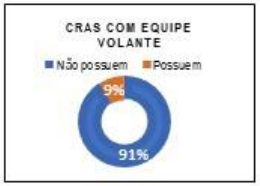
No Painel de Indicadores Socioterritoriais do Cluster 2, apresentamos as principais variáveis deste agrupamento. Com isso, buscamos as formas de representação, para que seja possível uma melhor visualização das variáveis, na tentativa de conectá-las e cruzá-las para verificar as características da população e de seus territórios.

Uma das importantes representações que o Painel esboça é a média de pessoas em situação de extrema pobreza, apresentado em dois grupos de municípios, cujo percentual de extremamente pobres com relação à população total são de até 10% e o outro grupo de 30% a 42% de extrema pobreza. Obviamente, que seria preciso adentrarmos nesses municípios para compreendermos quais os elementos que levaram 30% a 42% de sua população a tal situação.

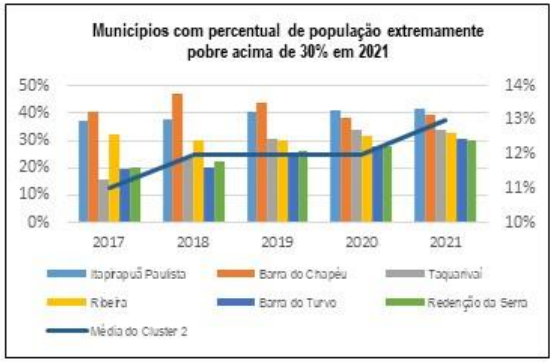
Outra importante leitura do Painel diz respeito à Equipe Volante nos CRAS, com objetivo de atender a população rural ou distantes das áreas urbanas, quando observamos que apenas 9% dos municípios desse agrupamento possuem essas equipes adicionais, mas 48% afirmam e reconhecem que no território de abrangência do CRAS, há presença de contornos geográficos que dificultam a mobilidade, tais como rios, montanhas, matas, etc., da população usuária ou potencialmente beneficiária da política de assistência social, para acessar os equipamentos públicos e a oferta de seus serviços. Como afirma Massey (1994), a mobilidade e a possibilidade de controlá-la também estão imbricadas nas relações de poder.

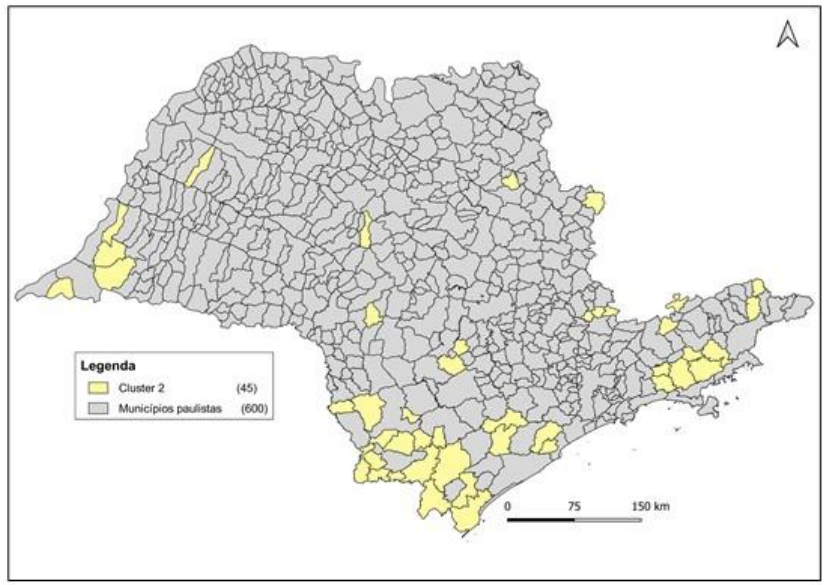
O acesso e o não acesso às políticas públicas têm uma relação intrínseca com a proteção e desproteção social, que poderá comparecer como um projeto, fruto do aprofundamento neoliberal, o que explicaria a desigualdade na produção do território, dependendo muito dos agentes e dos interesses que os guiam.

Painel 5 de indicadores socioterritoriais do Cluster 2











Municípios com Unidades Prisionais

Municípios	Nº Unidades Prisionais	Capacidade de encarceramento	% encarcerados em relação a população total
Caiuá	2	1667	40%
Guarei	2	1688	20%
Iaras	2	1611	39%
Lavinia	4	3379	62%
Marabá Paulista	1	844	25%
Reginópolis	2	1688	37%
Serra Azul	3	2565	34%

Secretaria de Administração Penitenciária, 2021.

Municípios com Comunidades Quilombolas

Municípios	Nº Comunidades Quilombola	Número de Famílias
Barra do Turvo	5	274
Cananéia	2	26
Eldorado	12	593
Iporanga	9	301
Itaóca	1	37

Fonte: Itesp, 2020.

Municípios com Assentamentos Rurais

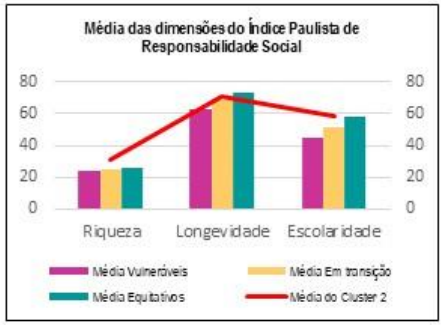
Municípios	Nº de Assentamentos
Caconde	1
Caiuá	8
Eldorado	1
Euclides da Cunha Paulista	9
Iaras	2
Marabá Paulista	6
Mirante do Paranapanema	34

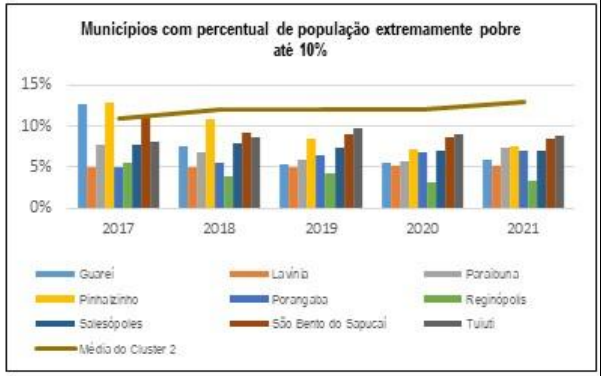
Fonte: Itesp, 2018.

Menor grau de urbanização

Municípios	Grau de urbanização	Pop. Total 2018
Pedra Bela	28%	5.930
Barra do Chapéu	29%	5.470
Paraibuna	30%	18.060
Ribeirão Grande	32%	7.493
Caiuá	38%	5.489

Fonte: Banco de Dados da autora.

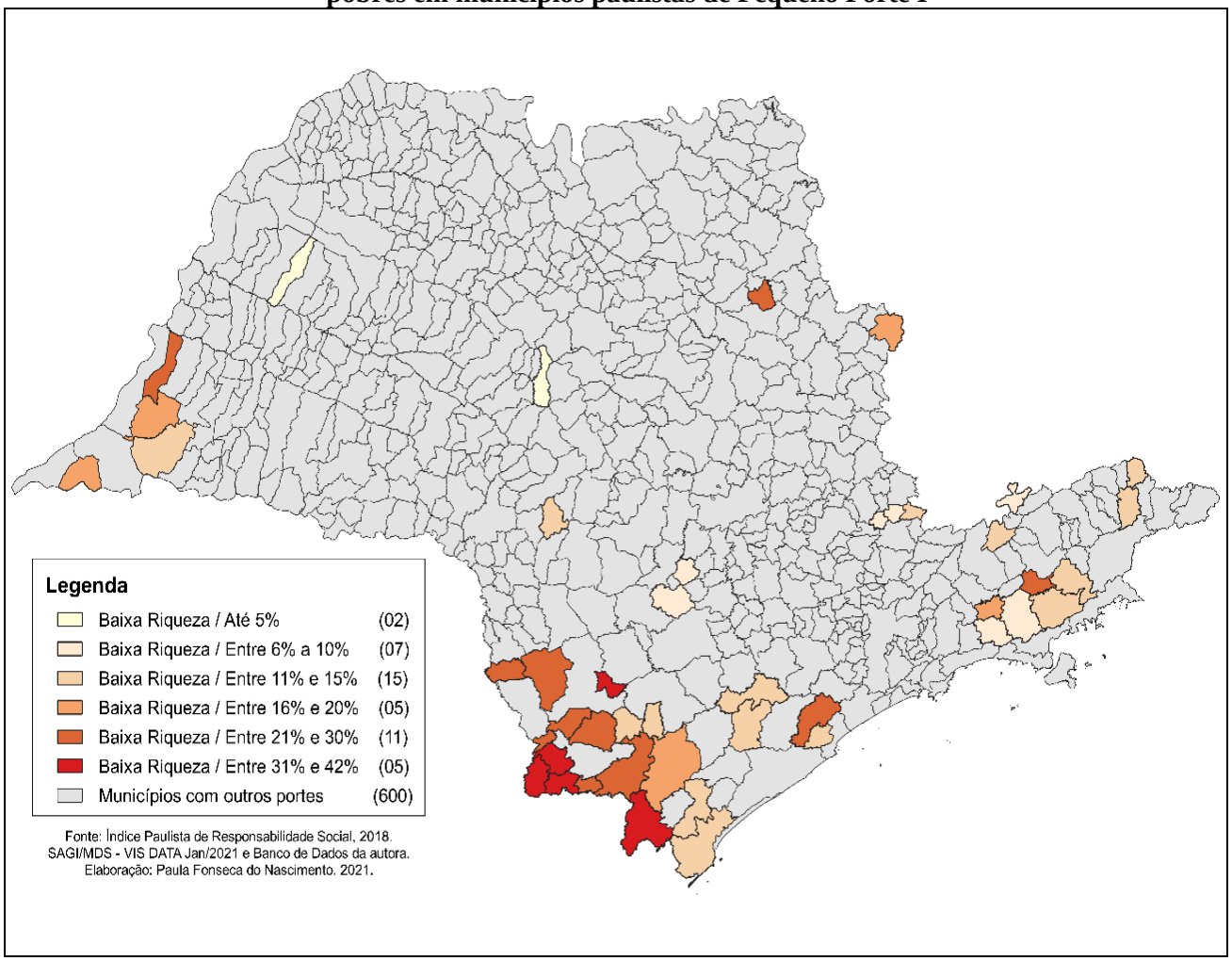




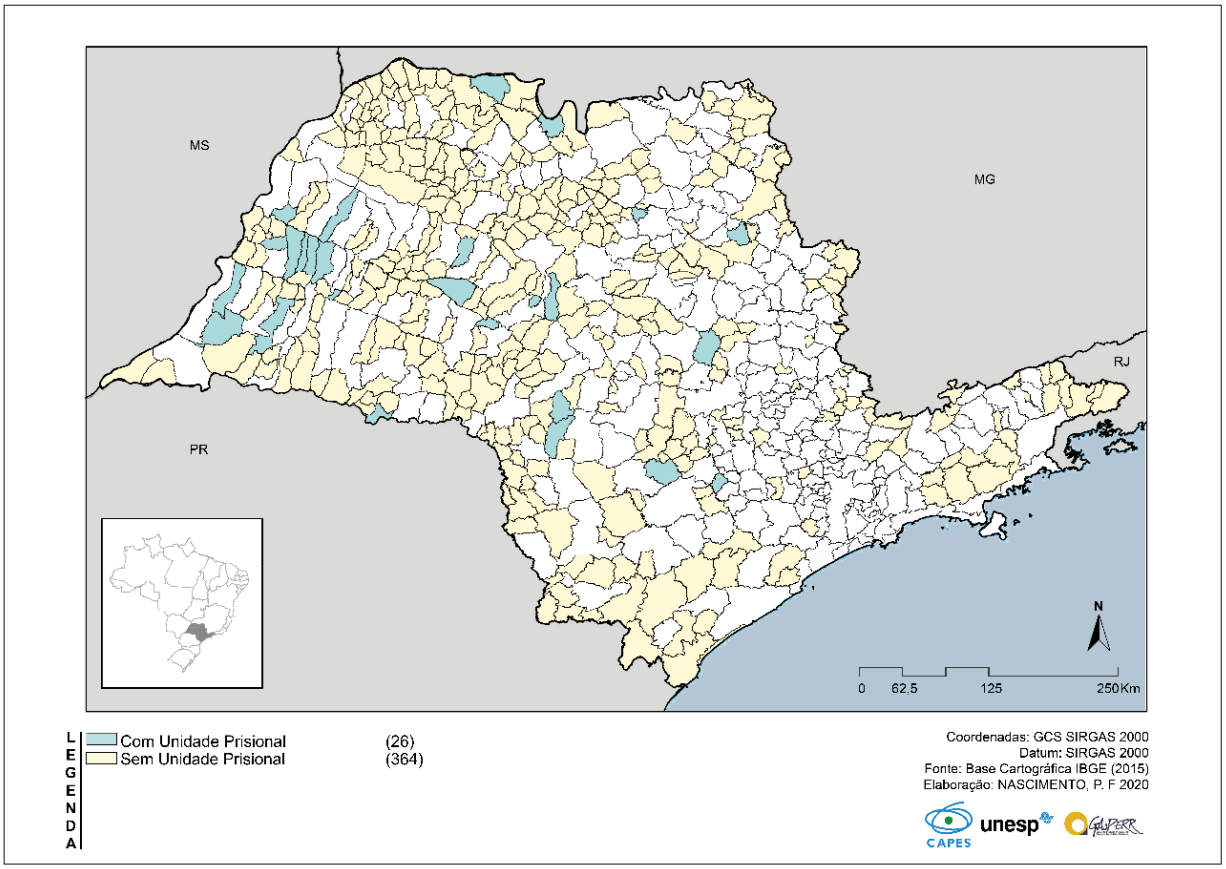
A partir deste ponto de análise, podemos reconhecer que o local de moradia importa no movimento de acesso ou não acesso às políticas públicas. Com o aprofundamento da ofensiva neoliberal, possibilita-se o debate sobre a relação entre o acesso ou o não acesso a essas políticas públicas e os territórios de vivências da população, quando Andrade (1995, p.19-20) mostra que "a formação de um território dá às pessoas que nele habitam a consciência de participação, provocando o sentido de territorialidade". Mas será possível também que haja uma consciência de não participação? O mesmo autor afirma que o território é área de conflito, pois há uma constante disputa territorial.

Não foi por acaso que o conceito de território foi incorporado pela PNAS, em 2004, pois reflete claramente as contradições e o dinamismo das relações sociais e da reprodução socioterritorial, pois o território é usado, reproduzido por todos os agentes, independente do poder de que dispõe, da consciência individual e/ou coletiva.

Mapa 16. Dimensão "Riqueza" do IPRS (2018) e o % populacional de extremamente pobres em municípios paulistas de Pequeno Porte I



Mapa 17. Unidades Prisionais em municípios de Pequeno Porte I



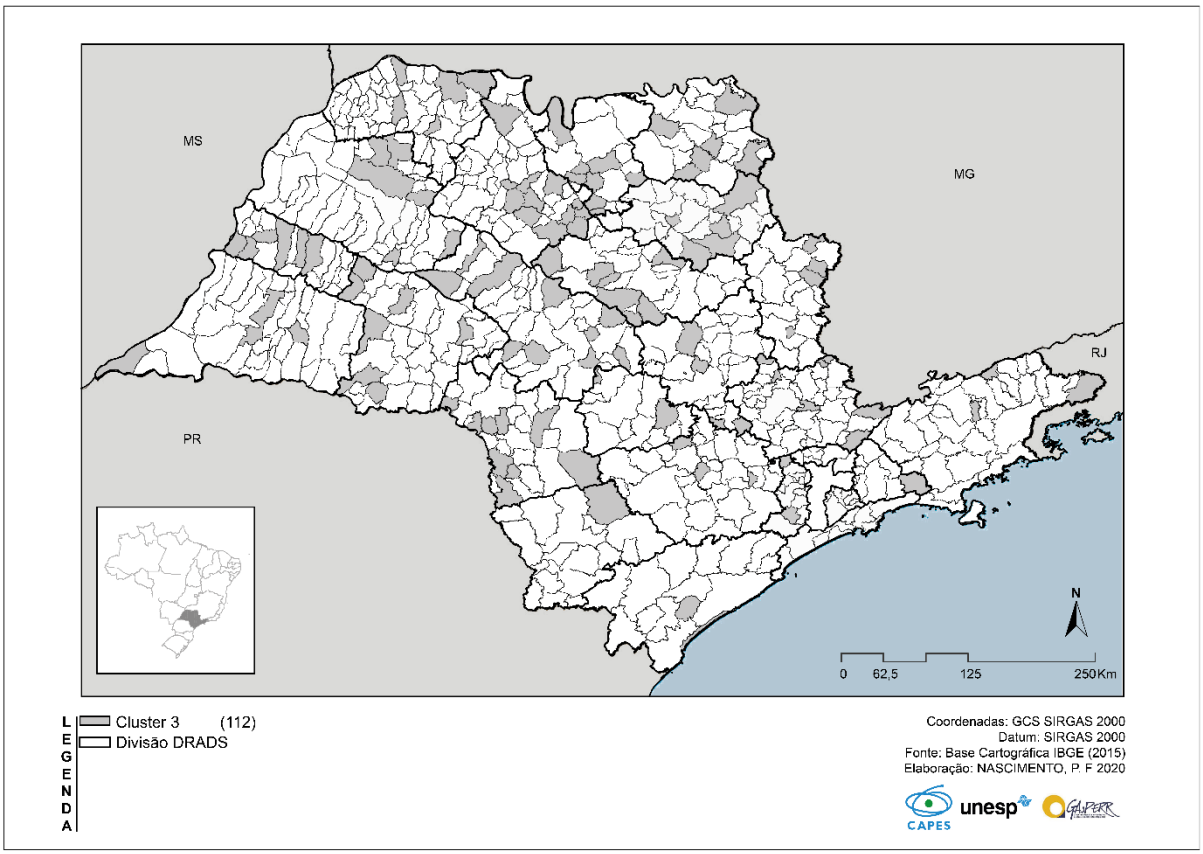
Apesar de ser o menor agrupamento, é particularmente formado por uma complexidade analítica, já que compreende demandas historicamente fragilizadas e vulneráveis do ponto de vista socioeconômico, mas com relação direta às questões ligadas às condições socioterritoriais, sempre em disputa e por vezes invisibilizadas, no que se refere à proteção e desproteção social.

Além de seguir um padrão espacial, social e econômico, pois as variáveis agregadas pelo *Software* demonstram uma concentração de municípios na região Oeste, Vale do Paraíba e Vale do Ribeira, outra característica relevante desse agrupamento é a extensão territorial dos municípios, atributo de extrema relevância para a proteção social e aqui destacamos que seis municípios estão acima de 1.000 km², e treze estão entre 500 e 1.000 Km².

4.4.3 Características do Cluster 3

Esse agrupamento representado pela cor cinza é composto por 112 municípios, conforme o Mapa 17, com variáveis quantitativas e qualitativas selecionadas a partir do banco de dados construído pela autora por maior frequência na análise estatística.

Mapa 18. Cluster 3 por divisão de DRADS - 2020



A principal característica desse agrupamento, certamente, é a população concentrada nas áreas urbanas, mas diferente do Cluster 2, é possível identificarmos, a partir das variáveis, que há uma desigualdade interna neste grupo, pois, ao mesmo tempo que revela características positivas de desenvolvimento municipal, como a dimensão "Riqueza" do IPRS (ver Mapa 68 do Atlas das Tipologias) e a tipologia "Dinâmicos" do mesmo índice, que se destacam pela presença da variável "renda alta" e bons indicadores sociais, manifesta-se a variável de população extremamente pobre e aquelas inscritas no CadÚnico para Programas Sociais, além de uma presença marcante nas condições socioterritoriais dos CRAS, que poderá envolver a relação de proteção e desproteção social de acordo com o território onde se vive.

Apesar da análise de Cluster agrupar os municípios por meio de um certo grau de homogeneidade, é possível identificarmos um grupo relativamente homogêneo, mas com características desiguais, o que reforça a complexidade de se criar classificações e tipologias que dê conta de demonstrar e representar os municípios brasileiros.

Isso reforça tanto nossa hipótese, quanto nossa tese de que os municípios classificados como PPI não integram um grupo homogêneo e, muito longe disso, é possível observarmos que mesmo um agrupamento de municípios com características semelhantes, de proximidades ou contiguidades, haverá um certo grau de heterogeneidade, diversidade sociocultural e desigualdade socioeconômica. Os municípios desse grupo estão dispersos pelo estado e não apresentam um padrão espacial, revelando uma forte presença na região central do estado e mais ausente na faixa litorânea.

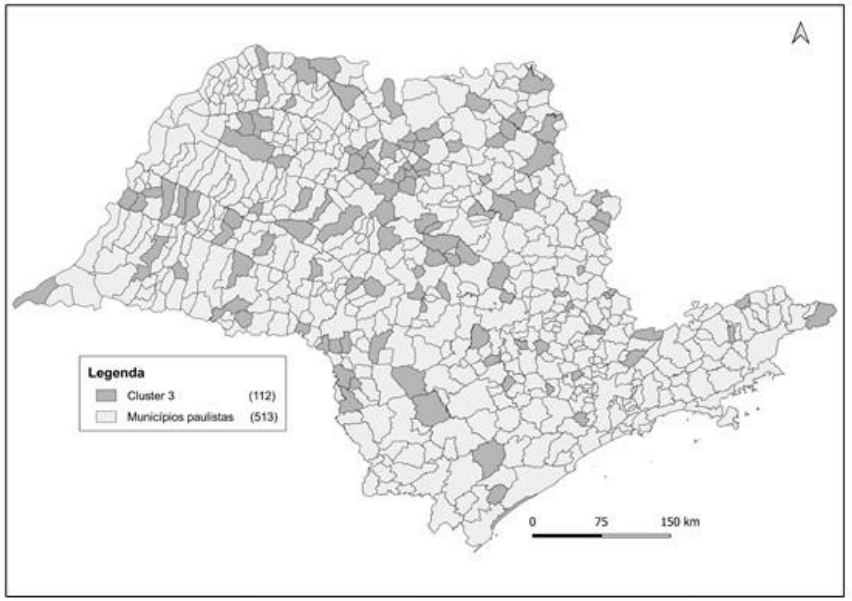
Consideramos de grande relevância para nossa pesquisa as representações gráficas e cartográficas de cada cluster, pois, dessa maneira, verificamos padrões espaciais das mais diversas formas, principalmente aquelas que demonstram as desigualdades socioterritoriais, como veremos com a apresentação dos painéis a seguir.

Painel 6. Indicadores socioterritoriais do Cluster 3



Grupos do IPRS	Nº de municípios
Desiguais	10
Dinâmicos	13
Em transição	39
Equitativos	41
Vulneráveis	9
Total	112

Fonte: Banco de Dados da autora



No território do CRAS há presença:	Sim	Não
Altos índices de abuso de drogas	73	89
Moradias irregulares como favelas, invasões, grotas, cortiços, e/ou similares	72	38
De conflito/violência vinculado ao tráfico de drogas	67	43
De altos índices de criminalidade	21	37

Fonte: Censo SUAS, 2018.

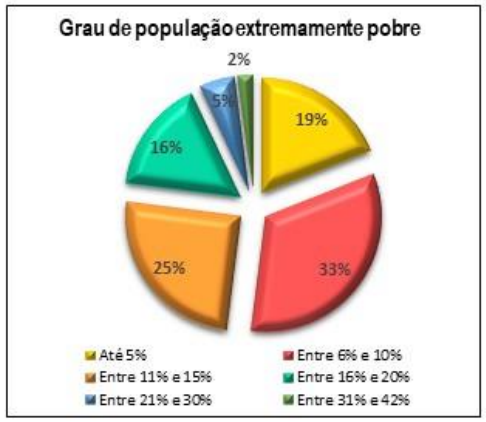
Cluster 3	Nº Unidades Prisionais
PPI c	0
PPI d	0
PPI e	14
PPI f	7
Total Unidades Prisionais	21

Fonte: SAP, 2021.

Tipologias Rurais	
Relativamente rural e próximo	81
Essencialmente rural e próximo	23
Relativamente rural e isolado	1
Urbano em Metrópoles e Capitais regionais	7

Fonte: Banco de Dados da autora





Grau de população extremamente pobre	Desagregação				Total
	PPI c	PPI d	PPI e	PPI f	
Até 5%	0	5	8	8	21
Entre 6% e 10%	0	2	23	12	37
Entre 11% e 15%	1	4	17	6	28
Entre 16% e 20%	0	3	9	6	18
Entre 21% e 30%	0	1	2	3	6
Entre 31% e 42%	0	1	0	1	2
Total	1	16	59	36	112

Grau de população inscrita no CadÚnico	Desagregação				Total
	PPI c	PPI d	PPI e	PPI f	
Até 10%	0	0	1	0	1
Entre 11% e 20%	0	3	4	5	12
Entre 21% e 30%	1	4	31	14	50
Entre 31% e 40%	0	7	18	15	40
Entre 41% e 50%	0	1	3	2	6
Entre 51% e 60%	0	1	1	0	2
Entre 61% e 70%	0	0	1	0	1
Total	1	16	59	36	112

O Painel 6 apresenta e representa as principais variáveis com maior frequência nesse cluster, quer dizer, as variáveis que se destacaram e juntas compõem o agrupamento do cluster 3, corroborando a formação desse conglomerado.

Há uma concentração de municípios com população entre 10.000 e 15.000 habitantes, é o chamado Pequeno Porte I E (ver Mapa 64 do Atlas das Tipologias), representado pela cor lilás nos gráficos, e entre 15.001 e 20.000 habitantes, chamado de Pequeno Porte I F (ver Mapa 65 do Atlas das Tipologias), que representam 85% dos municípios desse cluster.

Já demonstramos em diversos momentos que o porte populacional não pode ser a única variável para representar um grupo de municípios, mas consideramos como uma importante medida que nos serve como ponto de partida para uma análise mais detalhada dos nossos agrupamentos.

É certo que o número de habitantes torna-se extremamente relevante, ao contribuir na demonstração do grau de complexidade da oferta e da rede de serviços públicos, pois onde há oferta de certos serviços, é porque há demanda. Mas aqui vale uma ressalva: existem muitos municípios que apresentam demandas de diversos serviços, mas a população não conta com a oferta de tais serviços. Como exemplo, podemos destacar os CREAS, que dos 390 municípios pesquisados, apenas 13 possuem a oferta deste serviço e 9 deles estão dentro do cluster 3.

Mesmo com um número bem reduzido de municípios classificados como "Dinâmicos" no IPRS, esta dimensão se destaca por ter todos os índices como "alto" (riqueza, escolaridade e longevidade), ou seja, são municípios com bons indicadores de desenvolvimento.

Outra variável que se destacou no Cluster 3 foi a dimensão "Riqueza" do IPRS, dos quais 79% dos municípios possuem esta dimensão classificada como "baixa" e 21% estão dentro da classe "alta". As outras duas dimensões do índice, "Escolaridade" e "Longevidade", não tece destaque nesse cluster.

Em contraponto ao destaque da dimensão "Riqueza" do IPRS, temos a frequência das variáveis "população em situação de extrema pobreza" e "pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais", residindo aqui uma questão que merece grande destaque: ao mesmo tempo que a dimensão "Riqueza" se destaca, a dimensão "Pobreza" comparece para deixar ainda mais complexo esse agrupamento.

Na tentativa de deixar mais a clara a nossa representação e o nosso debate, criamos classes para algumas variáveis, como falaremos a seguir. Duas dessas classificações nos permite uma análise mais aprofundada das variáveis de pessoas em situação de extrema pobreza e pessoas inscritas no CadÚnico para Programas Sociais, pois permitem uma visualização sobre o grau de vulnerabilidade que os municípios possuem, pois, quanto mais pessoas extremamente pobres e inscritas no CadÚnico, mais vulnerável socialmente esses municípios são.

Além das classes criadas, organizamos um quadro para cada variável, dividindo os municípios pela desagregação de seu porte populacional, possibilitando observar em quais municípios e respectivamente seus portes, contêm uma concentração maior ou menor de pessoas extremamente pobres e inscritas no CadÚnico.

Antes, porém, é preciso esclarecermos o motivo pelo qual um município com um número significativo de pessoas inscritas no CadÚnico pode ser considerado como vulnerável. Obviamente que apenas esta informação não define se um município é vulnerável ou não, mas é uma importante variável que merece atenção.

O CadÚnico para Programas Sociais é um conjunto de informações com objetivo de identificar e caracterizar as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza, sendo que essas informações serão usadas pelo Governo Federal, Estados e municípios para implementação de políticas públicas capazes de promover a melhoria da vida dessas famílias. Ou seja, para se inscrever no CadÚnico, a família deve possuir um perfil socioeconômico, que apresente alguma ou várias vulnerabilidades sociais.

Dito isso, retomamos a duas classes criadas para representar os municípios desse cluster, com seus devidos cruzamentos e com a desagregação dos portes populacionais, no qual observamos uma concentração na classe “entre 6% e 10%” com 33% dos municípios, seguido da classe “entre 11% e 15%” com 25% dos municípios e 19% da classificação “até 5%”.

Diante destes dados e considerando as classes de extremamente pobreza, é possível afirmarmos que no cluster 3 não há uma predominância de população extremamente pobres, mas sim em desigualdade social.

Somente a título de comparação entre as classes de extremamente pobres do cluster 3, que tem uma predominância na desigualdade social, mas não da extrema pobreza, e do cluster 2, com predominância da extrema pobreza, fica claro, a partir das representações

tais distinções, facilitando as comparações, já que cada Cluster (2 e 3) demonstra características bem diferentes uns dos outros.

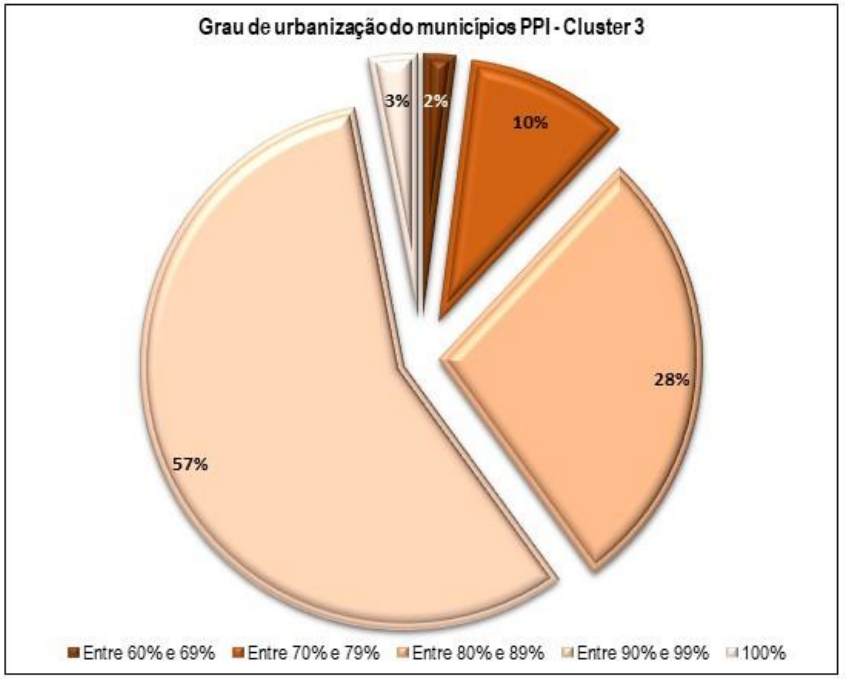
Painel 7. Indicadores socioterritoriais do Cluster 3

Área territorial	Desagregação				Total	Total em %
	PPI c	PPI d	PPI e	PPI f		
Até 100 km²	0	2	4	2	8	7%
Entre 100 e 199 km²	0	6	10	9	25	22%
Entre 200 e 299 km²	0	5	12	5	22	19%
Entre 300 e 399km²	1	2	11	6	20	18%
Entre 400 e 499 km²	0	0	4	4	8	7%
Entre 500 e 599km²	0	0	6	4	10	9%
Entre 600 e 699 km²	0	0	10	0	10	9%
Entre 700 e 799 km²	0	0	1	2	3	3%
Entre 900 e 999 km²	0	0	0	2	2	2%
Entre 1.000 e 1.099 km²	0	0	1	1	2	2%
Entre 1.100 e 1.199 km²	0	0	0	1	1	1%
Entre 1.200 e 1.300 km²	0	1	0	0	1	1%
Total	1	16	59	36	112	100%
Total em %	1%	14%	53%	32%	100%	

Fonte: Banco de Dados da autora.

Densidade Demográfica	Desagregação				Total	Total em %
	PPI c	PPI d	PPI e	PPI f		
Até 10 hab/km²	0	1	0	0	1	1%
Entre 10 e 19 hab/km²	0	0	8	4	12	11%
Entre 20 e 29 hab/km²	1	3	13	4	21	19%
Entre 30 e 39 hab/km²	0	3	9	5	17	15%
Entre 40 e 59 hab/km²	0	4	15	7	26	23%
Entre 60 e 79 hab/km²	0	2	6	3	11	10%
Entre 80 e 99 hab/km²	0	2	4	6	12	11%
Entre 110 e 119 hab/km²	0	0	0	2	2	2%
Entre 120 e 149 hab/km²	0	0	2	1	3	2%
Entre 150 e 199 hab/km²	0	1	1	2	4	4%
Acima de 200 hab/km²	0	0	1	2	3	2%
Total	1	16	59	36	112	100%
Total em %	1%	14%	53%	32%	100%	

Fonte: Banco de Dados da autora.



Grau de urbanização	Desagregação				Total	Total em %
	PPI c	PPI d	PPI e	PPI f		
Entre 60% e 69%	0	0	1	1	2	2%
Entre 70% e 79%	0	0	8	3	11	10%
Entre 80% e 89%	0	4	17	10	31	28%
Entre 90% e 99%	1	11	31	21	64	57%
100%	0	1	2	1	4	3%
Total	1	16	59	36	112	100%
Total em %	1%	14%	53%	32%	100%	

Fonte: Banco de Dados da autora.

O Painel 7 retrata três importantes indicadores sobre o Cluster 3 e apresenta, de forma desagregada por porte, uma concentração dos números nos portes PPI-e e PPI-f (municípios com população entre 10.001 a 15.000 habitantes e entre 15.001 a 20.000, respectivamente).

O primeiro que aqui tratamos é o grau de urbanização, com 57% dos municípios classificados entre 90% e 99% a urbanização, seguida das classes entre 80% e 89% de urbanização com 28%. Juntas, estas classes somam 85% dos municípios do Cluster 3, com o grau de urbanização acima de 80%.

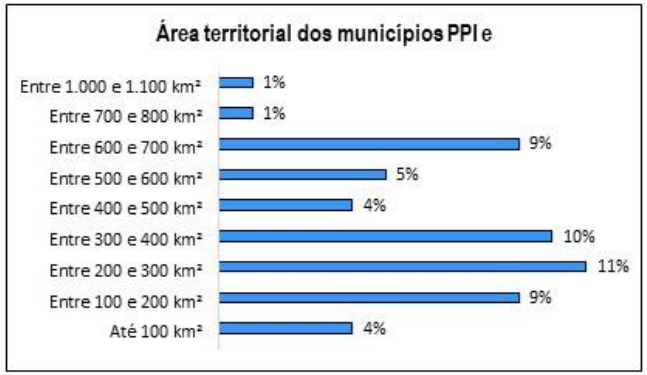
A área territorial, ou seja, o tamanho ou extensão dos territórios municipais, com predomínio das áreas entre 100 e 199 km², corresponde a 22% dos municípios, seguida pelas áreas entre 200 e 299 km², com 19% dos municípios. Acima de 1.000 km² são apenas quatro municípios, demonstrando que o Cluster 3 não é formado por municípios com grandes extensões territoriais.

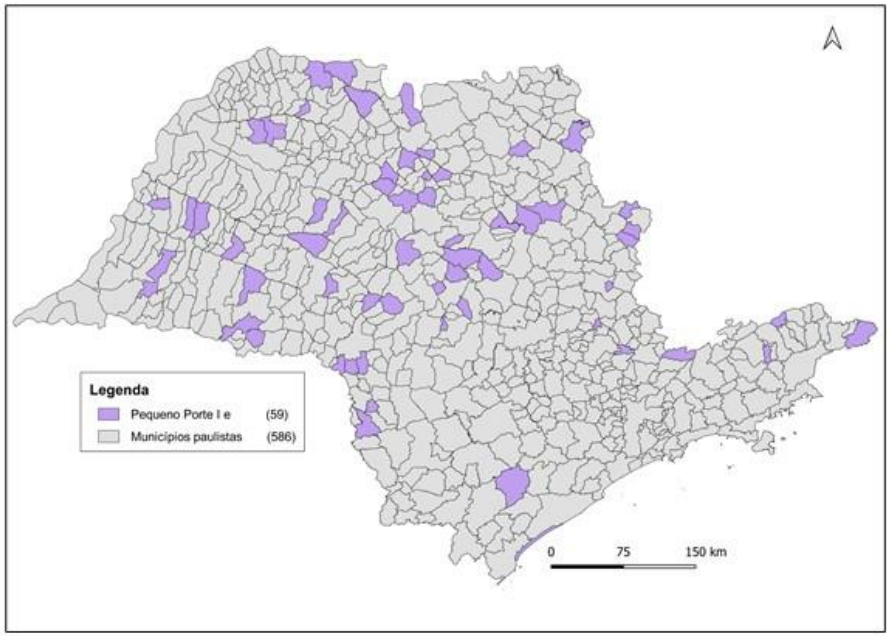
Já a densidade demográfica dos municípios do Cluster 3 está concentrada nas classes entre 40 e 59 hab/km², com 23% dos municípios, seguida da classe entre 20 e 29 hab/km², com 19% dos municípios e a classe entre 30 e 39 hab/km², com 15% dos municípios, que somados chegam a 57% dos municípios deste cluster. Temos 12 municípios com densidade demográfica acima de 100 hab/km², sendo que três deles estão acima de 200 hab/km², com extensões territoriais extremamente pequenas para que se tenha tal densidade demográfica.

Reforçamos que neste Cluster não há nenhum município com grau de urbanização abaixo de 60%. Sendo assim, temos um cluster numeroso com 112 municípios, com forte característica urbana, com municípios relativamente pequenos em suas extensões territoriais, se comparados com outros municípios pertencentes ao mesmo agrupamento, e com a densidade demográfica média, se compararmos os municípios deste cluster entre si.

No Painel 8 e 9, respectivamente, apresentamos as duas principais desagregação do Cluster 3 (PPI-e e PPI-f), sendo que estes estão em destaque no cluster, concentrando os principais indicadores desse agrupamento.

Painel 8. Indicadores socioterritoriais do Cluster 3 – PPI e





Tipologias Rurais	Nº municípios
Relativamente rural e próximo	44
Essencialmente rural e próximo	13
Relativamente rural e isolado	1
Urbano em Metrópoles e Capitais regionais	1
Total	59

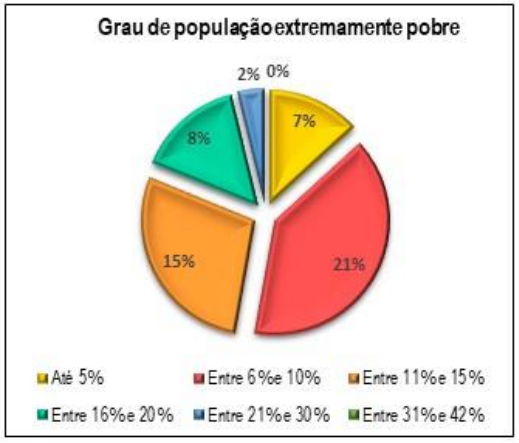
Fonte: Banco de Dados da autora.

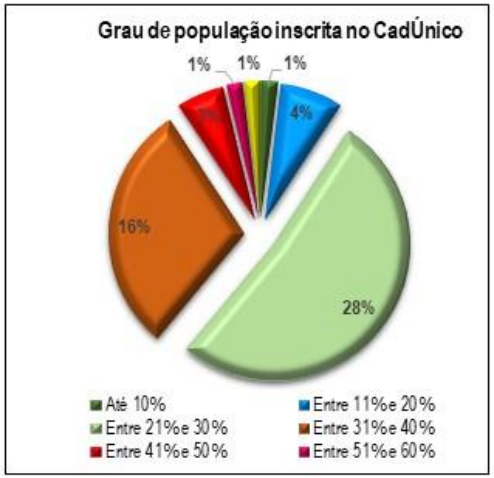
Municípios	Nº Unidades Prisionais
Avanhandava	1
Bernardino de Campos	1
Flórida Paulista	1
Getulina	1
Pacaembu	4
Presidente Bernardes	2
Riolândia	2
Tupi Paulista	2

Fonte: SAP, 2021.

Grupos do IPRS	Nº de municípios
Desiguais	5
Dinâmicos	5
Em transição	20
Equitativos	25
Vulneráveis	4
Total	59

Fonte: Banco de Dados da autora





A intenção de representar o PPI-e e PPI-f, no Cluster 3, em painéis específicos (Painéis 8 e 9) consistiu na demonstração e aprofundamento dos números desse grupo, pois, a partir dos mapas apresentados, é possível identificarmos visualmente onde estão os municípios do PPI-e e PPI-f, além de observarmos sua localização, podemos verificar sua extensão territorial, de forma comparativa uns com os outros.

É possível observarmos, tanto no Painel 8, quanto no Painel 9, dois importantes indicadores sociais: grau de população em situação de extrema pobreza e grau de população inscrita no CadÚnico para Programas Sociais. Esses dois indicadores aparecem na frequência do Cluster 3, mas não são as principais características do agrupamento e comparecem para compor o quadro de desigualdade social dentro do mesmo grupo, já que a dimensão "Riqueza"[25] do IPRS e o grupo "Dinâmicos"[26] do mesmo índice ganham destaque nesse cluster, sugerindo esse quadro de desigualdade entre os municípios, tendo em vista que, de um lado a análise estatística destacou a dimensão "Riqueza" e de outro, a "Extrema pobreza".

Seria preciso aprofundarmos as análises *in loco* nesses municípios que possuem os dois extremos, mas aqui é importante salientarmos que, a partir de um agrupamento feito por um *software* estatístico, que pressupõe certo grau de homogeneidade dentro do grupo, só demonstra a diversidade e complexidade dos municípios brasileiros, de atribuir certo de grau de homogeneidade ao que é diferente.

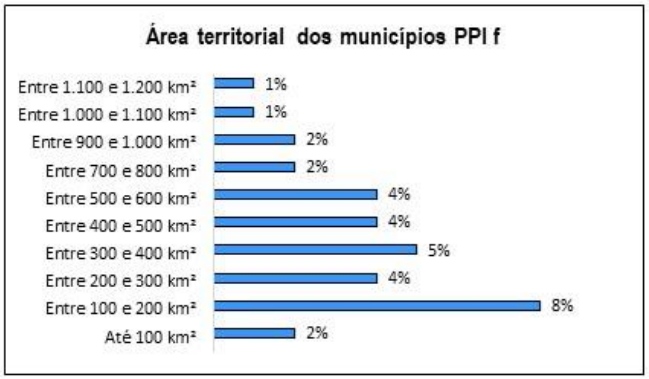
Se é complexo agruparmos 112 municípios por suas características e semelhanças, quiçá agrupar, a partir dessas mesmas características, os 5.570 municípios brasileiros, nas diferentes regiões, com toda diversidade que o Brasil dispõe.

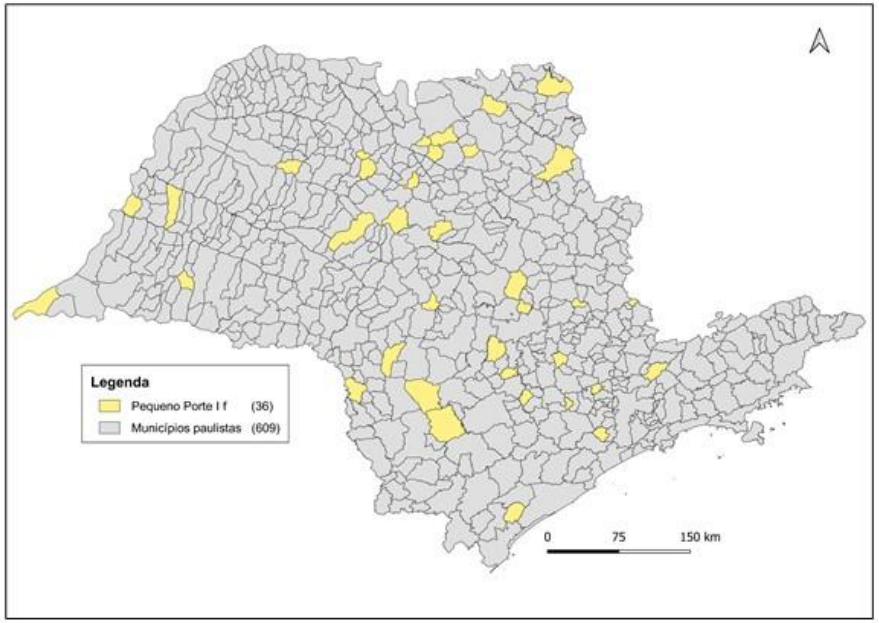
Cabe destacarmos que os municípios de PPI-e, conforme Painel 8, conta com um total de 14 Unidades Prisionais, o que corresponde a 67% das Unidades Prisionais do Cluster 3, sendo que nove dessas unidades estão localizadas na região Oeste Paulista, representando 43% das Unidades Prisionais do Cluster 3. Já no Painel 9, aponta que os municípios de PPI-f conta com sete Unidades Prisionais.

[25] Para relembrar que a dimensão Riqueza é composta por quatro variáveis: 1) Consumo residencial de energia elétrica, por ligação; 2) Consumo de energia elétrica na agricultura, no comércio e nos serviços, por ligação; 3) Total da remuneração dos empregados com carteira assinada e do setor público mais os benefícios previdenciários divididos pela população de 15 anos e mais; 4) Produto Interno Bruto – PIB per capita.

[26] O grupo Dinâmico é composto pelas seguintes classes e dimensões: riqueza alta, longevidade e escolaridade média ou alta.

Painel 9. Indicadores socioterritoriais do Cluster 3 – PPI f





Tipologias Rurais	Nº municípios
Relativamente rural e próximo	22
Essencialmente rural e próximo	9
Relativamente rural e isolado	0
Urbano em Metrópoles e Capitais regionais	5
Total	36

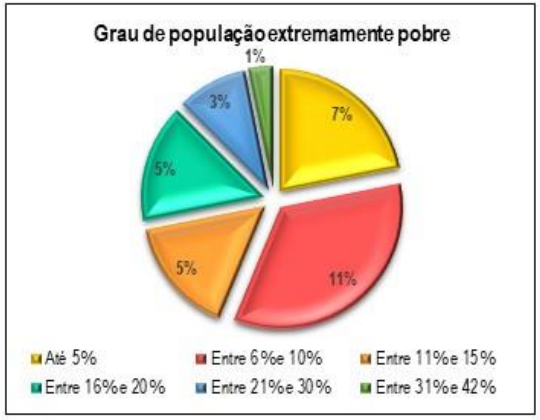
Fonte: Banco de Dados da autora.

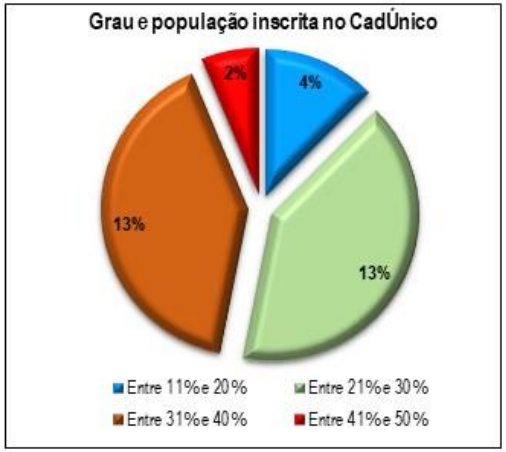
Grupos do IPRS	Nº de municípios
Desiguais	2
Dinâmicos	4
Em transição	14
Equitativos	13
Vulneráveis	3
Total	36

Fonte: Banco de Dados da autora

Municípios	Nº Unidades Prisionais
Capela do Alto	2
Cerqueira César	2
Itirapina	2
Junqueirópolis	1

Fonte: SAP, 2021.





Após examinarmos a presença das dimensões ou tipologias do IPRS do estado de São Paulo em todos os agrupamentos do clusters, apresentamos na Figura 13, o resultado do agrupamento desse índice a partir dos clusters.

Figura 13. Agrupamentos por Cluster e o Índice Paulista de Responsabilidade Social-IPRS

Grupos IPRS	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Dinâmicos	11 municípios	---	13 municípios
Em transição	77 municípios	24 municípios	39 municípios
Equitativos	109 municípios	08 municípios	41 municípios
Desiguais	17 municípios	---	10 municípios
Vulneráveis	19 municípios	13 municípios	9 municípios

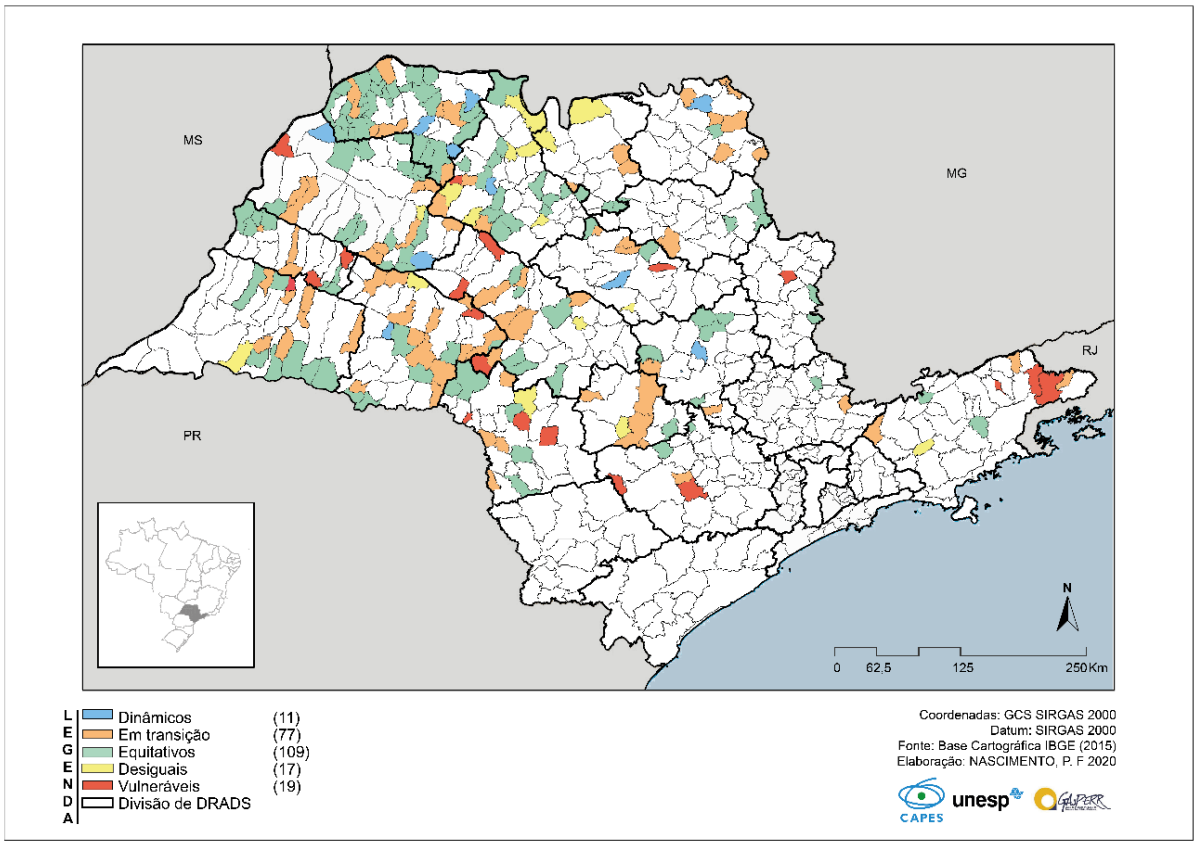
Fonte: Banco de dados da autora. Elaborado pela autora.

A Figura 13 revela que os grupos “Dinâmicos” e “Desiguais”, os dois grupos com dimensão “Riqueza alta”, estão localizados nos Clusters 1 e 3, grupos com características mais urbanas e não há nenhum município nesses dois grupos no Cluster 2, grupo com características de população rural.

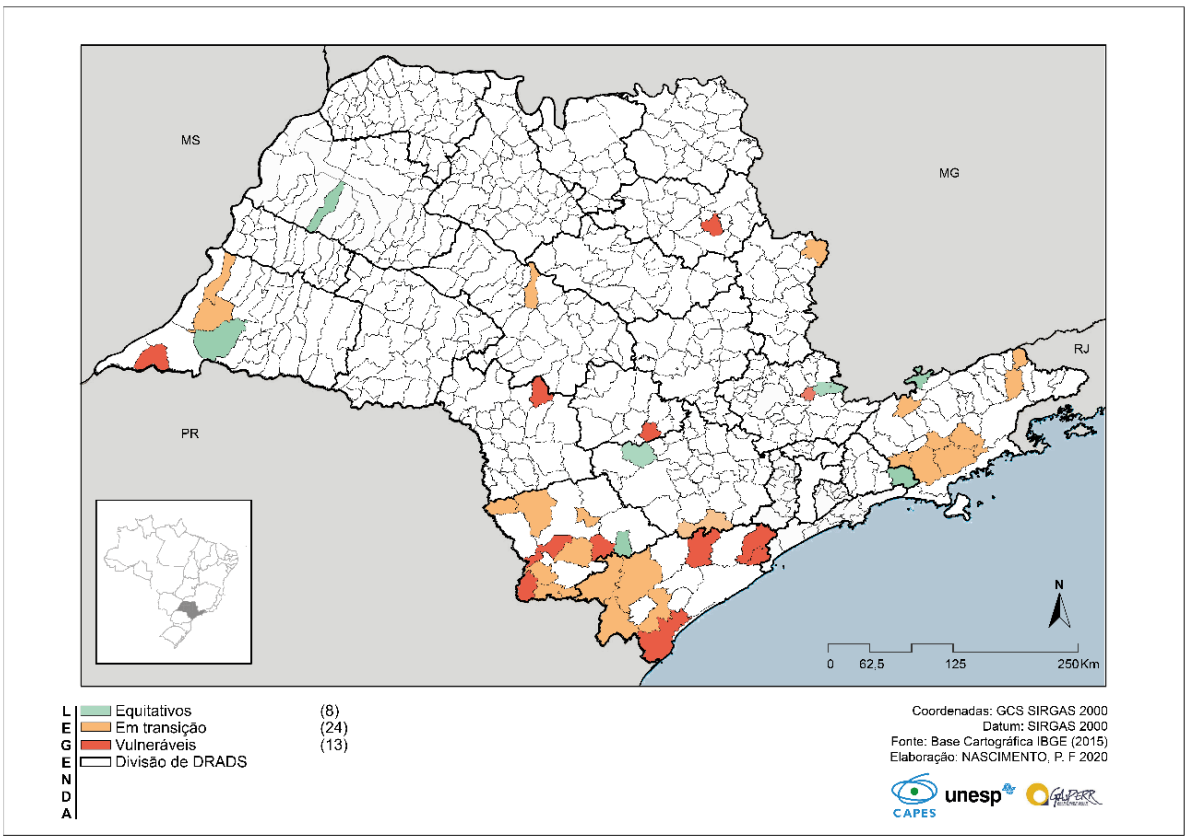
Ao analisarmos os três agrupamentos, faz-se imperioso refletir antes sobre as configurações territoriais do Brasil, sua historicidade, de uma diversidade de atributos, que contribui para que cada lugar seja singular, interligadas em relações dinâmicas e complexas, constituídas a partir de ações passadas e revelando as conexões do espaço-tempo.

Os Mapas 19, 20 e 21 revelam uma síntese da nossa tipologia, quando, a partir da regionalização das DRADS e das características já apresentadas de cada cluster, com sucessivas aproximações com diversas dimensões, é possível observarmos espacialmente o desenvolvimento dos municípios, sempre representados por cores, cuja cor vermelha marcam os municípios, as regiões, territorializando a vulnerabilidade no estado de São Paulo.

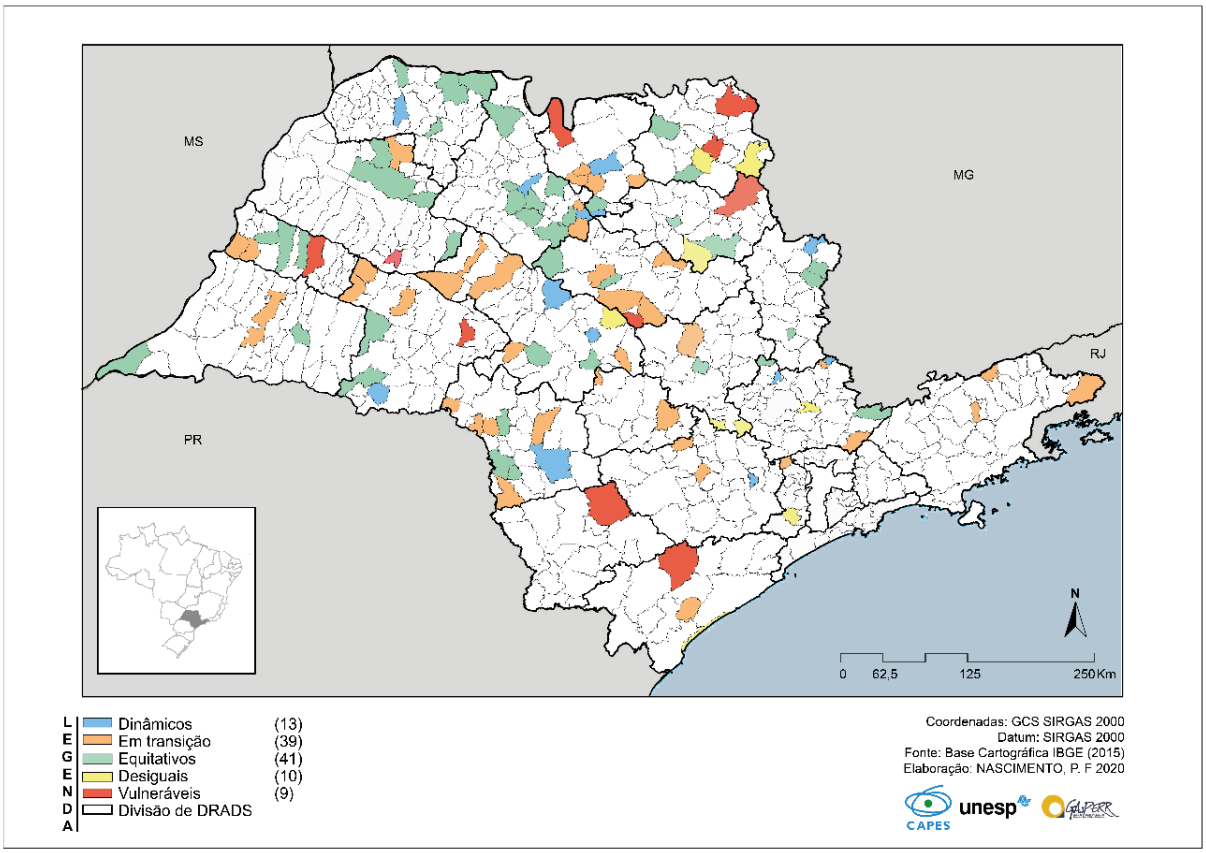
Mapa 19. Cluster 1 e Índice Paulista de Responsabilidade Social



Mapa 20. Cluster 2 e Índice Paulista de Responsabilidade Social



Mapa 21. Cluster 3 e Índice Paulista de Responsabilidade Social



Cada Clusters possui características predominantes que, associadas com atributos da política de assistência social, reforçam o padrão instituído a partir dos agrupamentos.

Reiterando as marcas observadas no estado de São Paulo, o Quadro 44 evidencia a distribuição dos equipamentos públicos (CRAS e CREAS) no cerne dos agrupamentos, com destaque para os CRAS, presentes em 99% dos municípios paulistas com população até 20.000 habitantes, no ano de 2018. Diferentemente, os CREAS estavam presentes em apenas 3% dos municípios com o mesmo porte populacional no mesmo ano.

Como já tratado anteriormente, os CRAS e CREAS não desempenham a mesma função, mas há uma capilaridade do CRAS, equipamento de PSB, territorializado a partir das áreas de maior vulnerabilidade social, de fácil acesso para a população, principalmente àquelas usuárias da política em questão, quanto àquelas potencialmente beneficiárias da política, daí a relevância da localização dos CRAS.

No Cluster 1, a localização dos CRAS como urbano central corresponde a 86% dos municípios, sendo que destes, 16% tinha uma população de até 2.500 habitantes, 47% entre 2.501 e 5.000 habitantes e 27% entre 5.001 até 7.500.

Quadro 46. Clusters e a presença de equipamentos públicos de Assistência Social

		Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Nº de municípios **com** CRAS		231	45	110
Nº de municípios **sem** CRAS		2	0	2
Localização do CRAS	Urbano central	199	37	66
	Urbano periférico	31	5	44
	Rural	1	2	0
Nº de municípios **com** Equipe Volante		2	4	3
Nº de municípios **sem** Equipe Volante		229	41	107
Nº de municípios **com** CREAS		1	3	9
Nº de municípios **sem** CREAS		232	42	103
Total de Municípios		233	45	112

Fonte: Banco de dados autora. Elaborado pela autora.

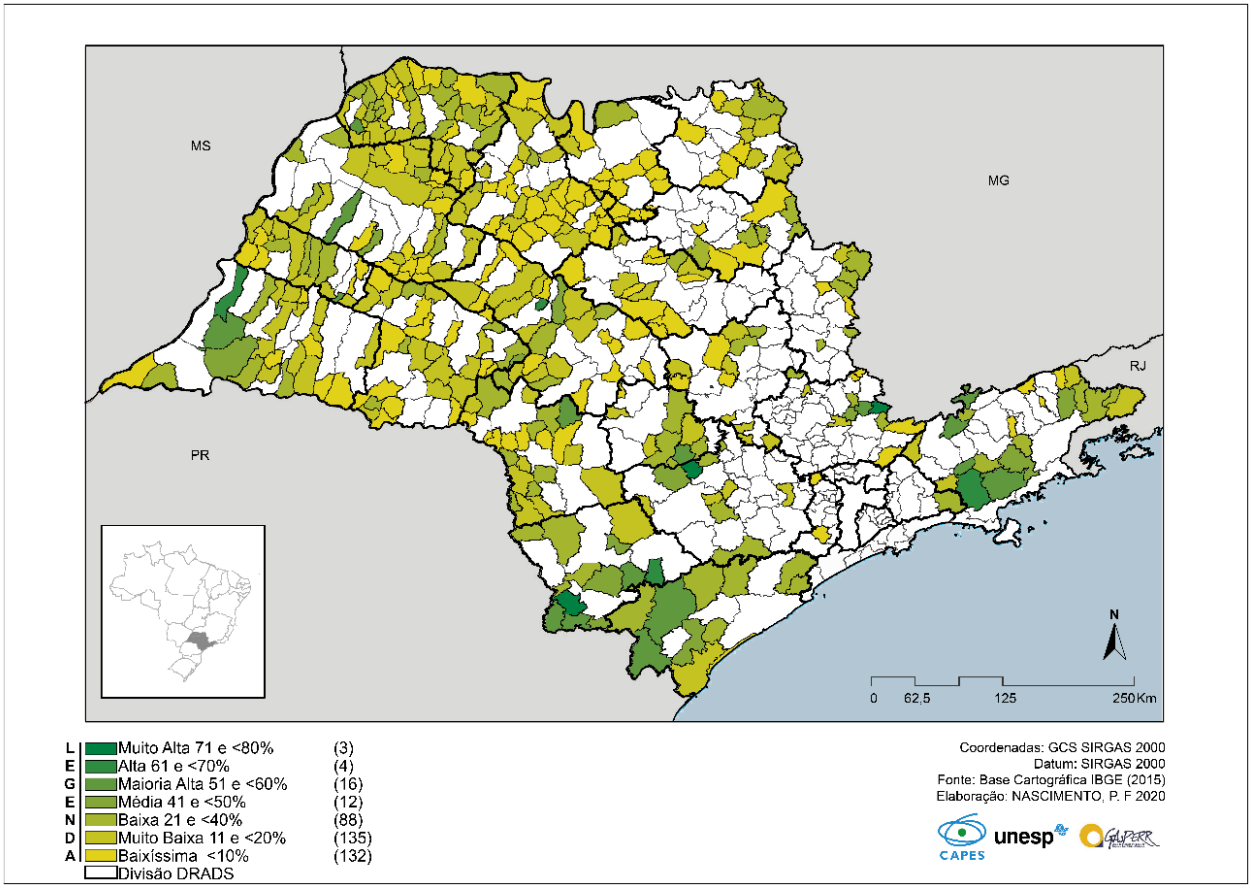
Quadro 47. Clusters e a presença de população rural

Intensidade	Grau	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Muito alta	71% a 80%	1	2	0
Alta	61% a 70%	1	3	0
Maioria Alta	51% a 60%	3	13	0
Média	41% a 50%	2	10	0
Baixa	21% a 40%	61	14	13
Muito Baixa	11% a 200%	101	3	31
Baixíssima	Menor que 10%	64	0	68
Total de Municípios		233	45	112

Fonte: Banco de dados autora. Elaborado pela autora.

A presença de população rural é uma das principais características do Cluster 2, com 40% dos municípios classificados entre população rural "muito alta", "alta" e "maioria alta", conforme o Mapa 22. Ao confrontarmos com o Mapa 23, que apresenta características dos territórios dos CRAS, a partir dos dados do Censo SUAS, e o Mapa 24, que trata das equipes volantes, averiguamos que parte das ruralidades dos PPI no estado, com destaque para o Vale do Ribeira, sempre está em evidência com o tema de ruralidades.

Mapa 22. Intensidade e grau de população rural dos municípios de Pequeno Porte I



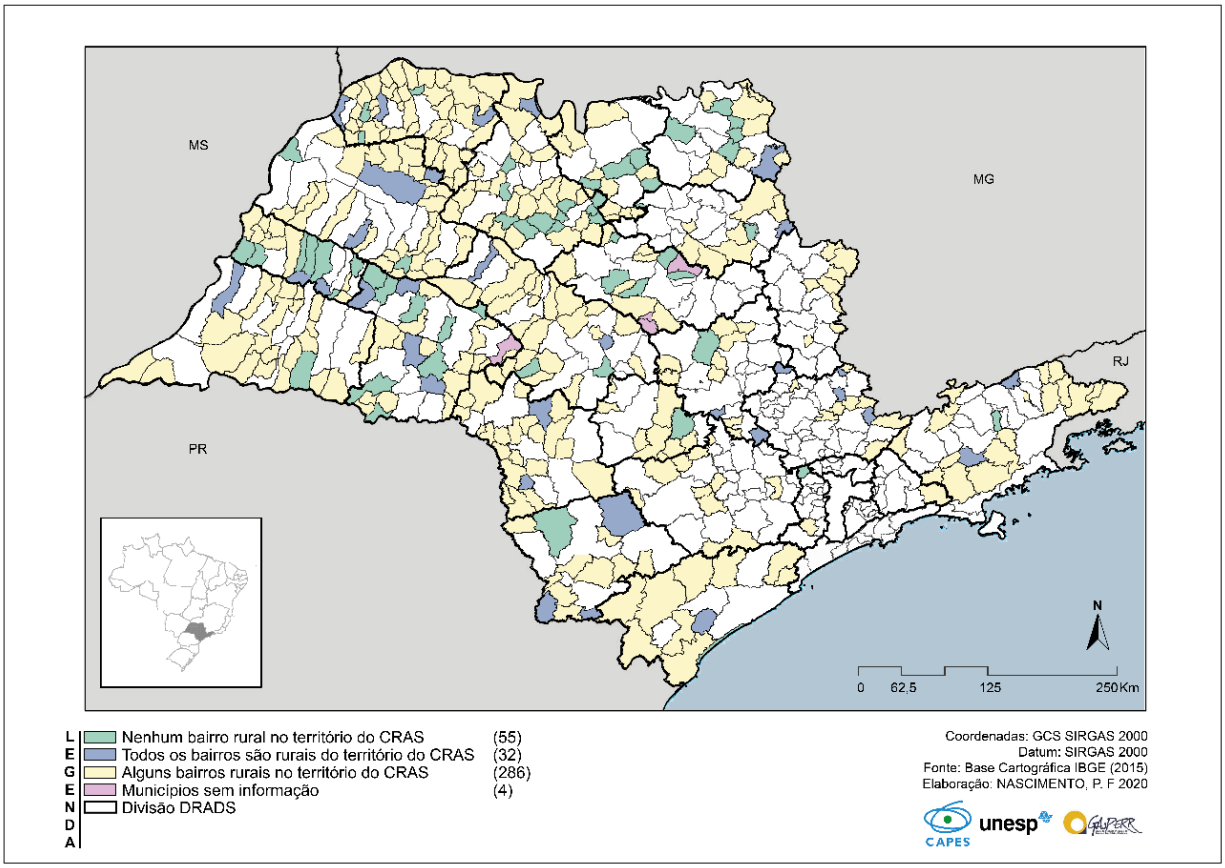
Destacamos aqui os três municípios com maior grau e intensidade de população rural e, consequentemente, um baixo grau de urbanização (ver Mapa 99 do Atlas das Tipologias), são eles: Quadra, com grau de urbanização de 25,83%; Pedra Bela, com 27,91% e Barra do Chapéu, com 29,45%. Ainda podemos citar mais quatro municípios com baixo grau de urbanização, que são: Paraibuna, com 30,15%; Ribeirão Grande, com 31,68%; Balbinos, com 32,17% e, finalmente, Caiuá, com 38,29%.

Com exceção dos municípios de Balbinos e Quadra que integram o Cluster 1, os outros municípios com baixo grau de urbanização pertencem ao Cluster 2, com a presença do CRAS em todos eles. Apenas Caiuá tem este equipamento instalado na área rural de seu município, especificamente, na Agrovila 3.

O Mapa 23 demonstra sobre os bairros situados na zona rural dos municípios, que fazem parte dos territórios de abrangência dos CRAS, questão trazida pelo Censo SUAS (2018) com a frequência: nenhum bairro rural no território do CRAS; todos os bairros são rurais do território do CRAS; alguns bairros rurais no território do CRAS; e alguns municípios não dispunham dessas informações.

Dos municípios supracitados com baixo grau de urbanização e com alta intensidade de população rural, apenas Caiuá respondeu que todos os bairros são rurais do território do CRAS, ao passo que os demais municípios responderam que alguns bairros rurais no território do CRAS.

Mapa 23. Bairros rurais no território do CRAS em municípios de Pequeno Porte I

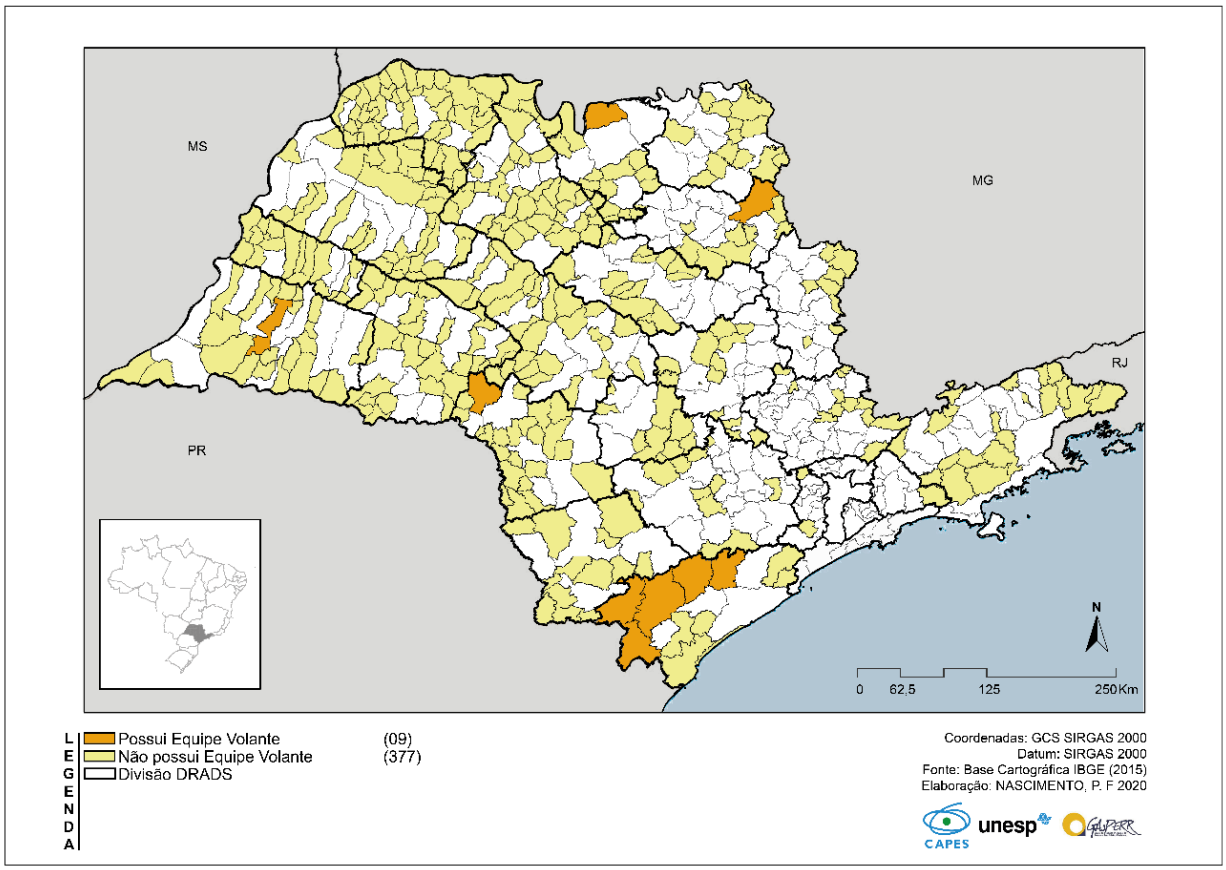


São 32 municípios que informaram no Censo que todos os bairros são rurais do território do CRAS, mesmo que estes não tenham um baixo grau de urbanização. Mesmo assim, destacamos que tais municípios, provavelmente, apresentam uma população rural vulnerável.

Para realizar os atendimentos e acompanhamentos de possíveis demandas sociais nas áreas rurais, as Equipes Volantes fazem o deslocamento para realizar tais ações. No Mapa 24 é possível averiguarmos a apresença desta equipes em municípios paulistas de PPI. Com referência ao ano de 2018, apenas 9 municípios de PPI possuíam Equipes Volantes e nenhum daqueles supracitados com alta intensidade de população rural estavam

nessa lista, mas os municípios com grandes extensões territoriais são evidenciados no mesmo mapa, no qual quatro deles possuem mais de 1.000 km² de extensão.

Mapa 24. Equipe Volante em municípios de Pequeno Porte I



O município de Eldorado se destaca por ter 1.654 km²; seguido por Iporanga, com 1.152 km²; Sete Barras, com 1.053 km² e Barra do Turvo, com 1.007 km², todos localizados no Vale do Ribeira e todos possuíam Equipes Volantes, no ano de 2018. Temos ainda os municípios de Altinópolis, com 929 km², localizado na região de Ribeirão Preto; Colômbia, com 729 km², localizado na região de Barretos; Juquiá, com 822 km², localizado no Vale do Ribeira; Presidente Bernardes, com 752 km², localizado na região de Presidente Prudente e São Pedro do Turvo, com 731 km², localizado na região de Avaré.

Podemos observar no Mapa 23 que os municípios que possuem Equipes Volantes têm uma considerável extensão territorial, se comparada com outros municípios, trazendo demandas mais complexas para o atendimento e acompanhamento da política em questão e em todas as políticas públicas.

CONCLUSÃO

As configurações territoriais do Brasil são dotadas de significados construídos historicamente a partir de ações sobre determinado espaço ou sobre o uso de um determinado território por seus agentes. “Essas configurações territoriais são o conjunto dos sistemas naturais, herdados por uma determinada sociedade, e dos sistemas de engenharia, isto é, objetos técnicos e culturais historicamente estabelecidos” (SANTOS E SILVEIRA, 2001, p. 248)

Os autores citados, ao sinalizarem que o território usado são objetos e ações, ainda asseguram que o uso do território pode ser definido por diversos fatores, dentre eles a implantação de infraestruturas, chamadas de sistemas de engenharia, mas também pelo dinamismo da economia da sociedade.

> São os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo, incluídas a legislação civil, fiscal e financeira, que juntamente com o alcance e a extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 21).

O dinamismo não apenas econômico, mas também social demonstram a desigualdade dos usos do território. Ao partirmos do pressuposto de que as políticas públicas não são apenas implementadas no território, “mas elas acabam por indicar, direcionar ou redirecionar os usos do território” (STEINBERGER, 2013, p. 67), formando “territórios heterogêneos e sobrepostos fundados nas contradições sociais” (SAQUET, 2003, p. 28).

Santos e Silveira (2001, p. 268 *Apud* CLAISSE; MOREAU, 1990, p.189) escreveram que a homogeneização é um mito, sua percepção sendo o resultado de um “delírio analítico” que associa a ideia de revolução espacial à existência de uma indiferença espacial. Quer dizer que nem tudo está interligado por uma rede global e onde ela existe, não há uniformidade nenhuma, nem na oferta dessas redes (produção, circulação de mercadorias, fluxo de informação, etc.) e tampouco em seu acesso. Dessa forma, além da não homogeneidade, há uma desigualdade no uso dessas redes, sendo ainda diversificada o papel dos agentes nesse processo.

Para além do tamanho dos municípios, é preciso conhecermos e reconhecermos as diversas formas em que este espaço é produzido, apropriado e usado pelos múltiplos

agentes que atuam direta ou indiretamente. Nessa ótica, a categoria de análise território usado, trazida por Milton Santos, joga luz sobre o debate dos municípios de pequeno porte.

Em nossa tese, buscamos demonstrar que a classificação apresentada pela PNAS, em 2004, pode ser insuficiente para dar conta da diversidade dos municípios classificados em um único porte, ao considerarmos toda complexidade brasileira no conjunto de municípios de PPI, com grande heterogeneidade, o que requer da política de assistência social uma maior compreensão da diferenciação socioespacial, sobretudo no que tange às discrepâncias, diversidades e desigualdades presentes no cerne deste grupo de municípios.

Assim, apresentamos duas importantes evidências que justificaram o nosso objeto de pesquisa, sendo elas: 1) a democratização do acesso aos serviços e benefícios da política de assistência social, com a territorialização dos CRAS, que pressupõe além de uma proximidade física entre os serviços e a população beneficiária e potencialmente beneficiária, também sejam pensadas estratégias que possam ser implantadas para alcançar, de fato, toda essa população que tem direito, já que a política em questão é universal; e 2) a necessidade de revisão da demanda por serviços de PSE, ofertados nos CREAS para os municípios de PPI, com provimentos sobre situações de violação de direitos, pois, segundo o pacto federativo firmado no âmbito do SUAS, os municípios com até 20.000 habitantes não têm complexidade na rede ou demanda suficiente que justifique a implantação de um equipamento do CREAS em seus territórios.

Dessa forma, algumas questões poderiam ser levantadas sobre o contexto de violação de direitos em municípios de PPI. A primeira delas refere-se à quantidade de notificações de violações de direitos necessária para justificar a implantação de um CREAS. Daí cabe um questionamento: Onde são atendidas as violações que existem nestes municípios? No âmbito desta pesquisa, destacamos o debate sobre as características e perfis de alguns municípios com até 20.000 habitantes, que possuem o CREAS instalado e funcionando com suas respectivas equipes técnicas, o que gerou questionamentos sobre como alguns municípios têm ou conseguem ter e justificam a implantação desses equipamentos/serviços e outros não? O que os diferenciam?

Isso significa que cada município, independentemente do número de habitantes, apresenta suas particularidades, não apenas de demandas sociais, mas também de capacidade de gestão político-administrativa, que, por vezes, determina quais os equipamentos e serviços serão ofertados no município, ou mais importante ainda, sobre a qualidade na oferta desses serviços.

Pensar estratégias para atender a essas particularidades é trilhar um caminho rumo à democratização do acesso aos serviços e para que isso se efetive é preciso reconhecer os territórios, suas demandas, suas dinâmicas e potencialidades.

Uma estratégia interessante, importante e necessária, e que foi reiterada no II Plano Decenal da Assistência Social (2016-2016) diz respeito à construção de diagnósticos socioterritoriais em cada município de PPI, pois ainda se prevalecem diagnósticos genéricos, não territorializados, em que se evidenciam as médias das demandas de proteção social, ao lado de ofertas que sugerem vagas disponíveis de atendimento de cada serviço, sem considerar a real capacidade de cobertura dos mesmos. Ou seja, há um descompasso entre demanda e oferta que impede cálculos de cobertura por serviço e por território, pois mesmo um município com até 20.000 habitantes apresenta diversidades e desigualdades socioterritoriais. Observamos ainda que, embora previstas no SUAS, os municípios de PPI raramente são providos de Equipes Volantes, sendo que faz parte da realidade de municípios deste porte no estado de São Paulo a presença de pequenos grupos populacionais dispersos em uma significativa extensão territorial. Estas equipes teriam um papel fundamental na garantia de acesso a estas populações, pois se deslocam para fazer os atendimentos e busca ativa, ou seja, buscar novas famílias potencialmente demandatárias da política, dispersas pelo município e que, e dependendo do lugar de moradia, dificilmente acessa qualquer política pública.

Portanto, a assistência social como política de proteção social configura-se como uma nova situação para o Brasil na garantia de direitos e, ao mesmo tempo, estabelece um paradoxo, pois mesmo sendo uma política pública universal, que deveria garantir e assegurar o direito de proteção social a todas e todos que dela necessitam, sem contribuição prévia, cria mecanismos de seleção de situações mais extremas. A exemplo, para o desenvolvimento de determinados benefícios e programas socioassistenciais, seleciona a população mais vulnerável, mais excluída, em situação de extrema pobreza, utilizando a dimensão “Renda”, para identificar seu público prioritário.

Convém lembrarmos, especialmente em tempos de retrocesso no campo dos direitos sociais que se vive atualmente no país, que a política de assistência social não se resume aos Programas de Transferências de Renda, como o Programa Bolsa Família, mas busca trabalhar de forma proativa, no campo da prevenção de situações de vulnerabilidade e risco social, além de atuar nas relações familiares e comunitárias para o fortalecimento de seus vínculos e na prevenção de situações de violência, seja ela qual for.

Neste sentido, os serviços socioassistenciais como os de “Convivência e Fortalecimento de Vínculos” (SCFV) se apresentam como espaços fundamentais no cotidiano dos territórios, inclusive em contextos de emergência e crise sanitária, como a vivenciada com a pandemia da COVID-19. Isto porque as famílias, cidadãs e cidadãos têm buscado, além dos benefícios eventuais (cesta básica de alimentos, caixão, cobertores), espaços de convívio social, justamente para o fortalecimento de vínculos diante das situações de luto e perdas de pessoas próximas. Já se verifica nos SCFV “órfãos e órfãs da COVID-19”.

Não podemos tratar como iguais os diferentes, busca-se o princípio da isonomia com todos os desafios que isso traz, sobretudo, numa realidade como a do Brasil, com muitas desigualdades, mas também com particularidades, com a presença de municípios totalmente opostos uns dos outros, mesmo que tenha o mesmo porte, mesmo que seja tratado como iguais.

Atlas das Tipologias dos municípios de Pequeno Porte I do Estado de São Paulo

O Atlas se configura como um dos resultados da pesquisa e como um produto de caráter didático da tese, a ser amplamente divulgado junto à comunidade acadêmica, mas especialmente aos gestores, trabalhadores, conselheiros e militantes da política de assistência social atuantes nos municípios de PPI do estado de São Paulo.

O Atlas conta com mapas inéditos sobre os municípios aqui pesquisados, além de mapas com informações gerais dos municípios de Pequeno Porte I do estado de São Paulo.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
CÂMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE

ATLAS DAS TIPOLOGIAS DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I DO ESTADO DE SÃO PAULO

PAULA FONSECA DO NASCIMENTO



MUNICÍPIOS
PEQUENO PORTE I

Apresentação

O Atlas que apresentamos é resultado de estudos e análises sobre os municípios paulistas, principalmente aqueles com população igual e inferior a 20.000 habitantes.

O objetivo da elaboração de um atlas é de apresentar e representar diferentes possibilidades analíticas com temáticas sociais, econômicas e de desenvolvimento municipal, sendo a temática territorial uma categoria transversal para nossa análise, revelando tal categoria com prioridade na implantação e implementação de políticas públicas, e mais especificamente, a política de assistência social, numa busca por representação da diversidade e desigualdade no/do estado de São Paulo.

As informações e dados aqui apresentados, são provenientes, principalmente, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS) e do Banco de Dados construído pela autora das mais diversas fontes, todos canais oficiais e aqui foram organizados, selecionados, apresentados, representados, cruzados, gerando os produtos que estamos denominando de Atlas das Tipologias dos municípios de pequeno I do estado de São Paulo .

O esforço metodológico aqui empreendido, de representar as diversas temáticas gráfica e cartograficamente dos municípios paulistas, permitiram criar classes e uma proposta de regionalização para o estado de São Paulo a partir da análise de cluster.

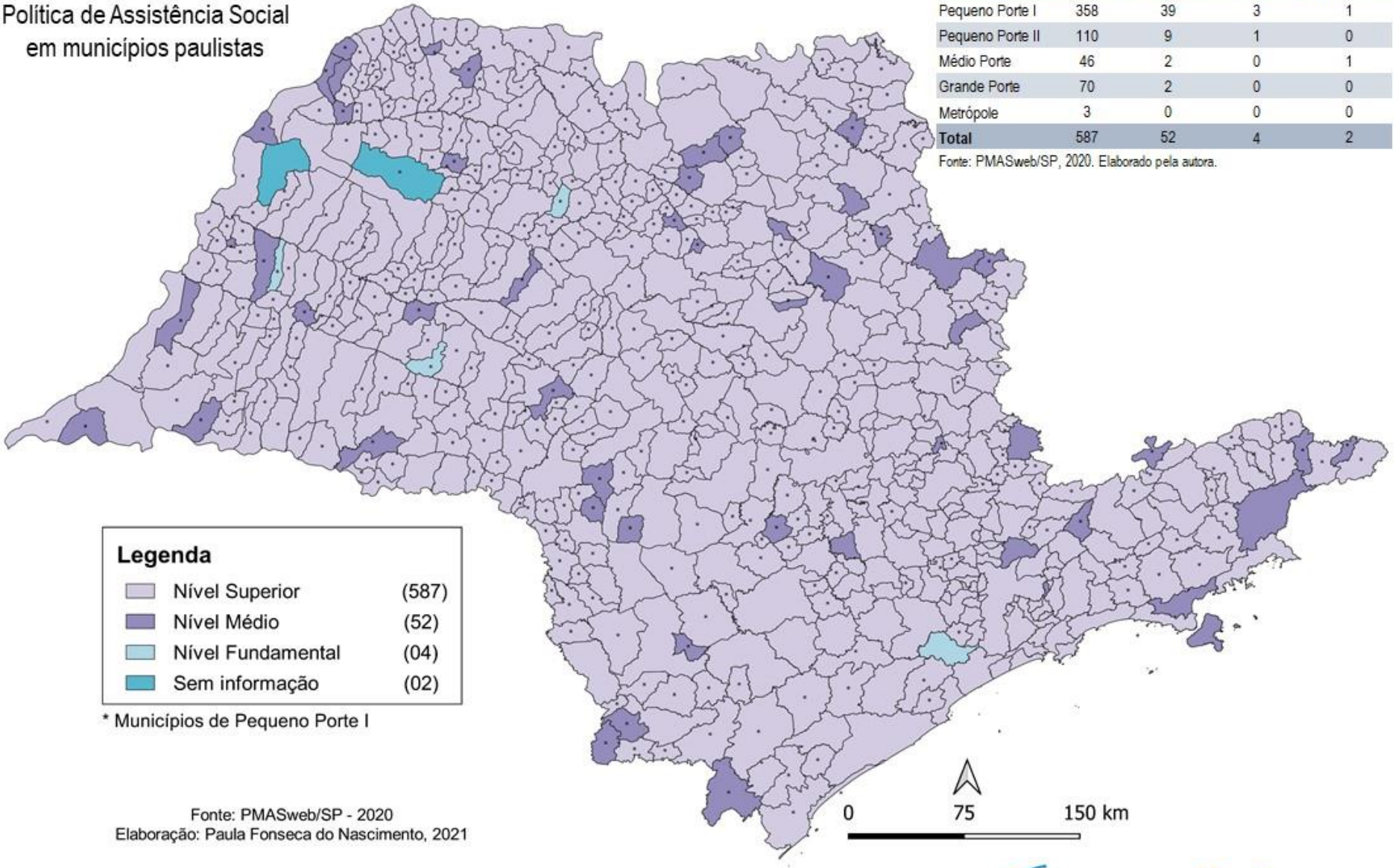
Institucional

Mapa 1. Nível de escolaridade dos Gestores municipais da Política de Assistência Social em municípios paulistas

Nível de Escolaridade dos Gestores municpais

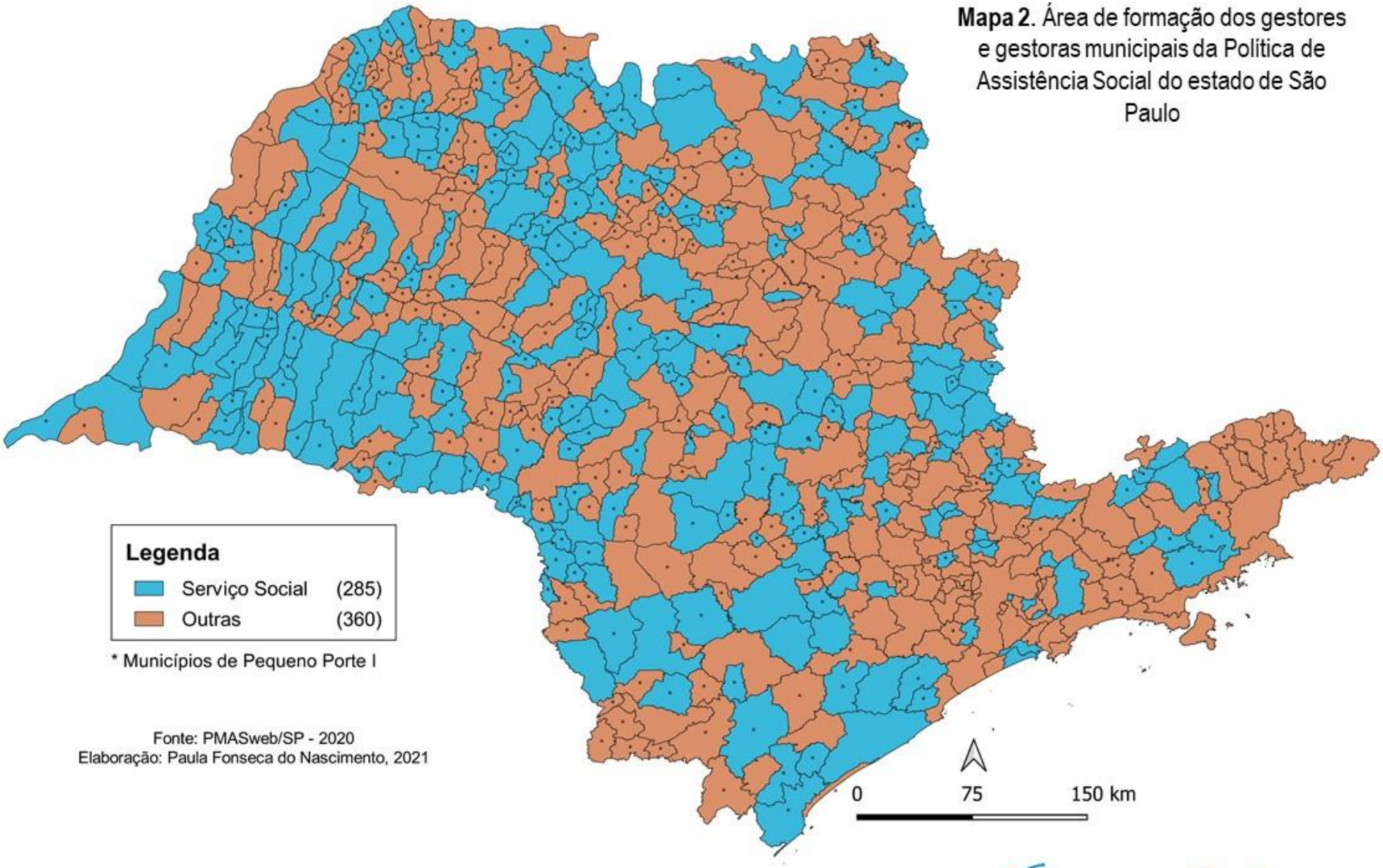
Portes	Ensino Superior	Nível Médio	Ensino Fundamental	Sem Informação
Pequeno Porte I	358	39	3	1
Pequeno Porte II	110	9	1	0
Médio Porte	46	2	0	1
Grande Porte	70	2	0	0
Metrópole	3	0	0	0
Total	587	52	4	2

Fonte: PMASweb/SP, 2020. Elaborado pela autora.



Fonte: PMASweb/SP - 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Mapa 2. Área de formação dos gestores e gestoras municipais da Política de Assistência Social do estado de São Paulo



Formação dos Gestores da Política de Assistência Social segundo o porte municipal

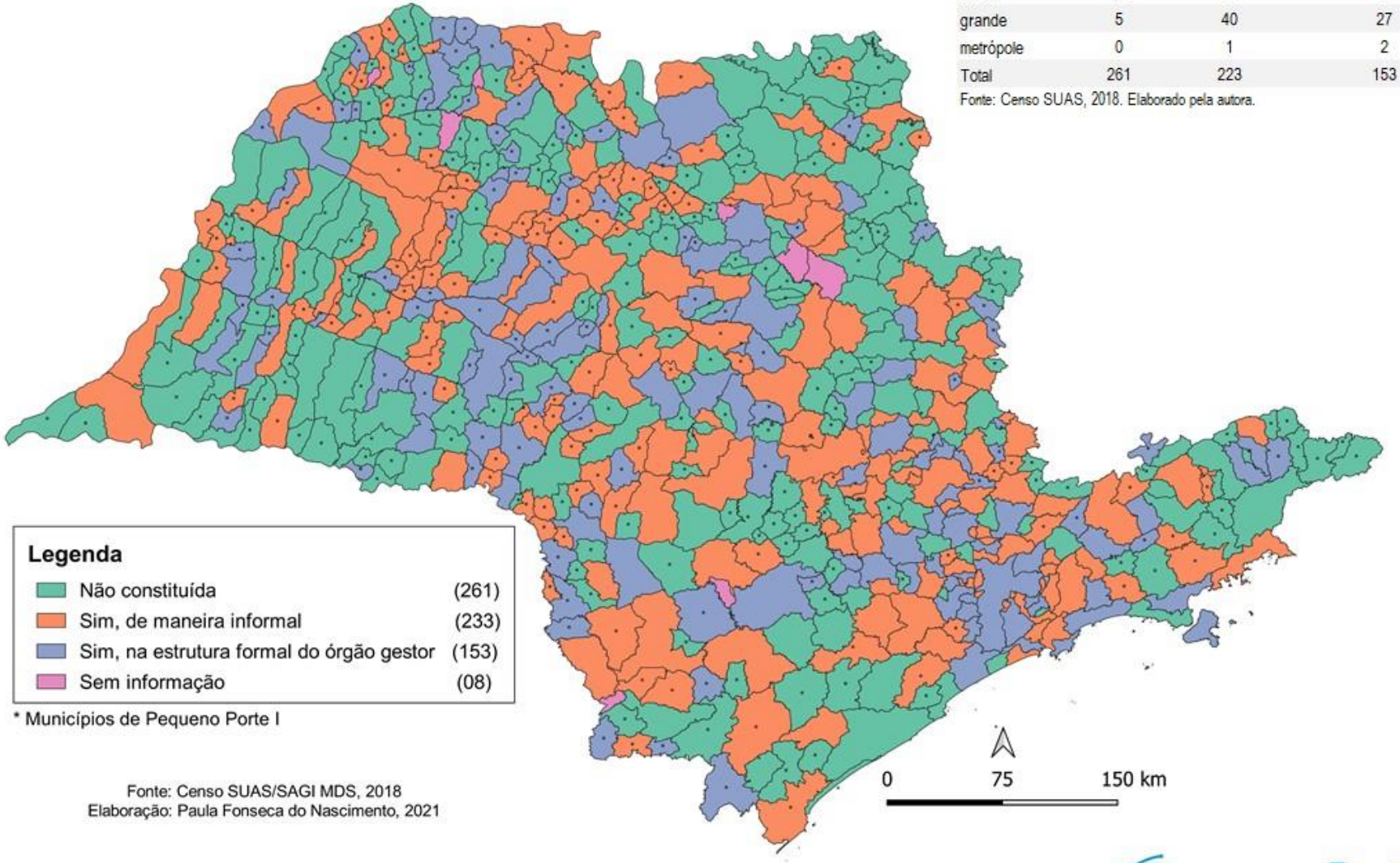
Portes	Serviço Social	Administração	Ciências Contábeis	Direito	Gestão Pública	Letras	Pedagogia	Psicologia	Outras áreas
Pequeno Porte I	193	23	5	16	3	5	44	30	81
Pequeno Porte II	54	9	1	11	2	2	12	6	24
Médio Porte	15	3	3	11	0	1	3	0	13
Grande Porte	23	6	1	11	4	3	3	3	18
Metrópoles	0	0	0	3	0	0	0	0	0
Total	**285**	**41**	**10**	**52**	**9**	**11**	**62**	**39**	**136**

Fonte: PMASweb/SP, 2020. Elaborado pela autora.

Mapa 3. Equipe de Vigilância Socioassistencial no estado de São Paulo

Equipe de Vigilância Socioassistencial por porte populacional				
Portes populacionais	Não constituída	Sim, de maneira informal	Sim, na estrutura formal do órgão gestor	Total
PPI	175	121	86	382
PP2	66	39	26	131
Médio	15	22	12	49
grande	5	40	27	72
metrópole	0	1	2	3
Total	261	223	153	637

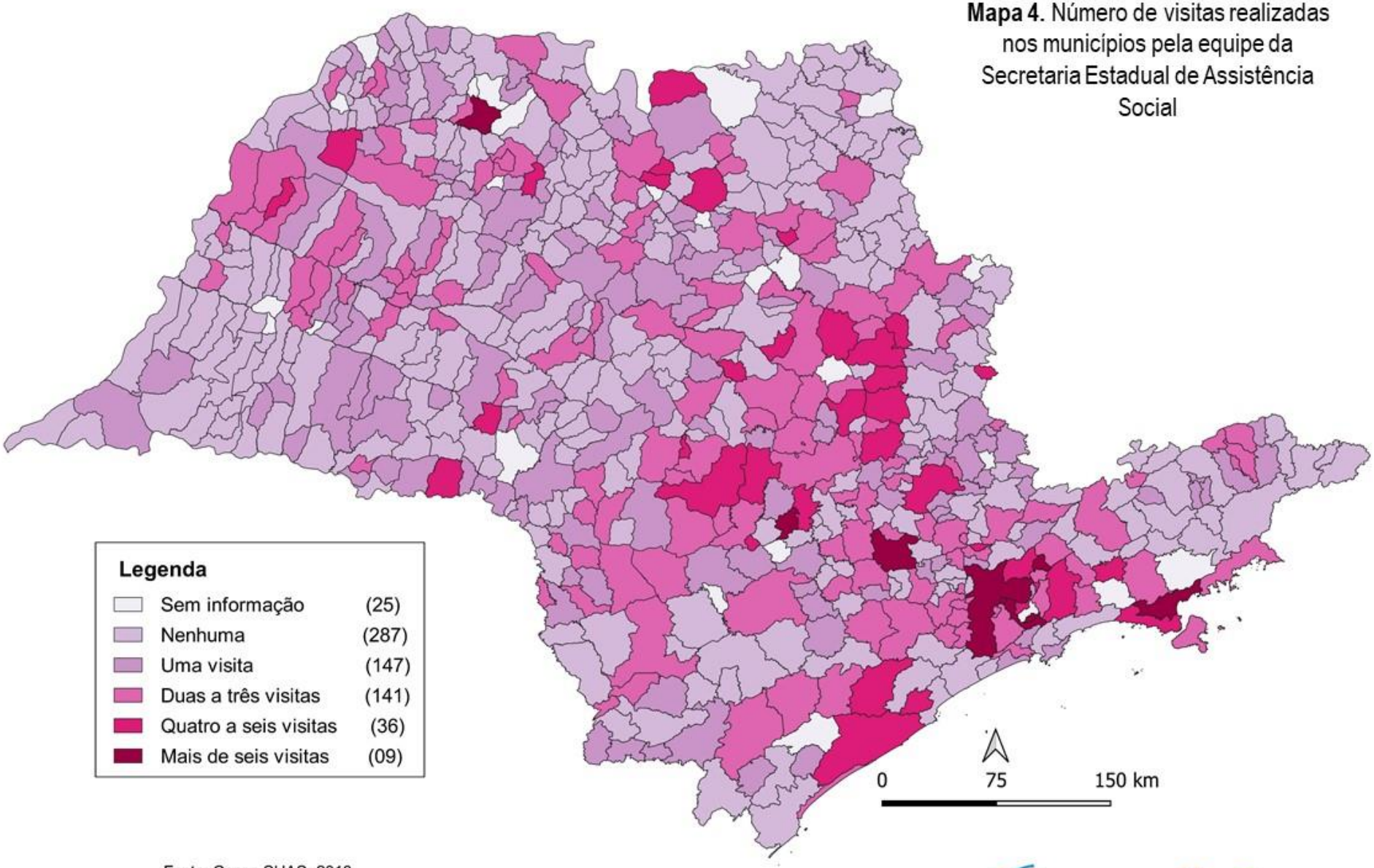
Fonte: Censo SUAS, 2018. Elaborado pela autora.



* Municípios de Pequeno Porte I

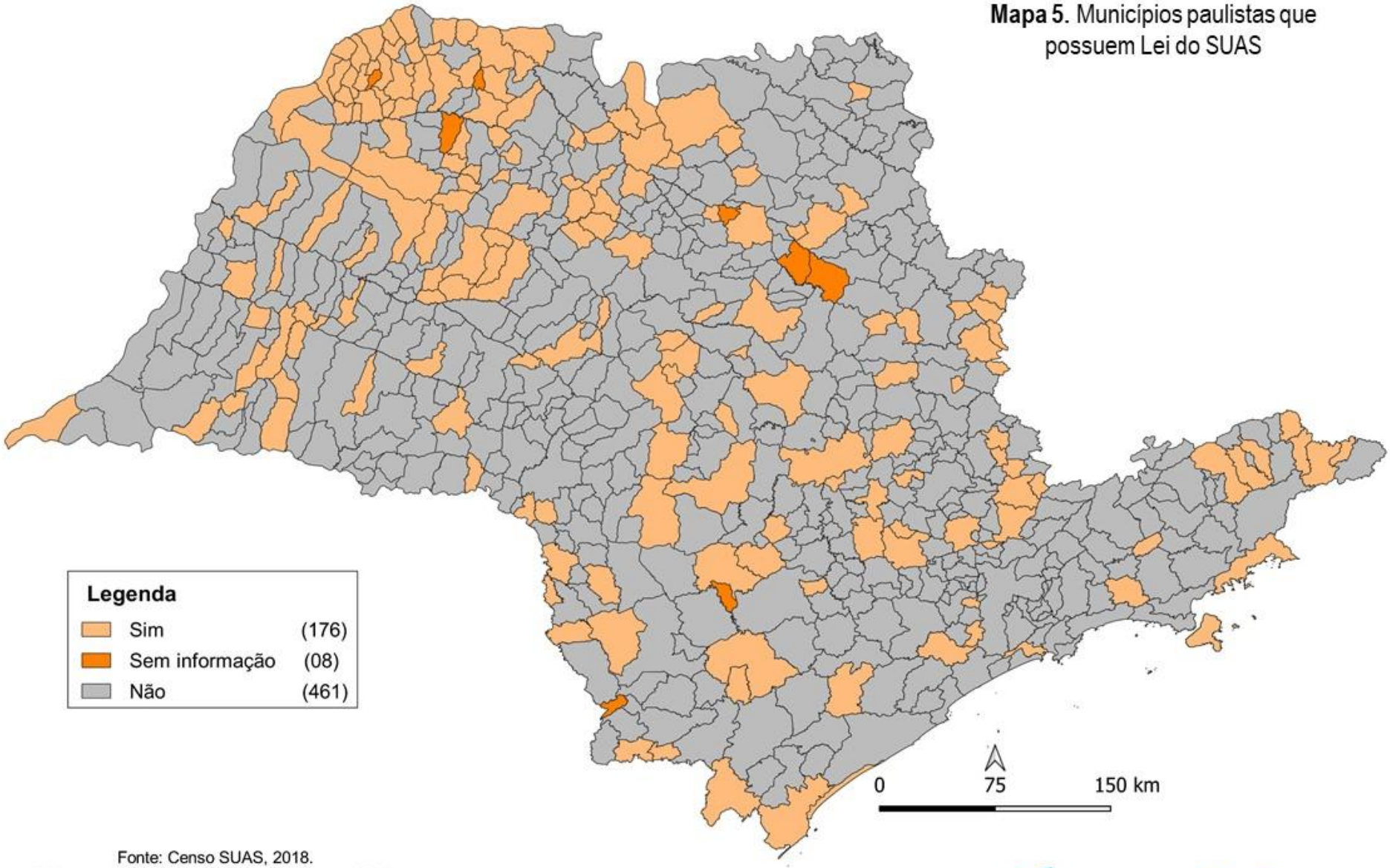
Fonte: Censo SUAS/SAGI MDS, 2018
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Mapa 4. Número de visitas realizadas nos municípios pela equipe da Secretaria Estadual de Assistência Social



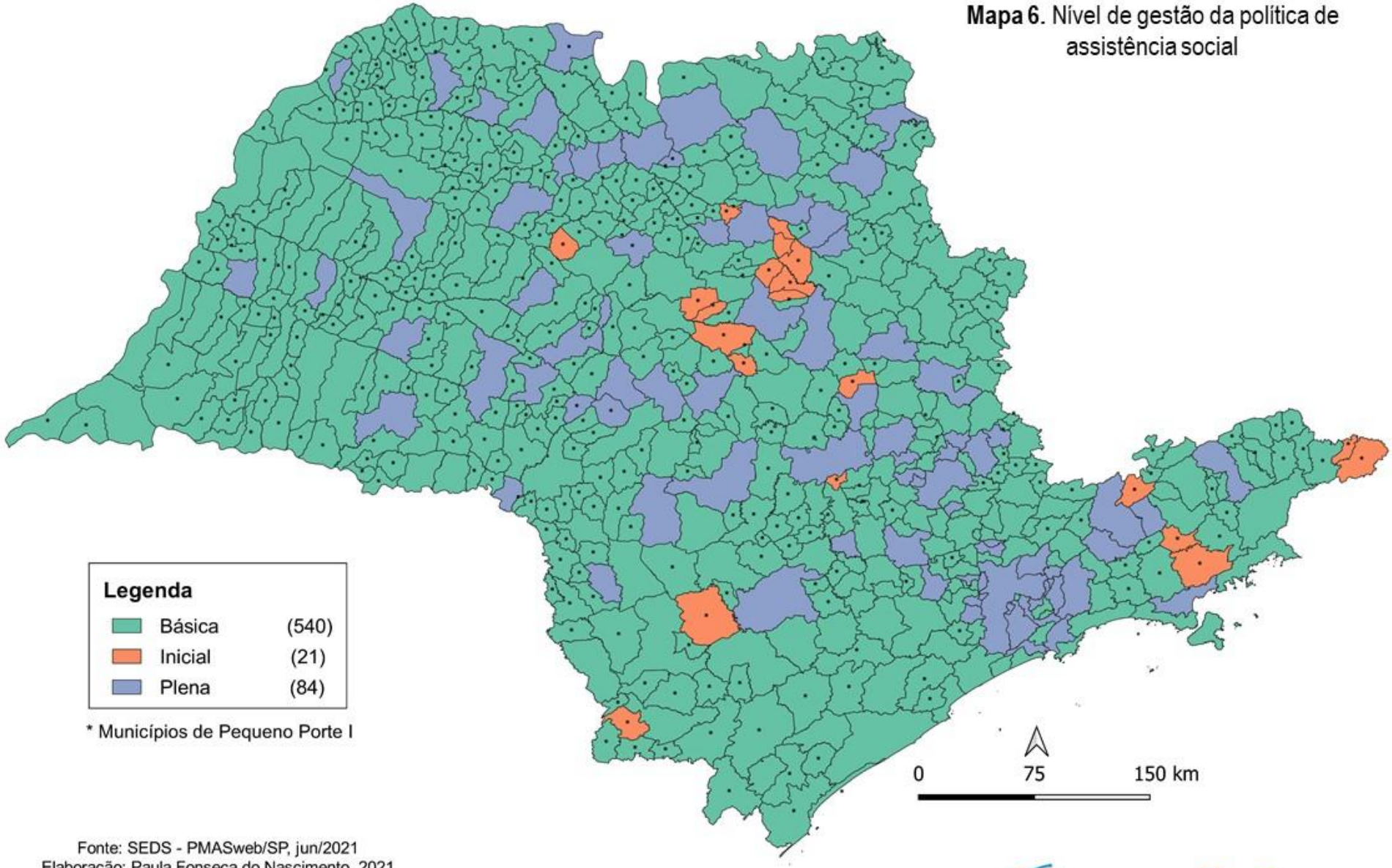
Fonte: Censo SUAS, 2018.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 5. Municípios paulistas que possuem Lei do SUAS



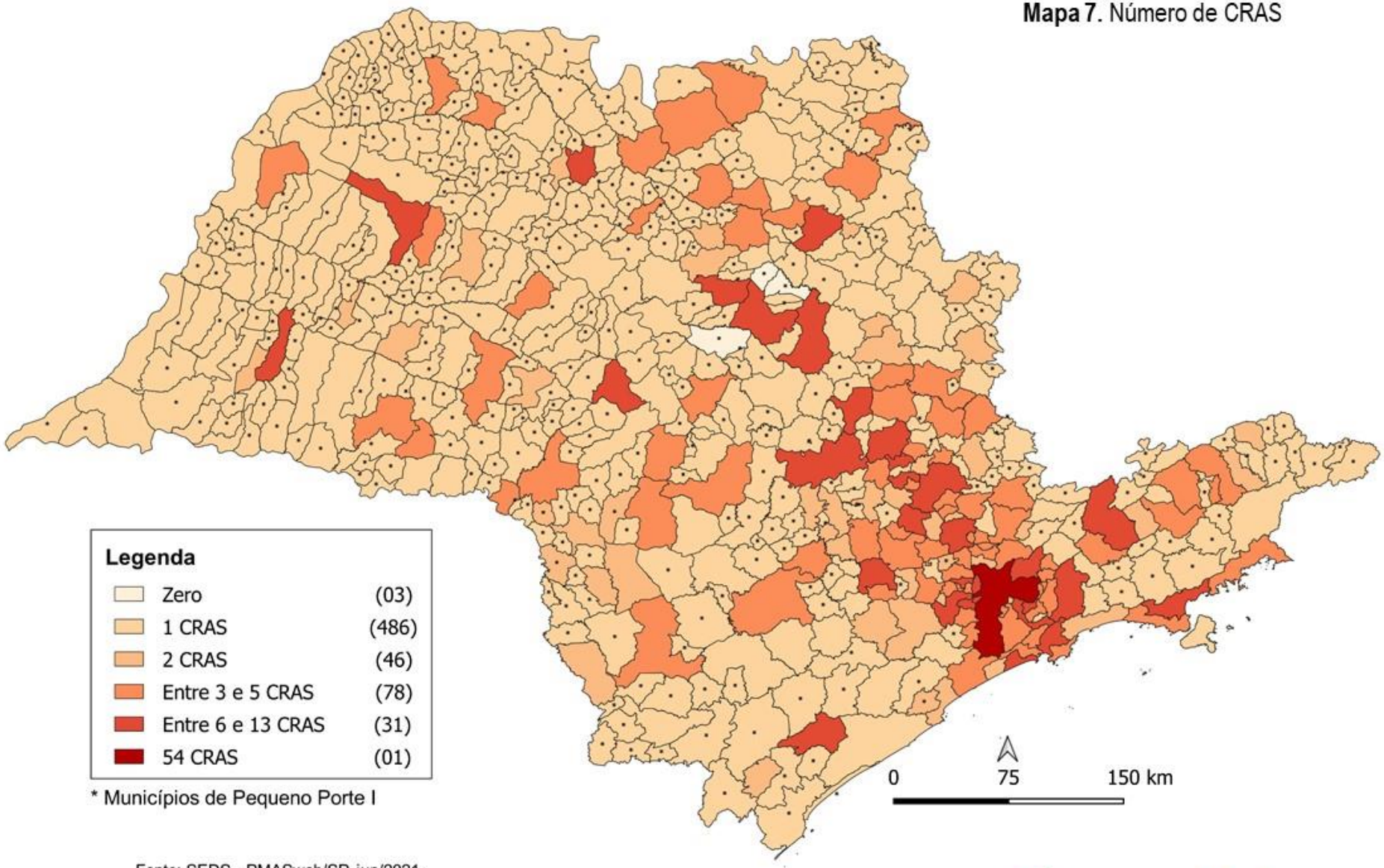
Fonte: Censo SUAS, 2018.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 6. Nível de gestão da política de assistência social



Fonte: SEDS - PMASweb/SP, jun/2021
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

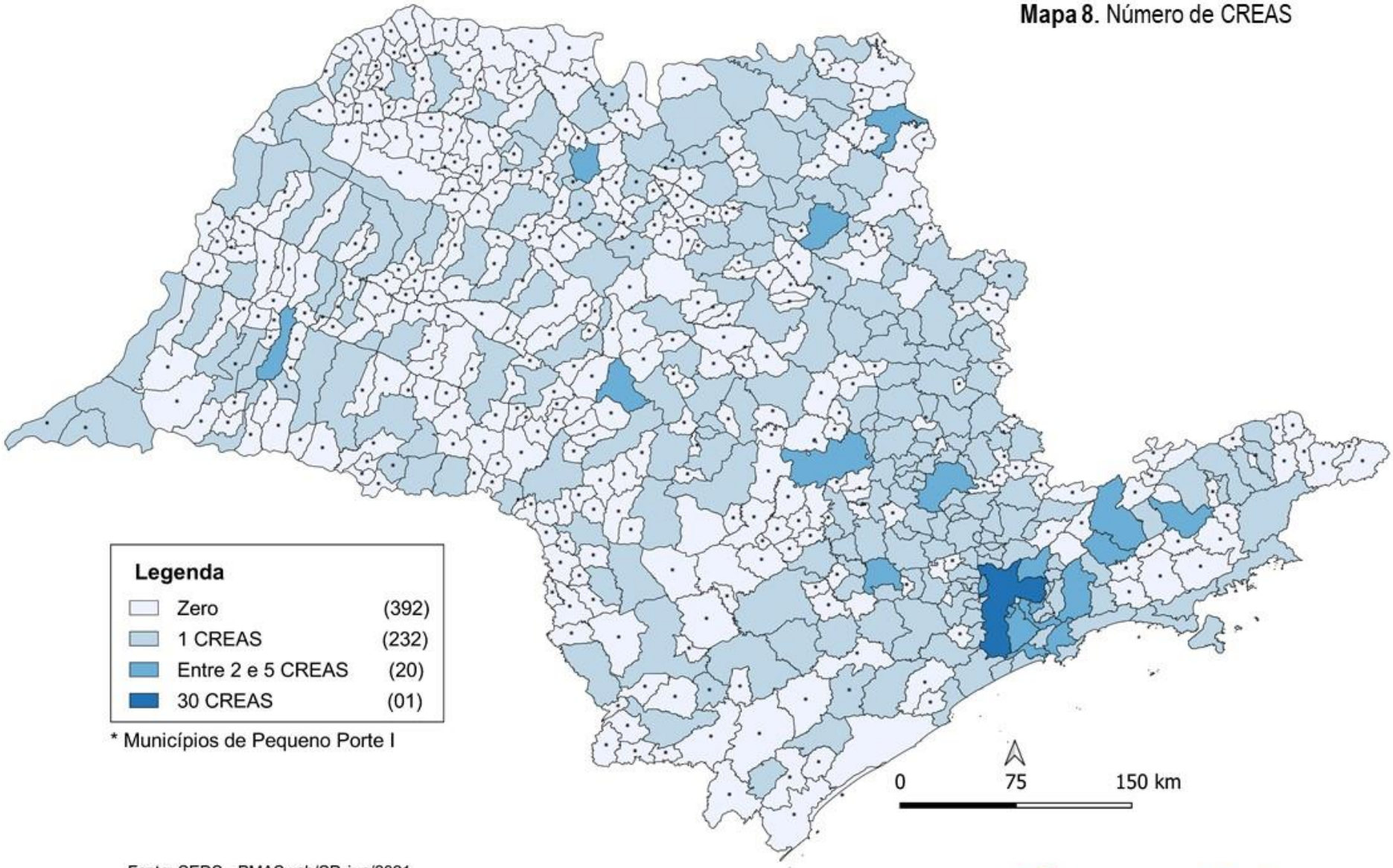
Mapa 7. Número de CRAS



* Municípios de Pequeno Porte I

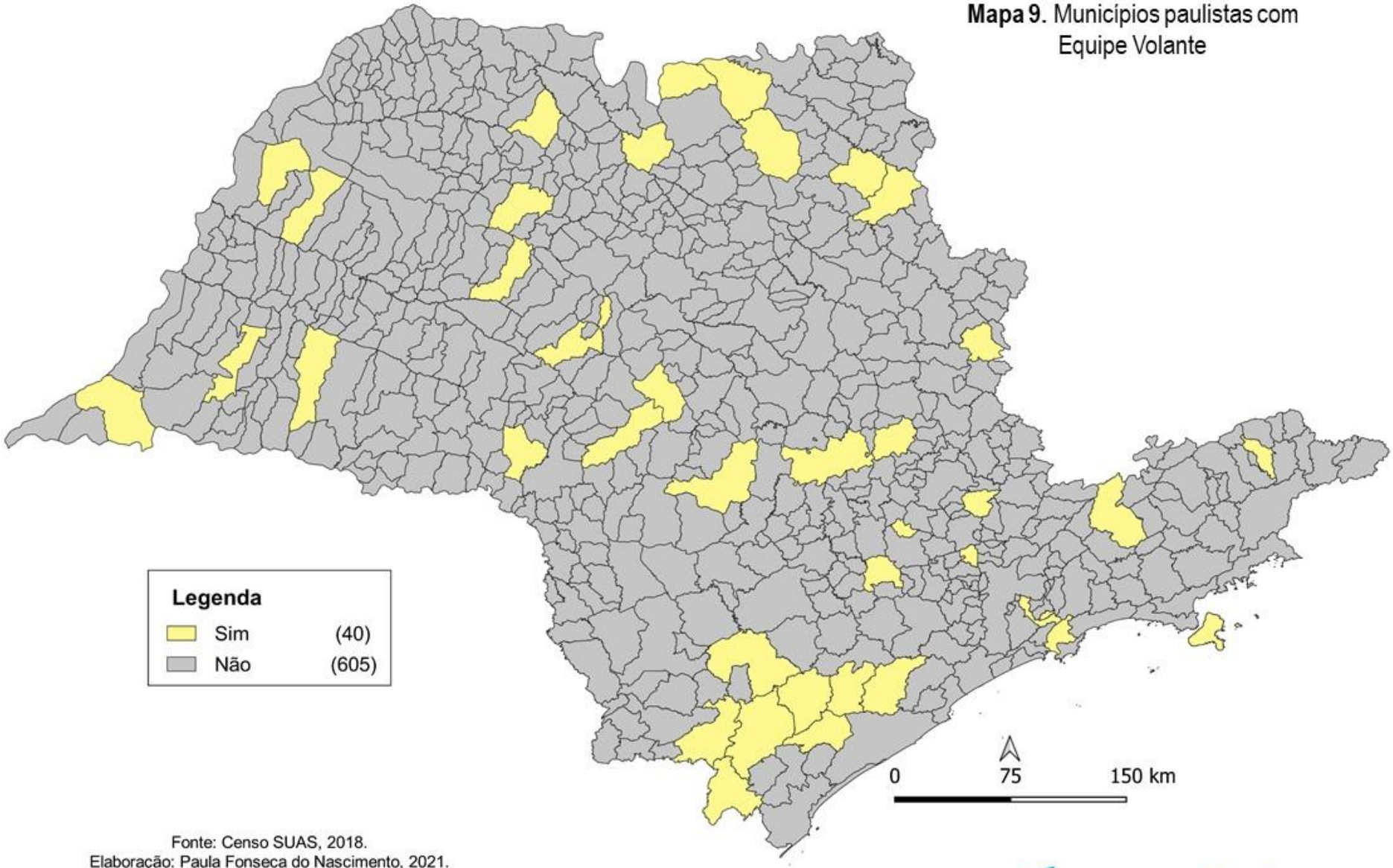
Fonte: SEDS - PMASweb/SP, jun/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 8. Número de CREAS



Fonte: SEDS - PMASweb/SP, jun/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

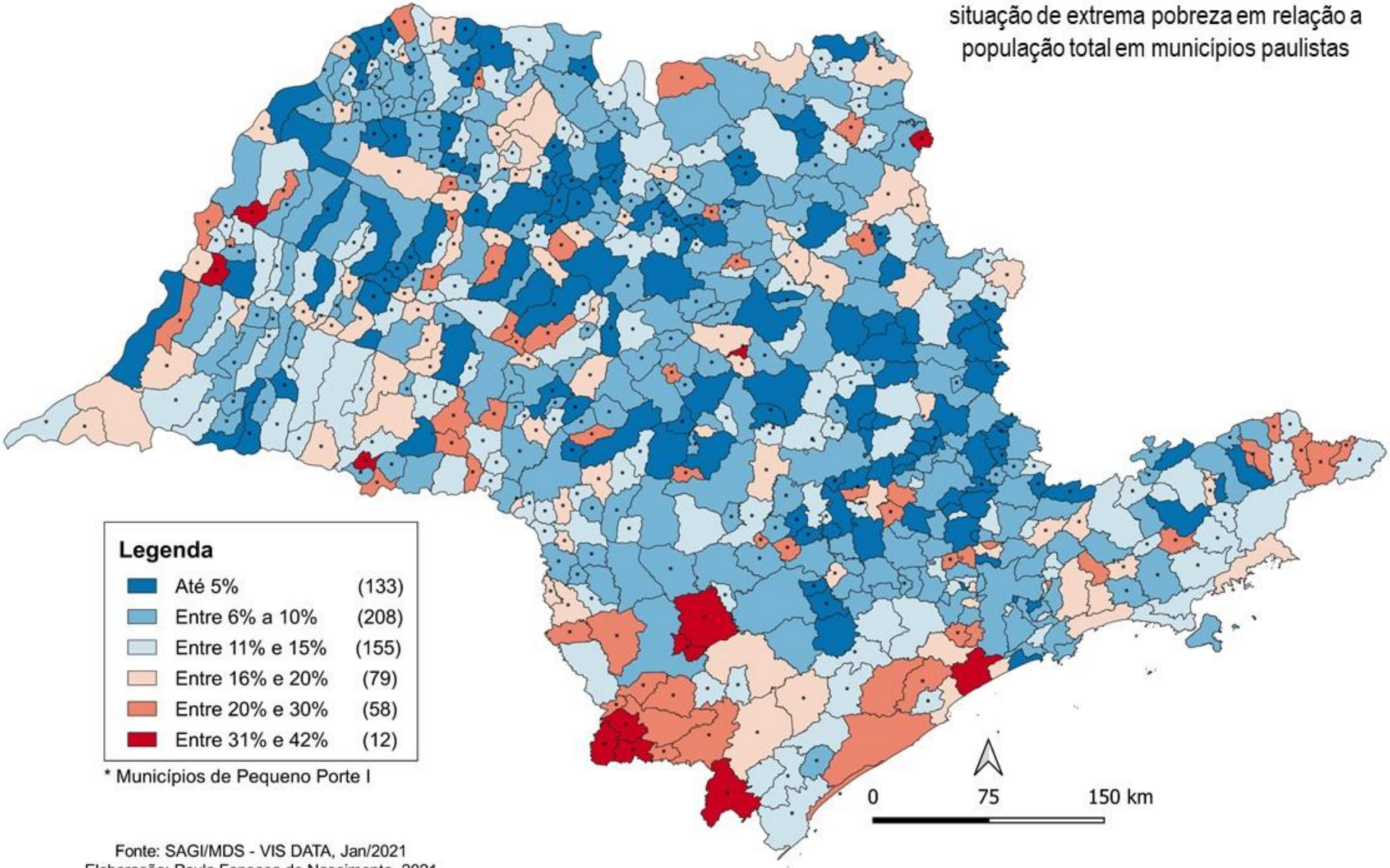
Mapa 9. Municípios paulistas com Equipe Volante



Fonte: Censo SUAS, 2018.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Cadastro Único Para Programas Socias

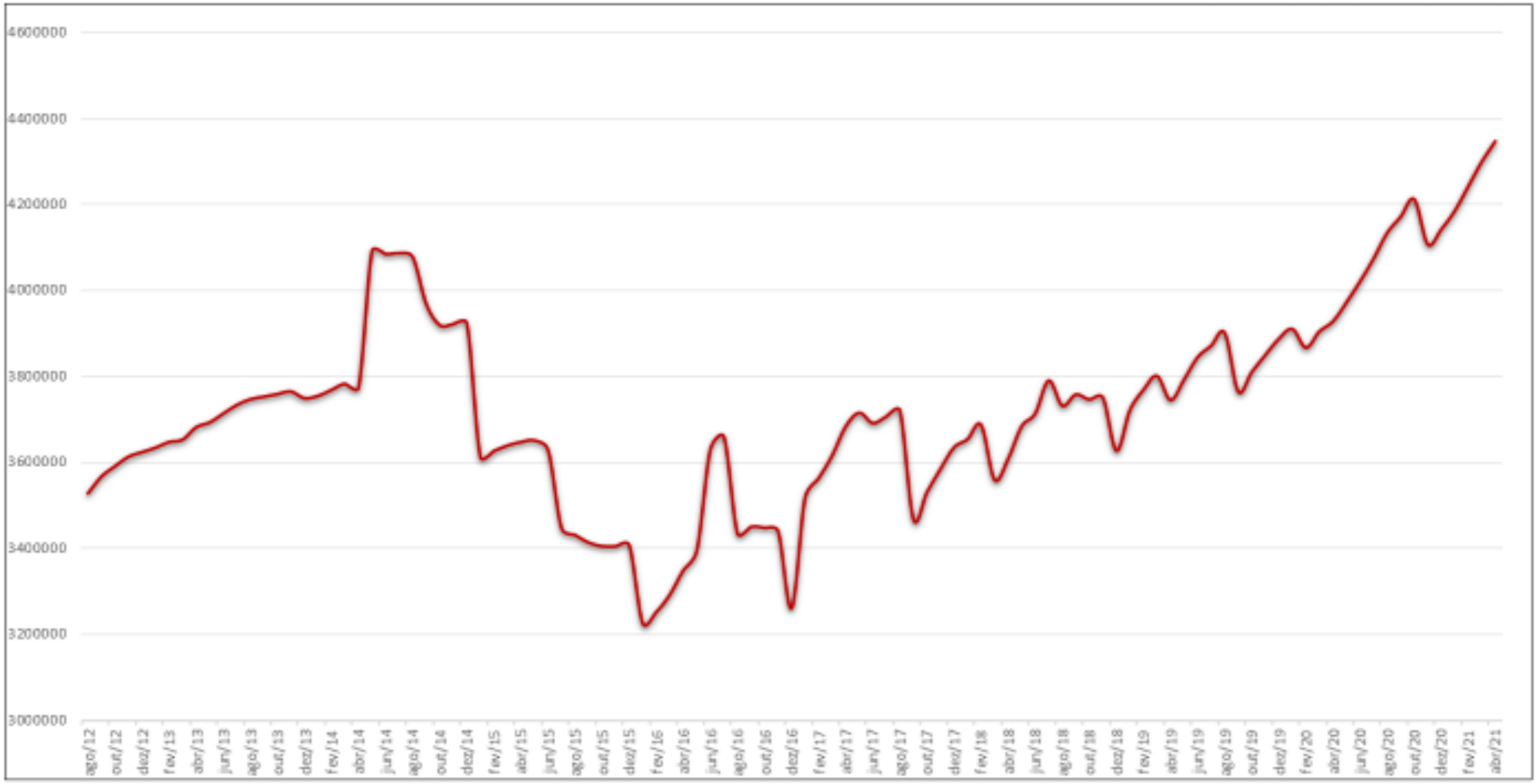
Mapa 10. Percentual de população em situação de extrema pobreza em relação a população total em municípios paulistas



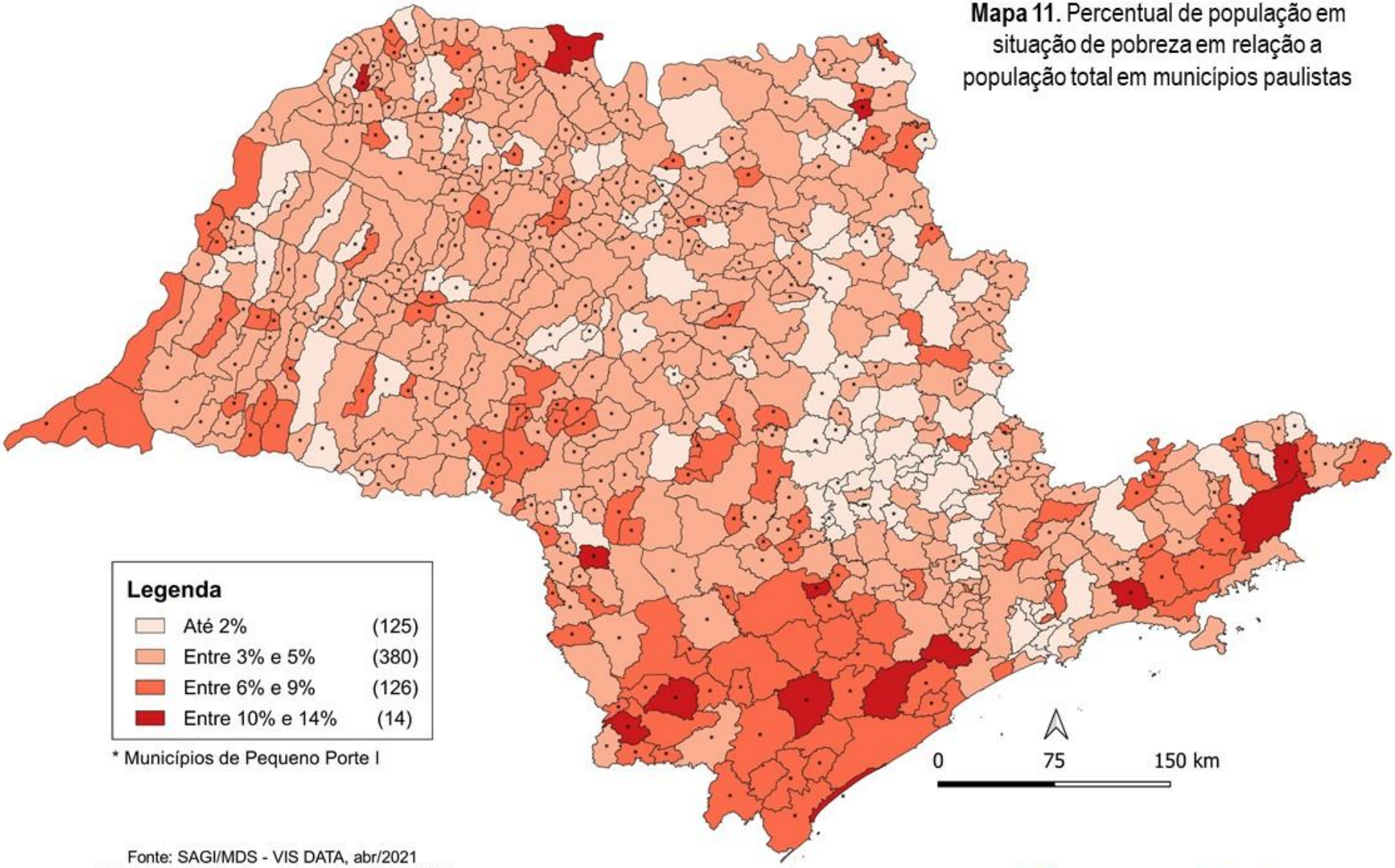
* Municípios de Pequeno Porte I

Fonte: SAGI/MDS - VIS DATA, Jan/2021
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Gráfico 1. Série histórica de número de pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais em situação de extrema pobreza no estado de São Paulo

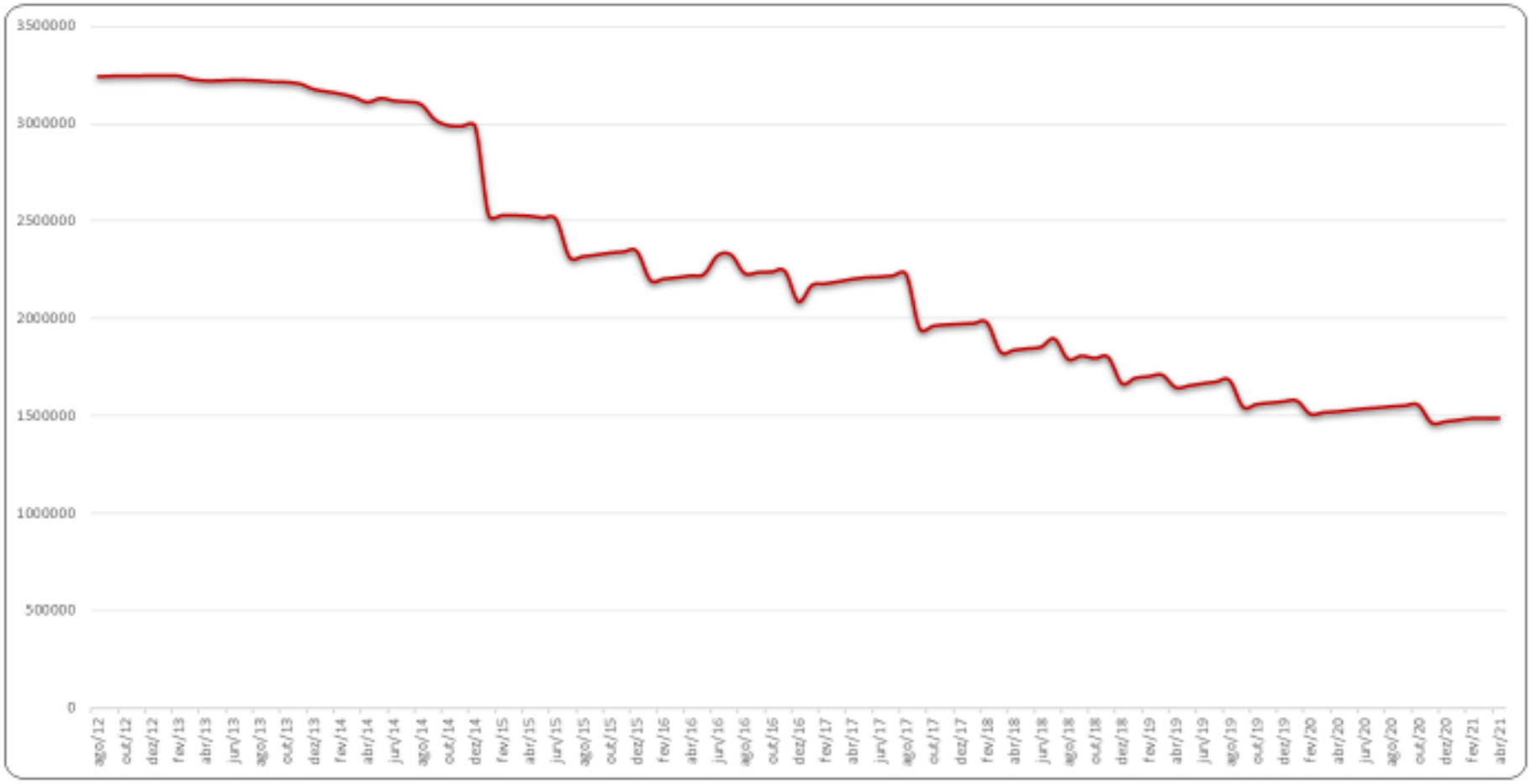


Mapa 11. Percentual de população em situação de pobreza em relação a população total em municípios paulistas

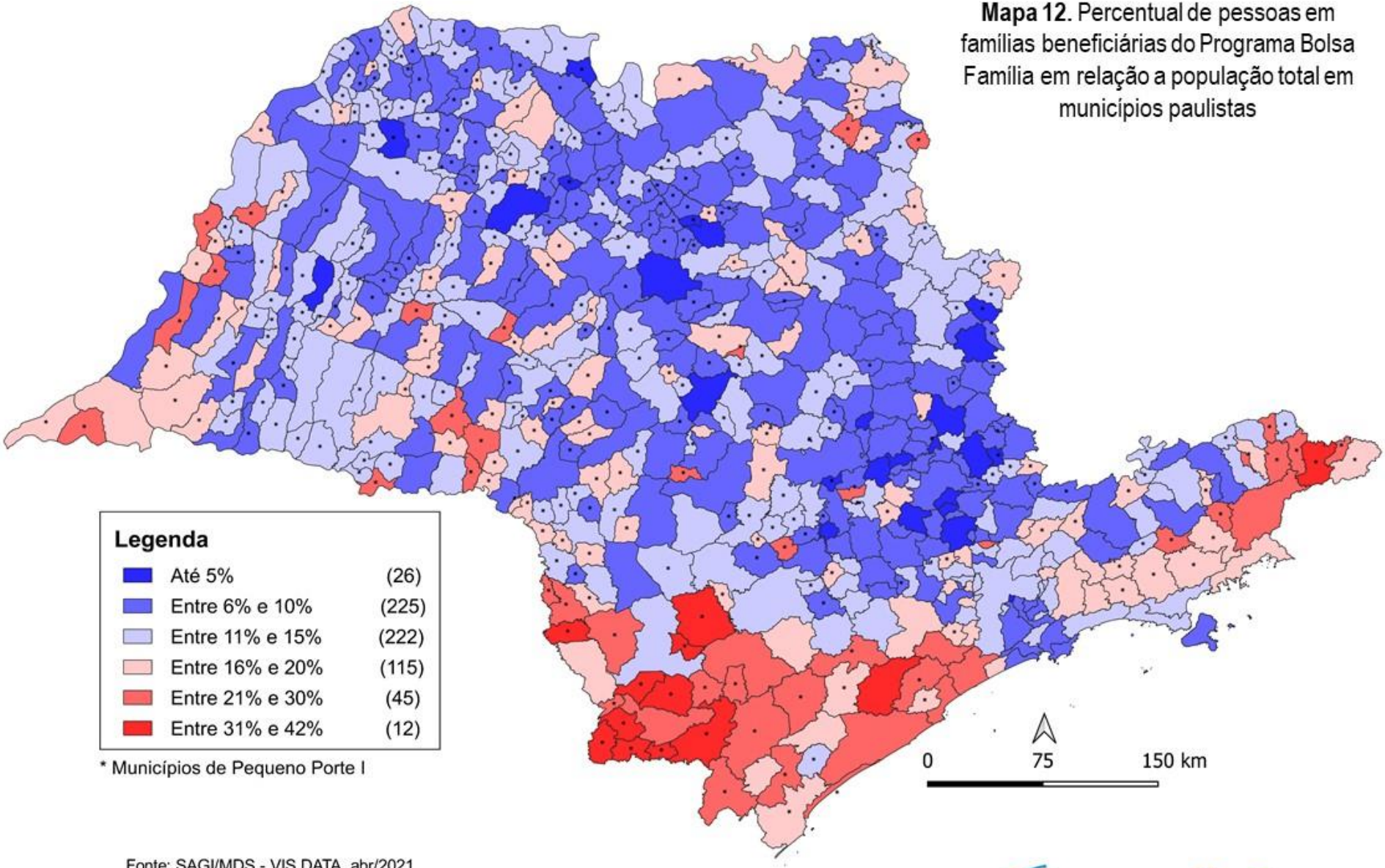


Fonte: SAGI/MDS - VIS DATA, abr/2021
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Gráfico 2. Série histórica de número de pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais em situação de pobreza no estado de São Paulo



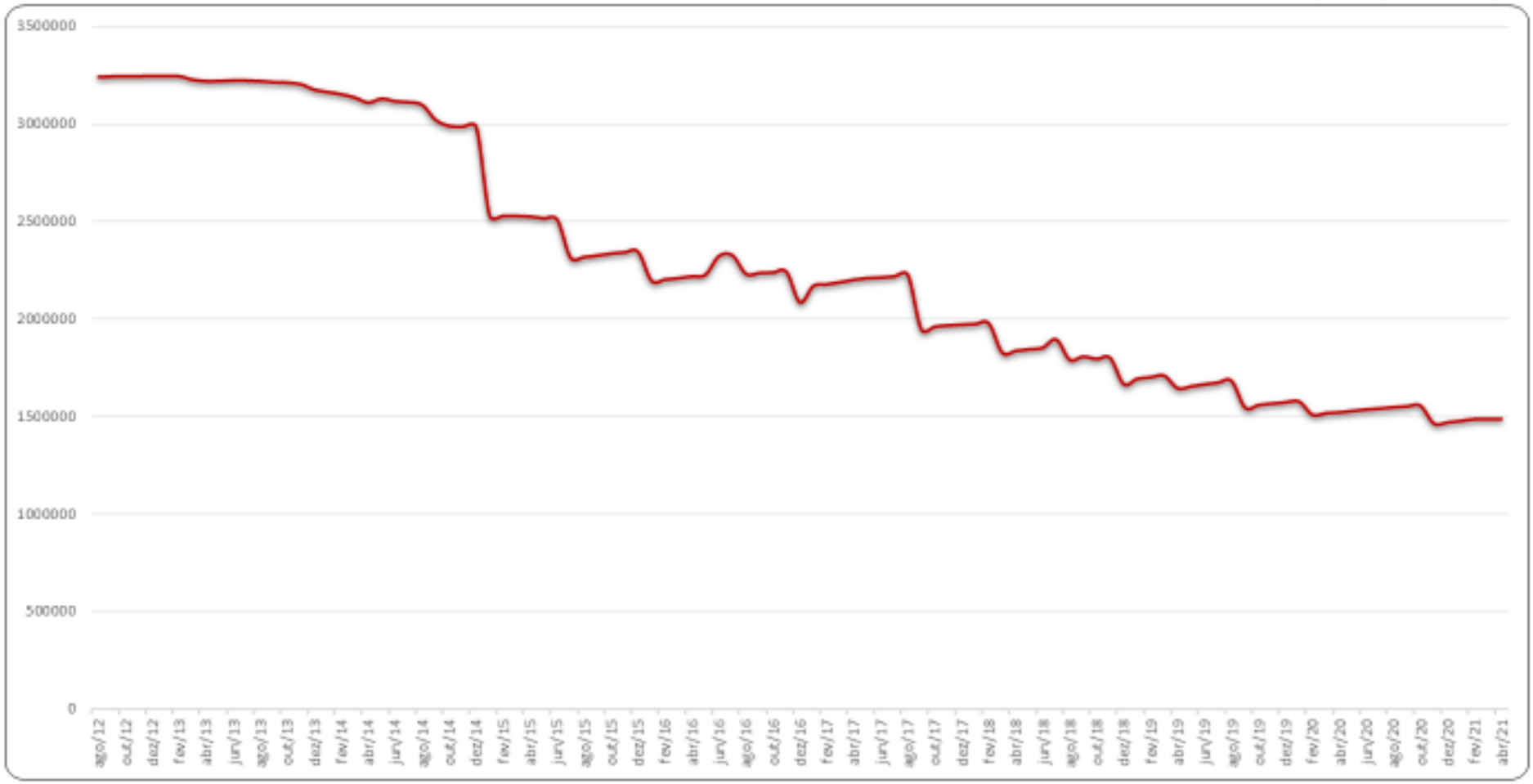
Mapa 12. Percentual de pessoas em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em relação a população total em municípios paulistas



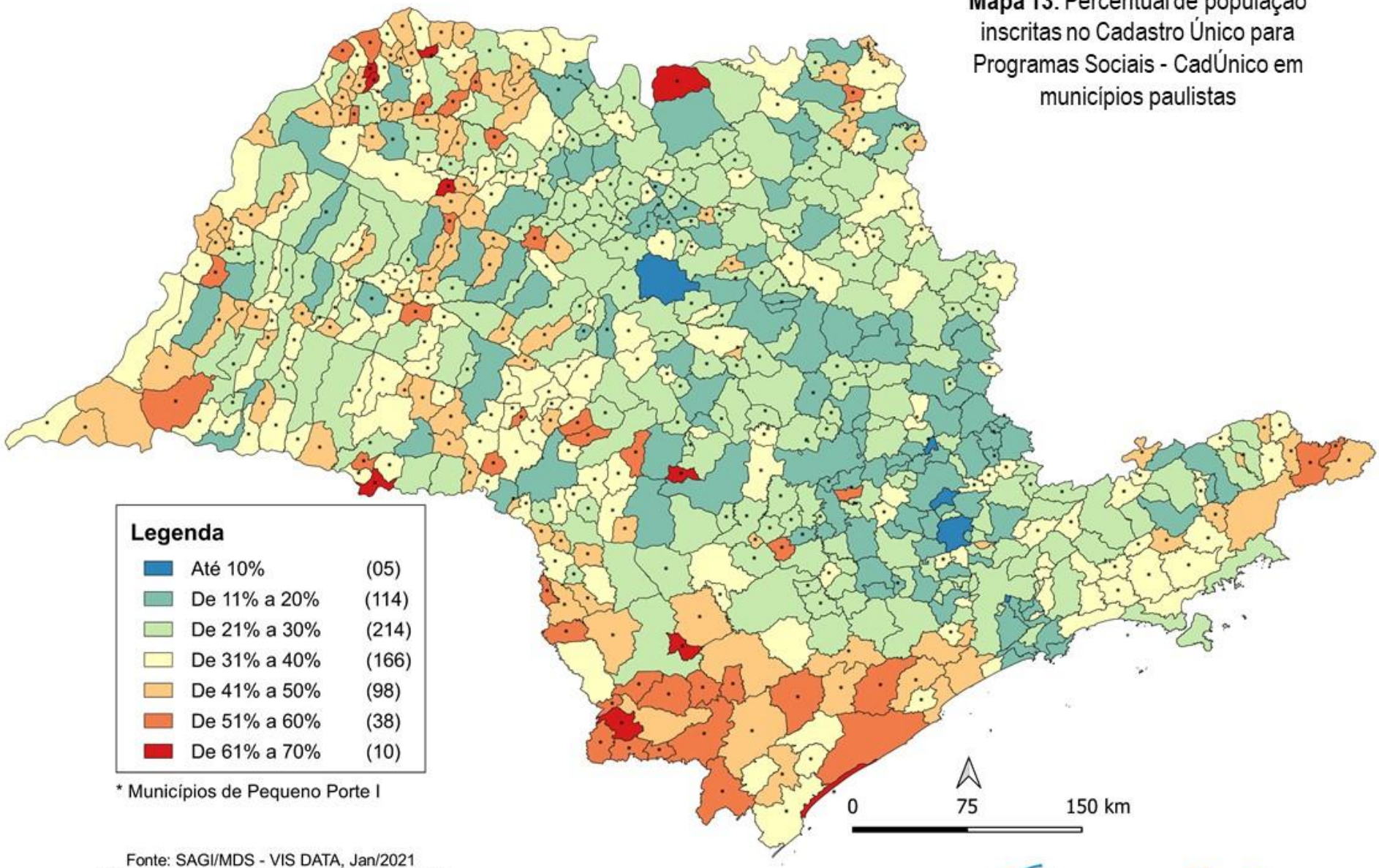
* Municípios de Pequeno Porte I

Fonte: SAGI/MDS - VIS DATA, abr/2021
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Gráfico 2. Série histórica de número de pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais em situação de pobreza no estado de São Paulo



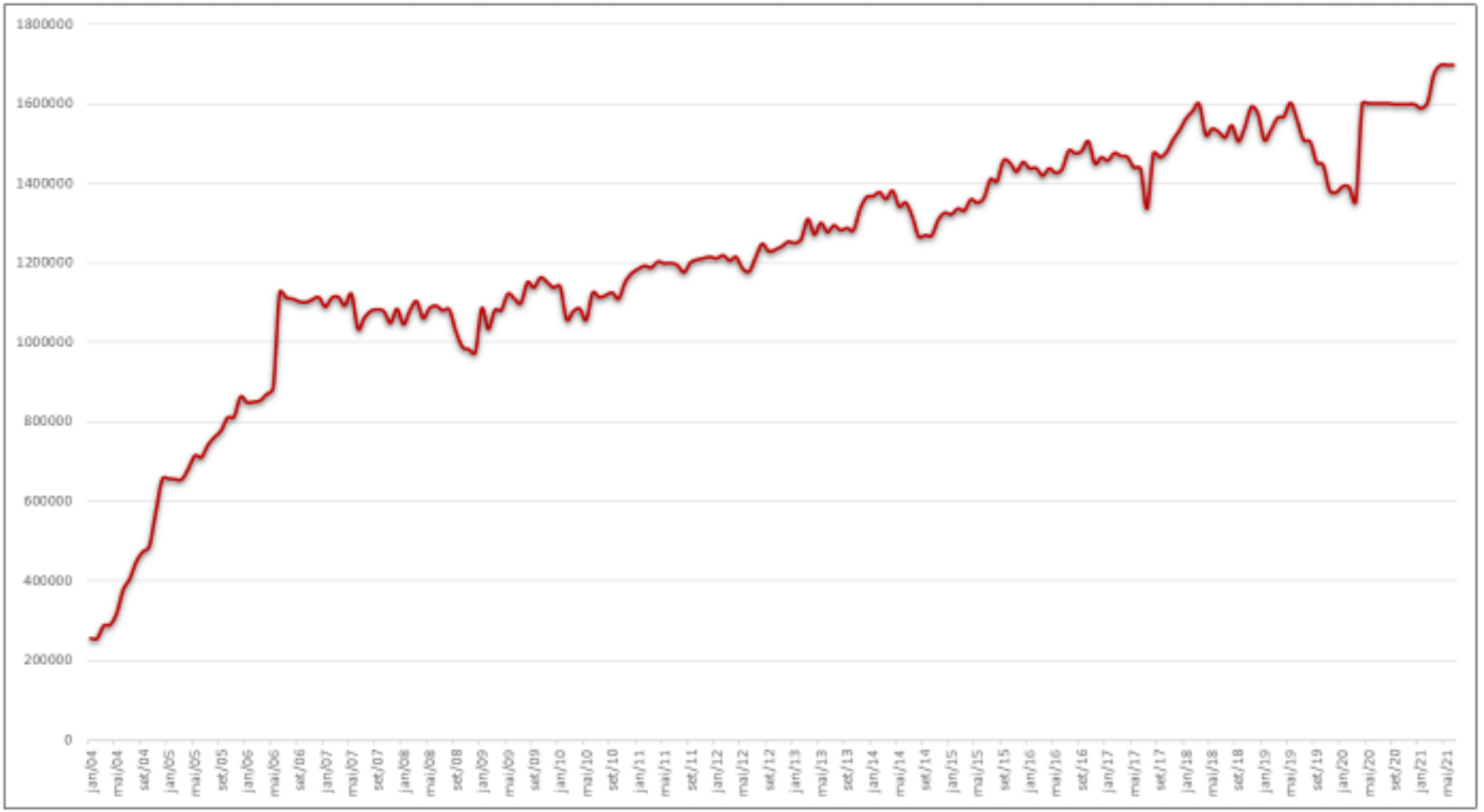
Mapa 13. Percentual de população inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico em municípios paulistas



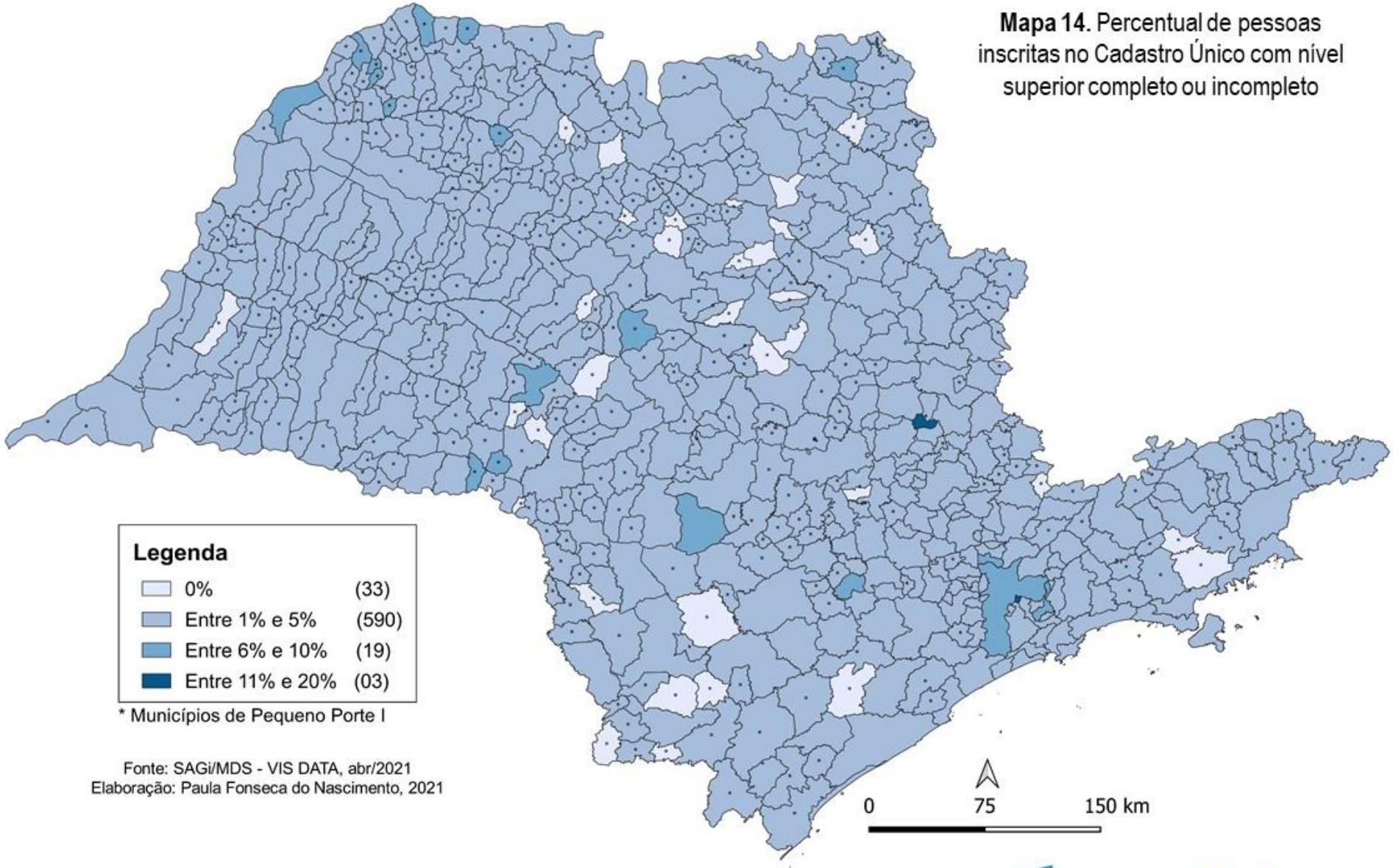
* Municípios de Pequeno Porte I

Fonte: SAGI/MDS - VIS DATA, Jan/2021
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

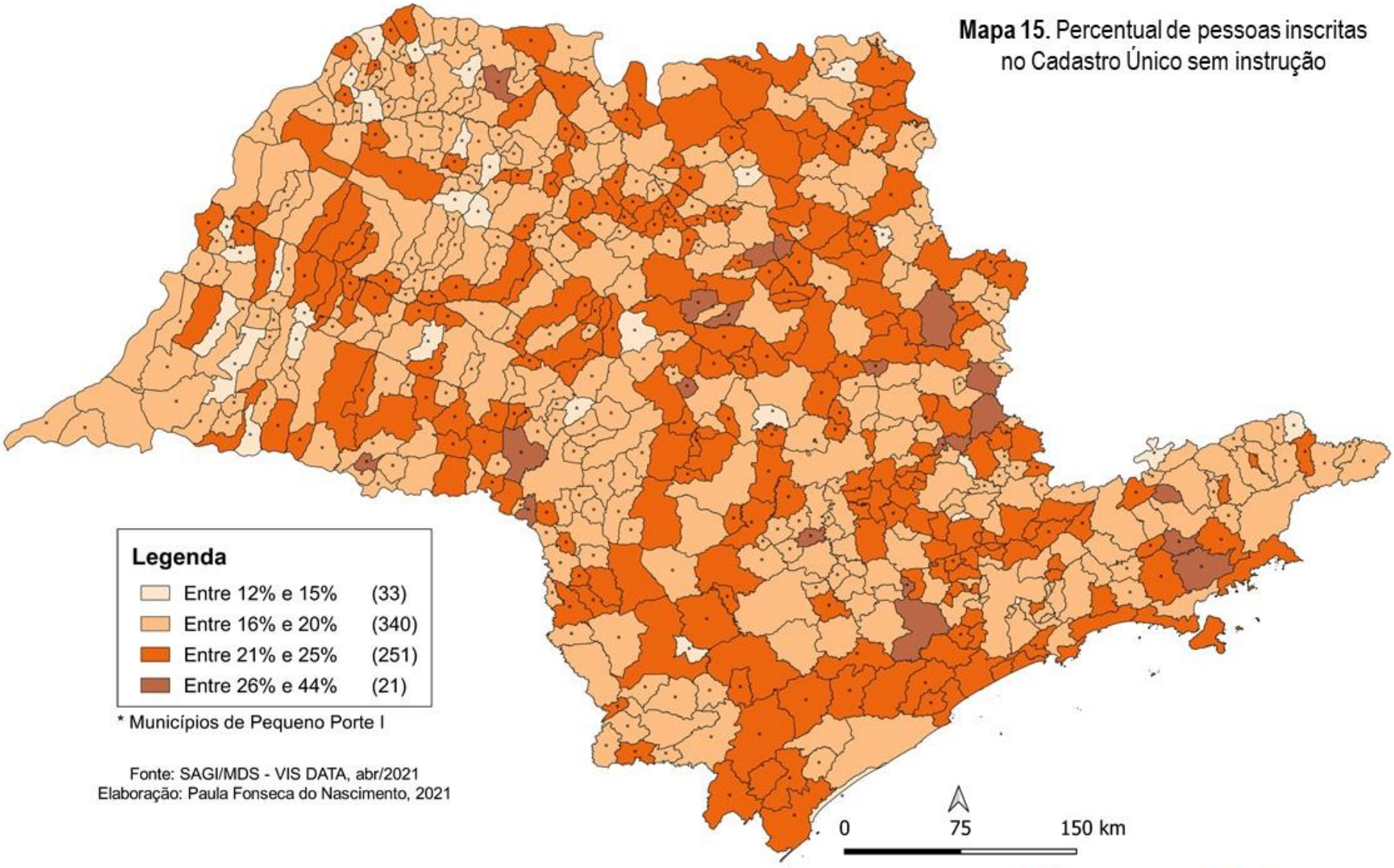
Gráfico 3. Série histórica de número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no estado de São Paulo



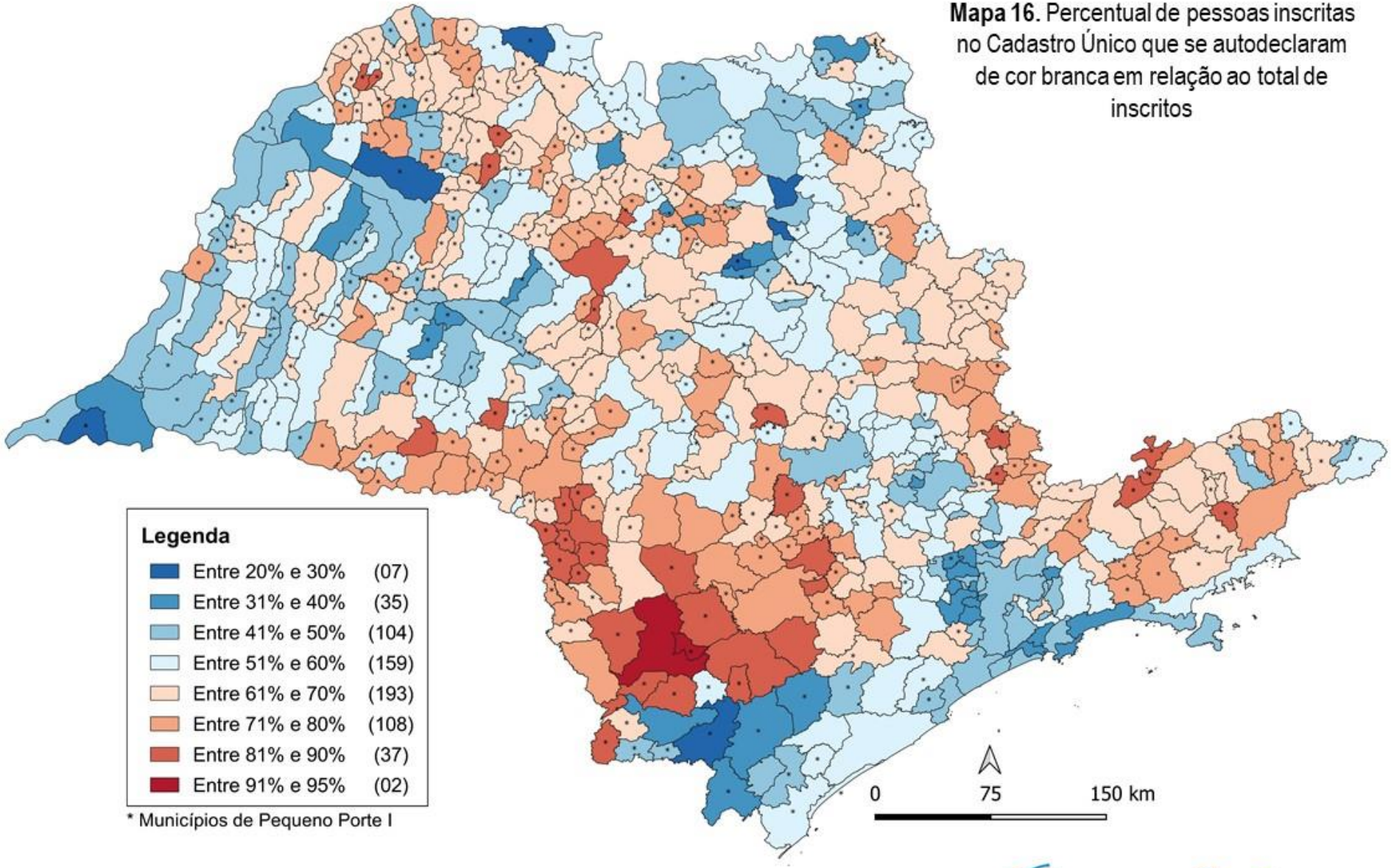
Mapa 14. Percentual de pessoas inscritas no Cadastro Único com nível superior completo ou incompleto



Mapa 15. Percentual de pessoas inscritas no Cadastro Único sem instrução



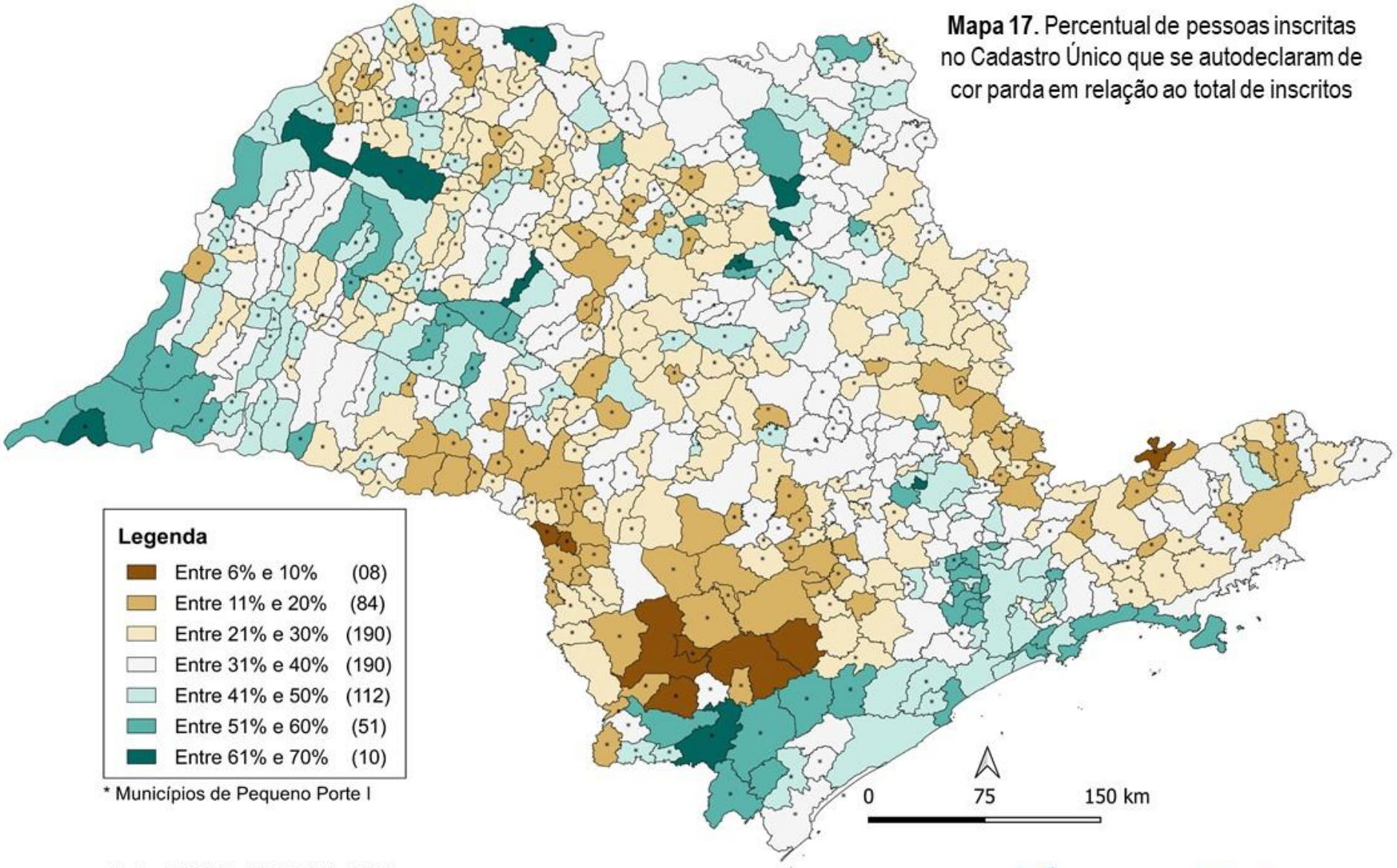
Mapa 16. Percentual de pessoas inscritas no Cadastro Único que se autodeclaram de cor branca em relação ao total de inscritos



* Municípios de Pequeno Porte I

Fonte: SAGI/MC - VIS DATA, jul/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

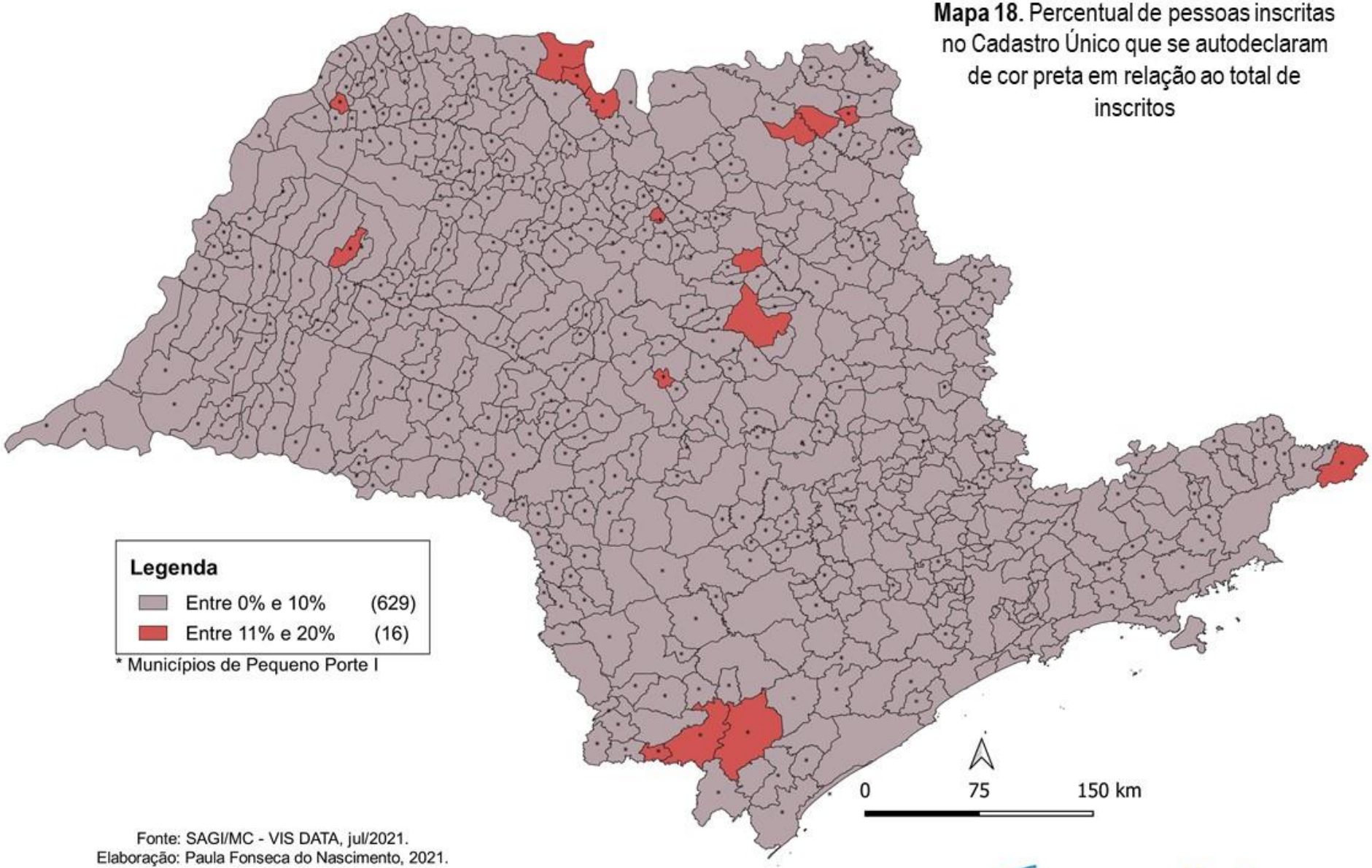
Mapa 17. Percentual de pessoas inscritas no Cadastro Único que se autodeclaram de cor parda em relação ao total de inscritos



* Municípios de Pequeno Porte I

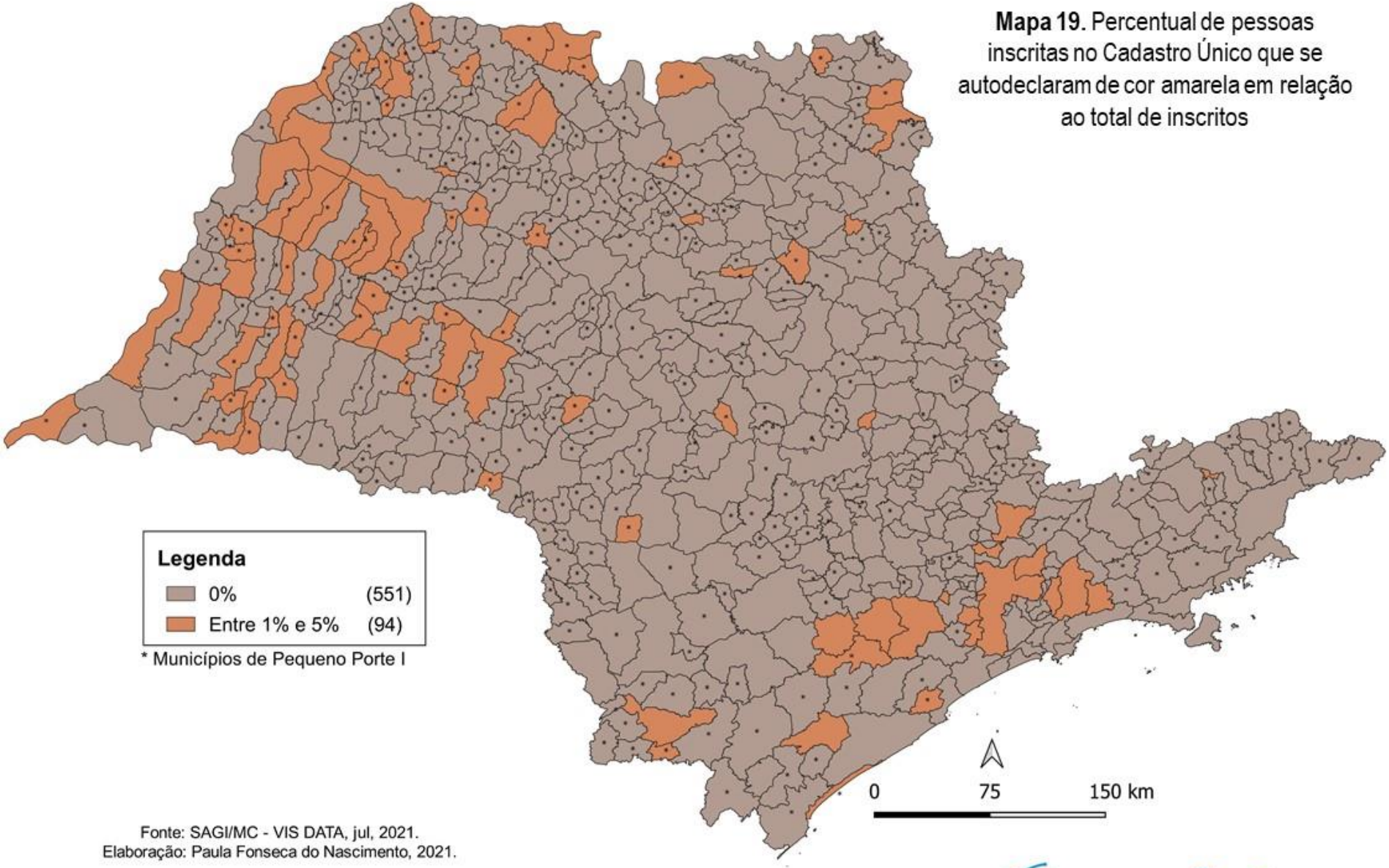
Fonte: SAGI/MC - VID DATA, jul/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 18. Percentual de pessoas inscritas no Cadastro Único que se autodeclaram de cor preta em relação ao total de inscritos



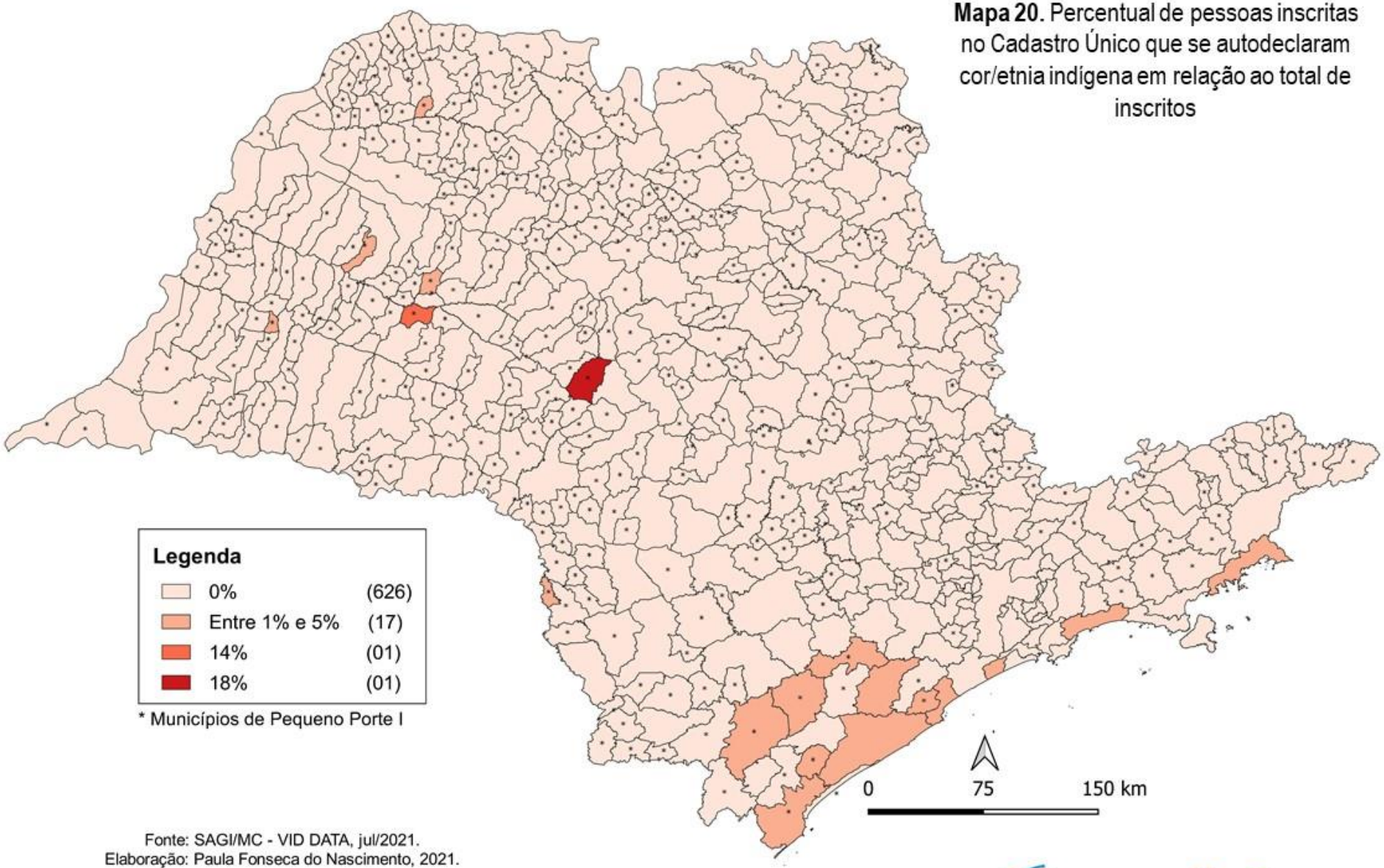
Fonte: SAGI/MC - VIS DATA, jul/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 19. Percentual de pessoas inscritas no Cadastro Único que se autodeclaram de cor amarela em relação ao total de inscritos



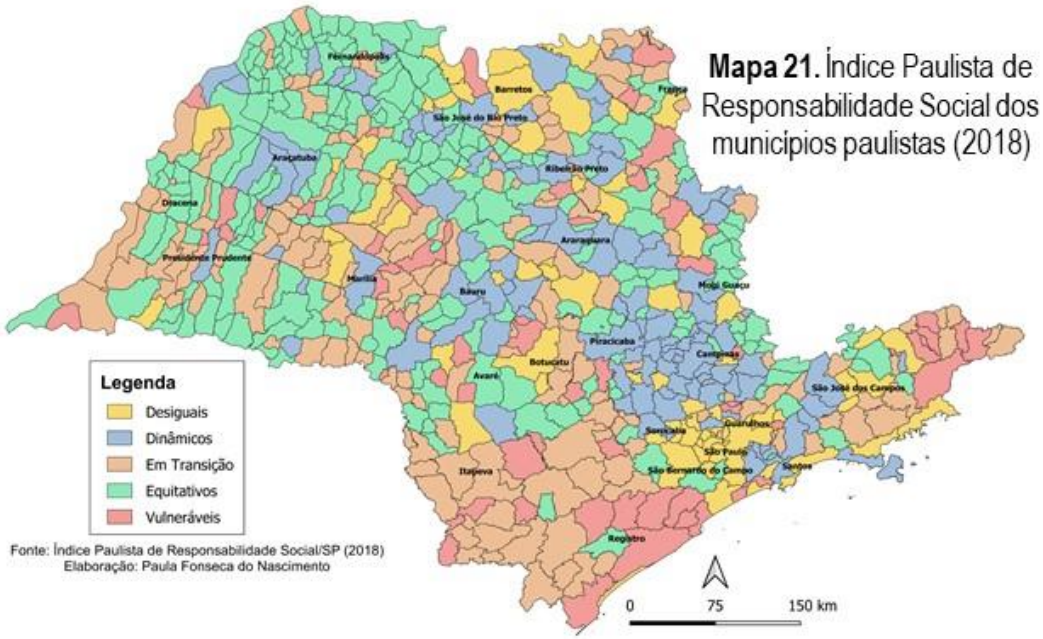
Fonte: SAGI/MC - VIS DATA, jul, 2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 20. Percentual de pessoas inscritas no Cadastro Único que se autodeclaram cor/etnia indígena em relação ao total de inscritos



Fonte: SAGI/MC - VID DATA, jul/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Índice Paulista de Responsabilidade Social



Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/SP (2018)
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento

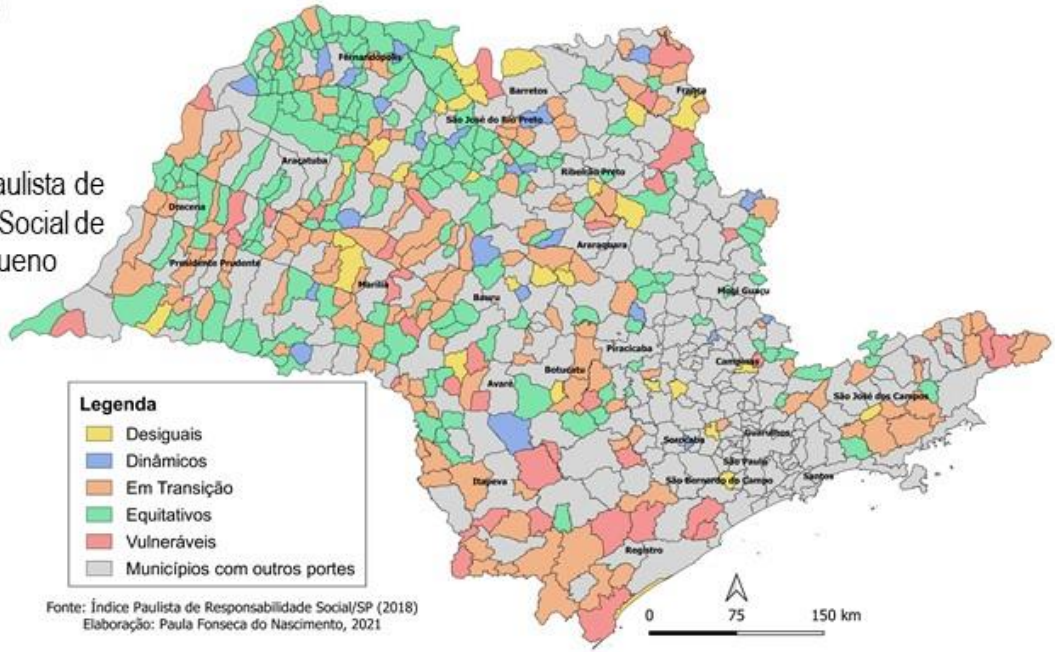
Mapa 21. Índice Paulista de Responsabilidade Social dos municípios paulistas (2018)

Grupos e as dimensões do Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS 2018

GRUPOS		RIQUEZA		LONGEVIDADE	ESCOLARIDADE
Dinâmicos	=	Alta	+	Média ou Alta	
Desiguais	=	Alta	+	Baixa Longevidade e Média / Alta Escolaridade ou Baixa Escolaridade e Média / Alta Longevidade	
Equitativos	=	Baixa	+	Média ou Alta	
Em transição	=	Baixa	+	Baixa Longevidade e Média / Alta Escolaridade ou Baixa Escolaridade e Média / Alta Longevidade	
Vulneráveis	=	Baixa	+	Baixa Longevidade e Baixa Escolaridade	

Fonte: Fundação SEADE. Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS/2018.

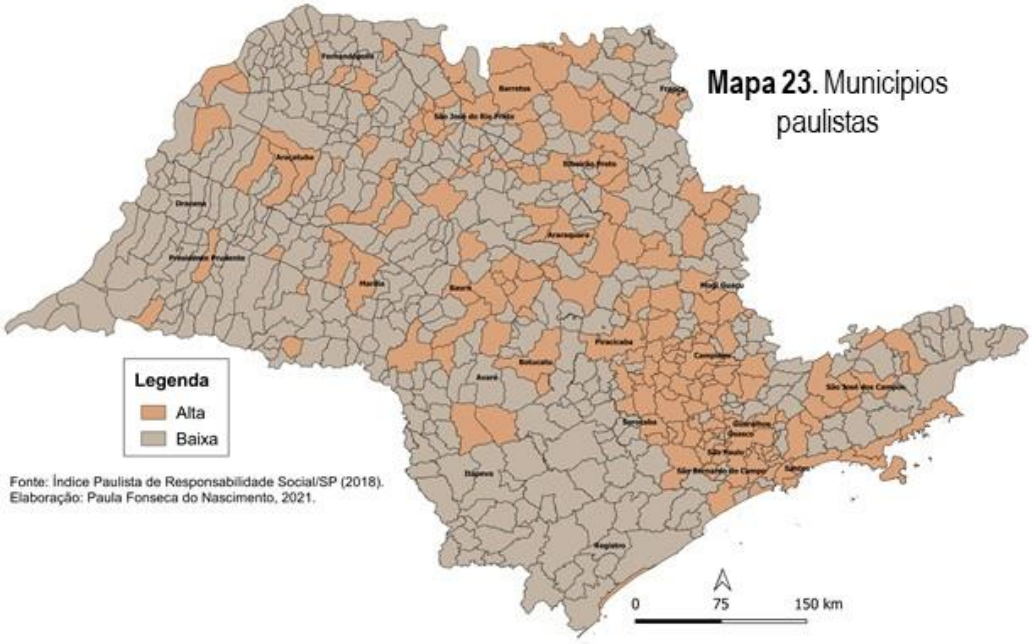
Mapa 22. Índice Paulista de Responsabilidade Social de municípios de Pequeno Porte I (2018)



Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/SP (2018)
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

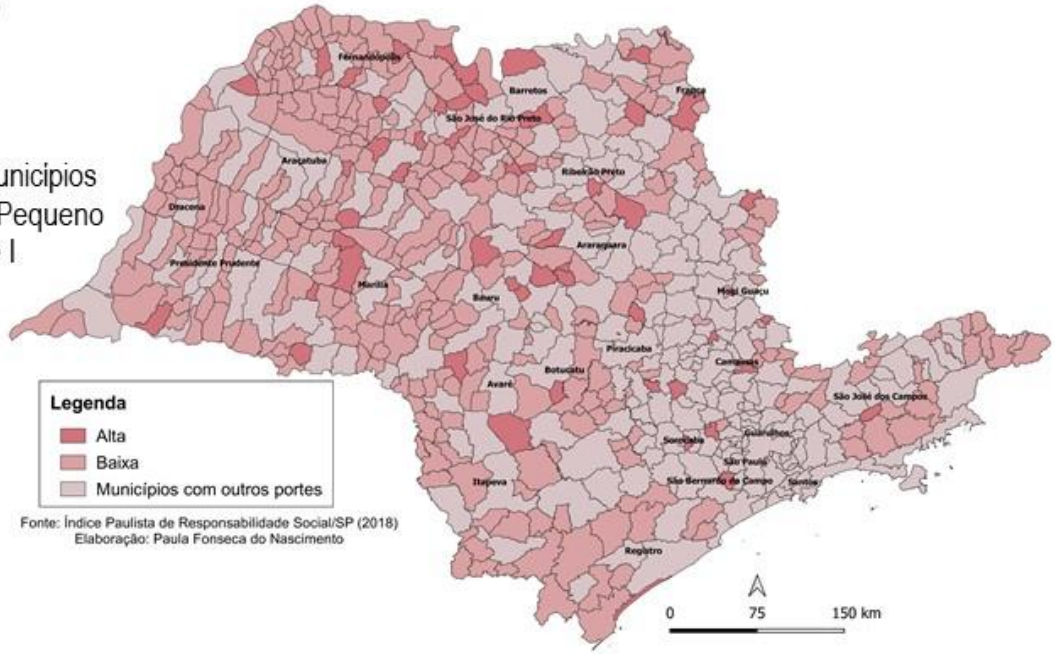
Dimensão Riqueza

Do Índice Paulistas de Responsabilidade Social



Mapa 23. Municipios paulistas

Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/SP (2018).
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

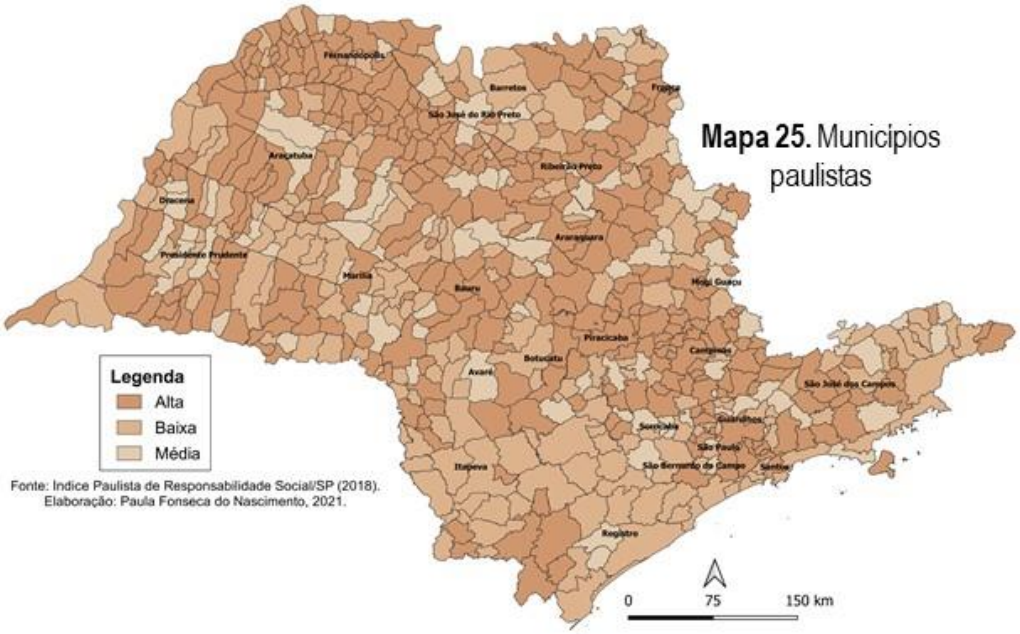


Mapa 24. Municipios paulistas de Pequeno Porte I

Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/SP (2018)
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento

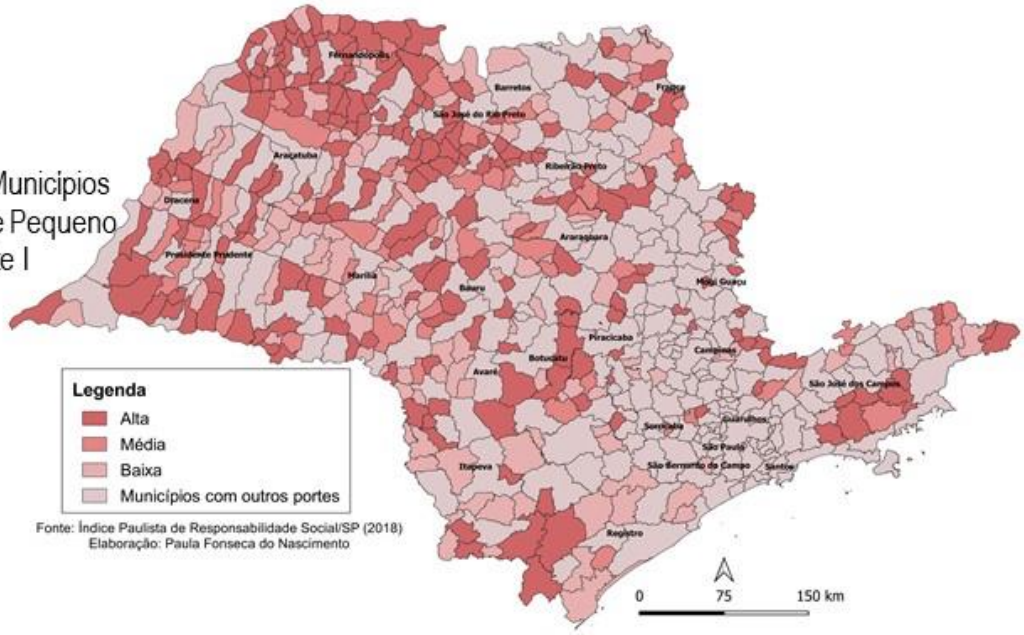
Dimensão Longevidade

Do Índice Paulistas de Responsabilidade Social



Mapa 25. Municipios paulistas

Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/SP (2018).
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

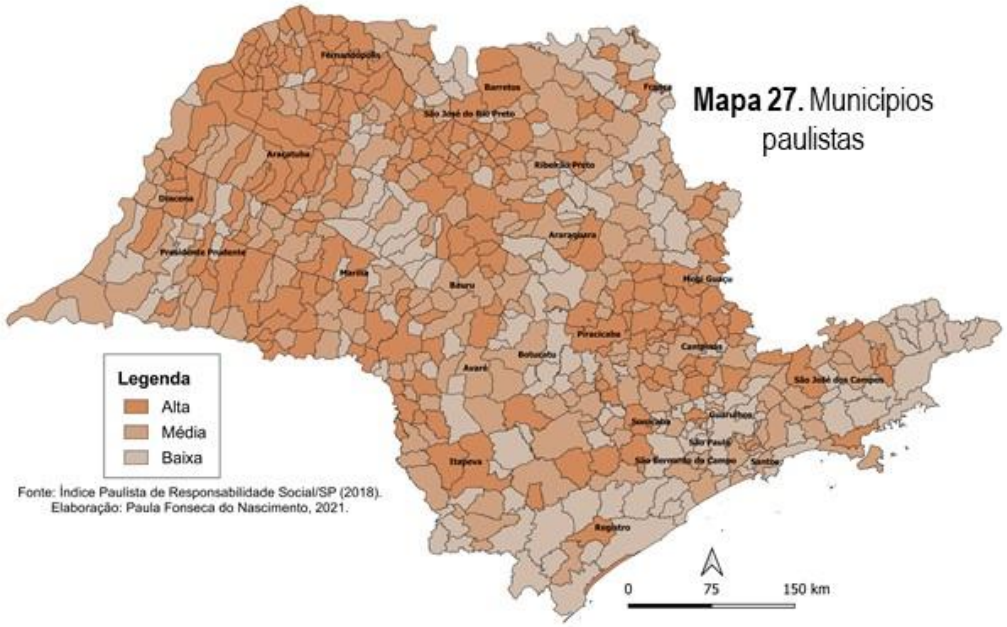


Mapa 26. Municipios paulistas de Pequeno Porte I

Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/SP (2018)
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento

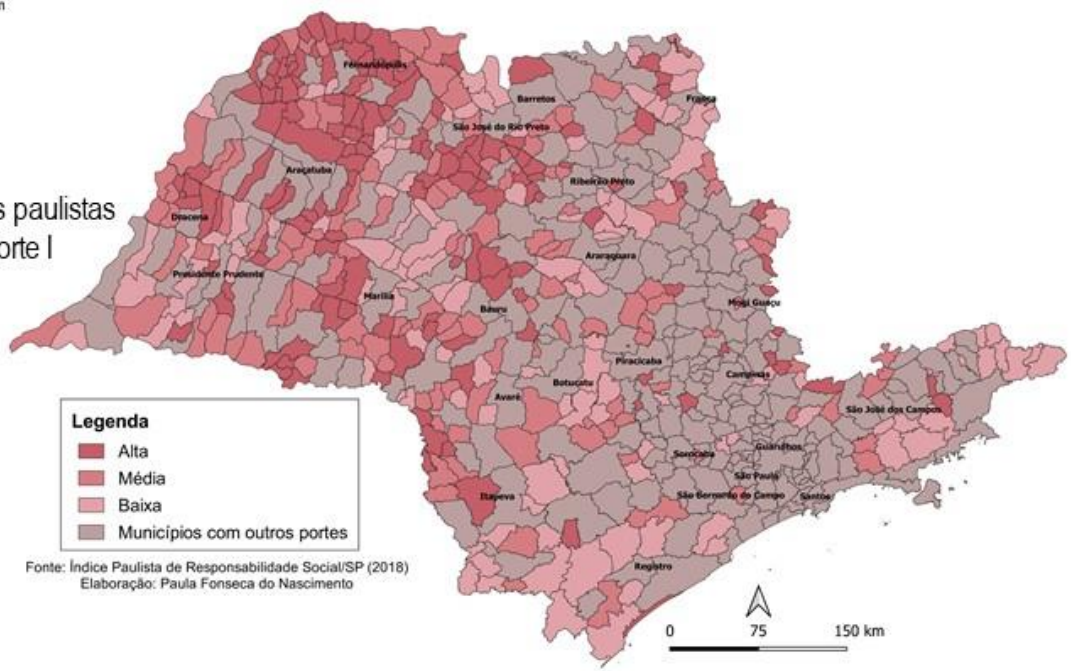
Dimensão Escolaridade

Do Índice Paulistas de Responsabilidade Social



Mapa 27. Municípios paulistas

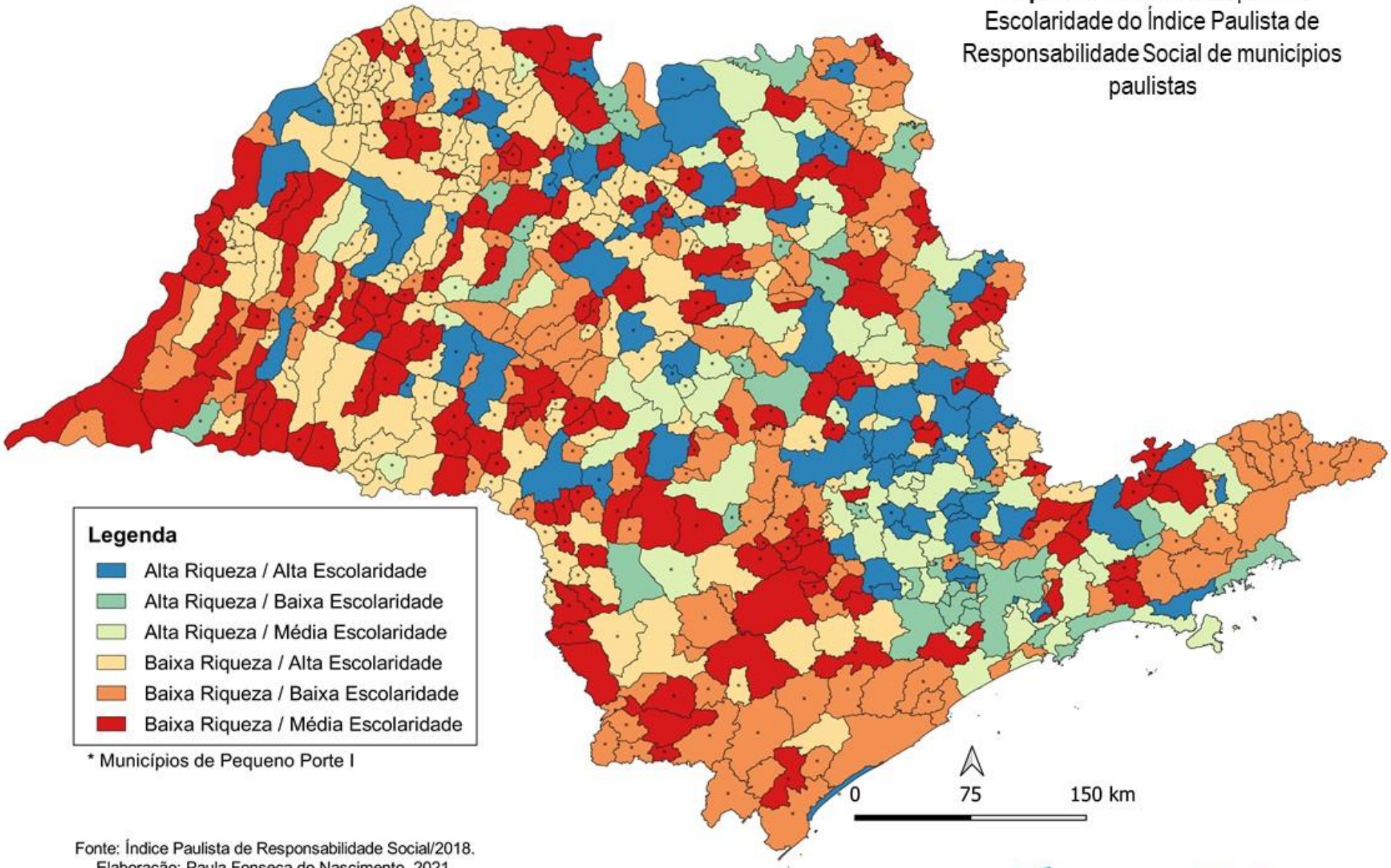
Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/SP (2018).
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.



Mapa 28. Municípios paulistas de Pequeno Porte I

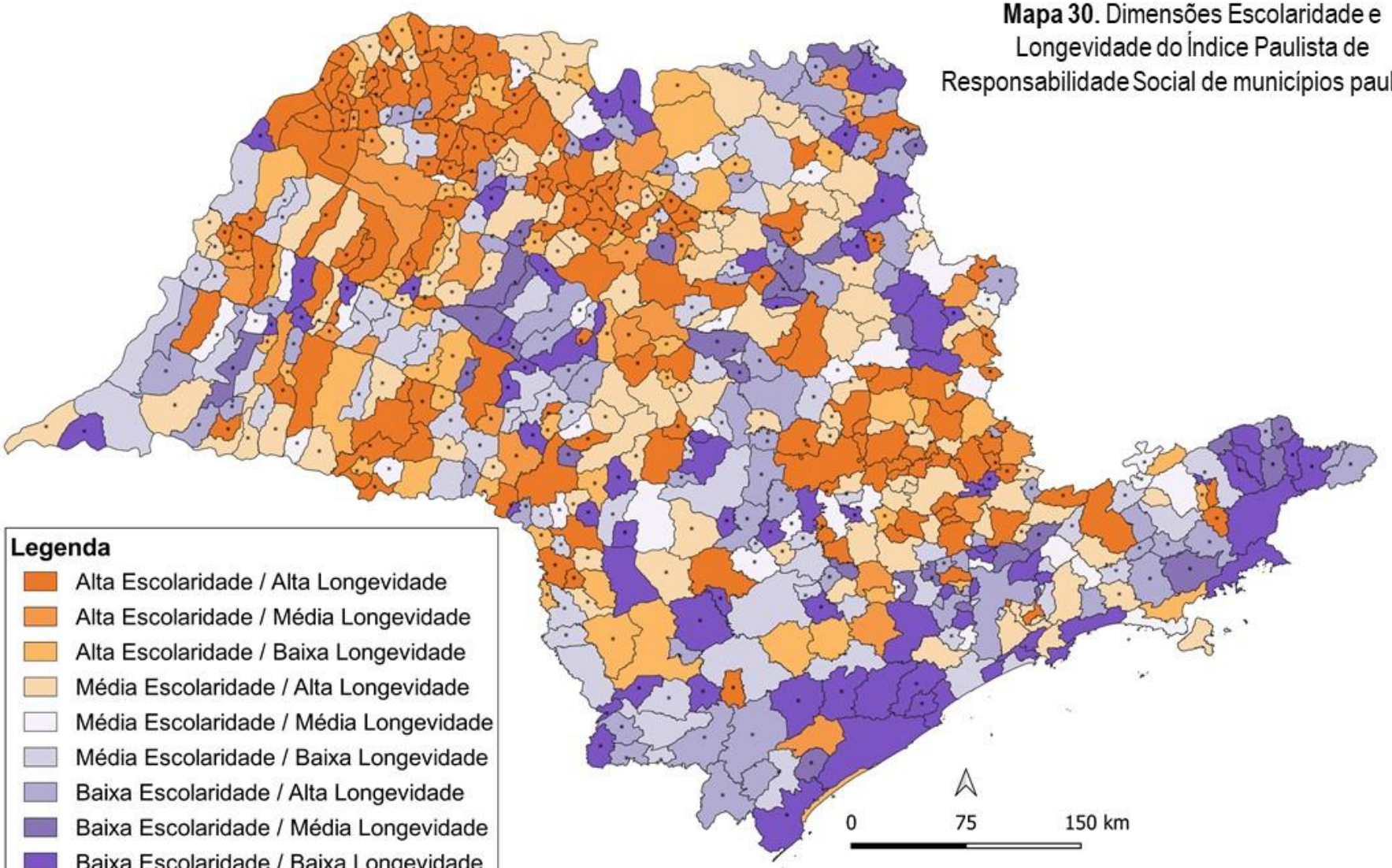
Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/SP (2018)
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento

Mapa 29. Dimensões Riqueza e Escolaridade do Índice Paulista de Responsabilidade Social de municípios paulistas



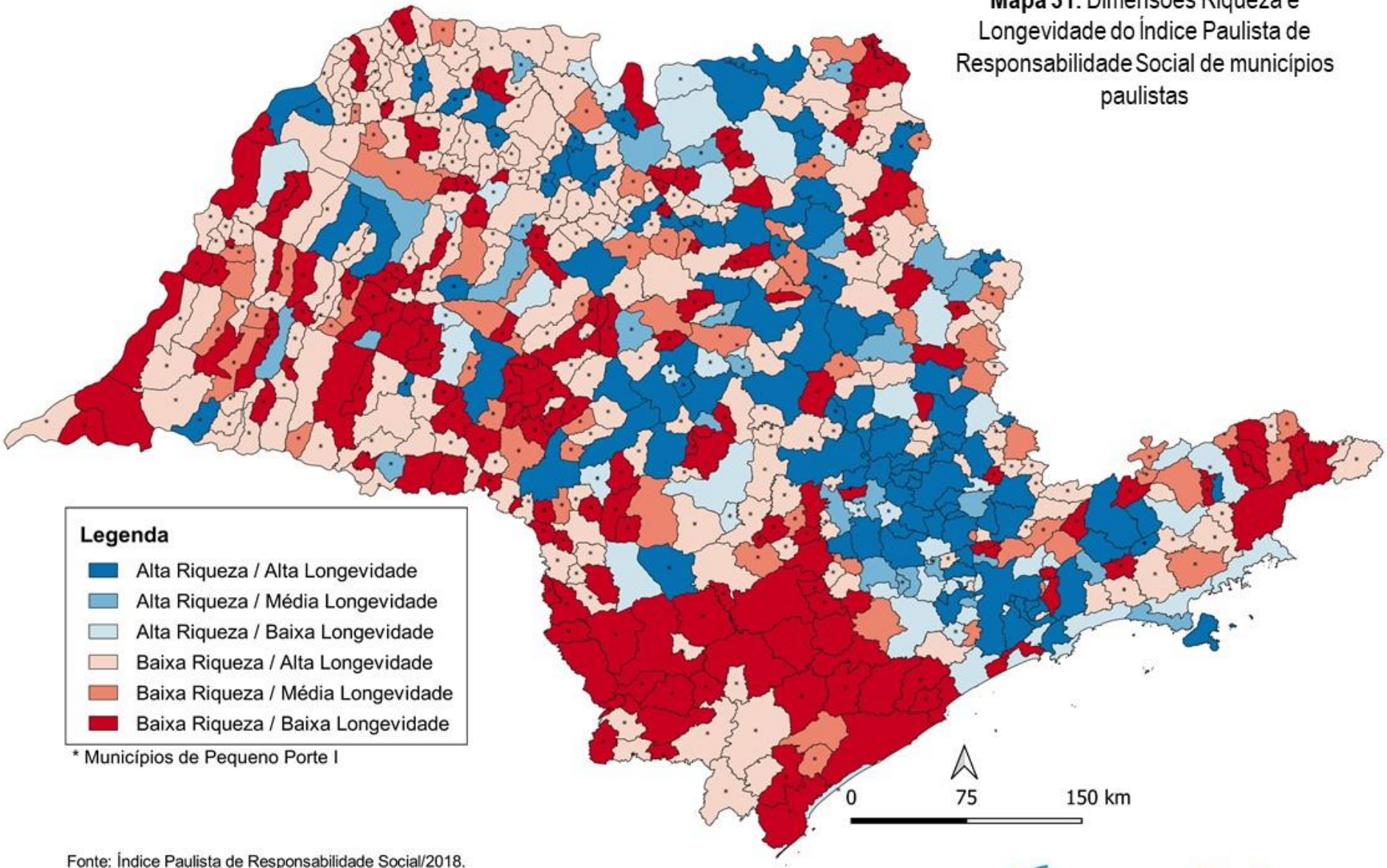
Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/2018.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 30. Dimensões Escolaridade e Longevidade do Índice Paulista de Responsabilidade Social de municípios paulistas

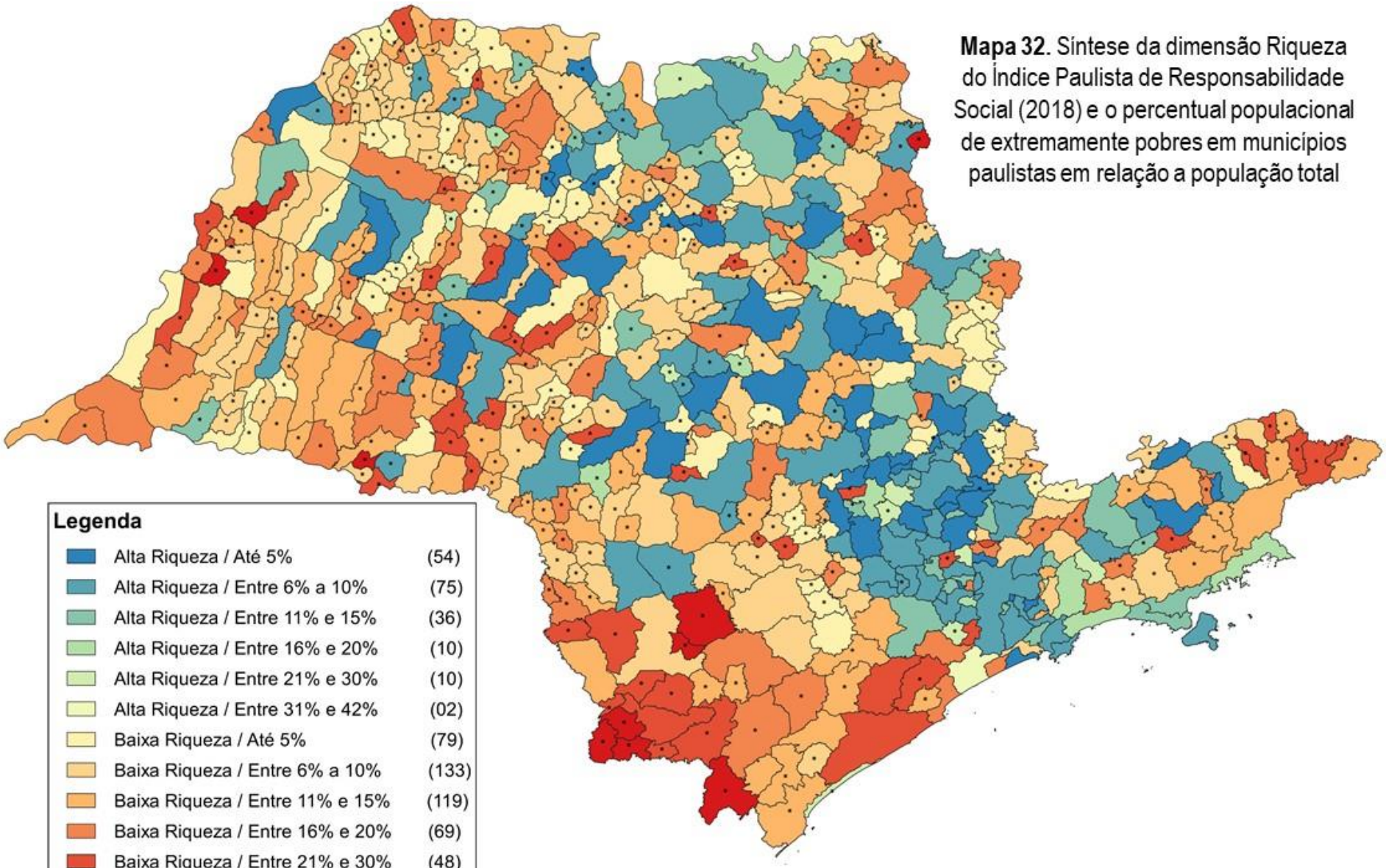


Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/2018
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Mapa 31. Dimensões Riqueza e Longevidade do Índice Paulista de Responsabilidade Social de municípios paulistas



Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/2018.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

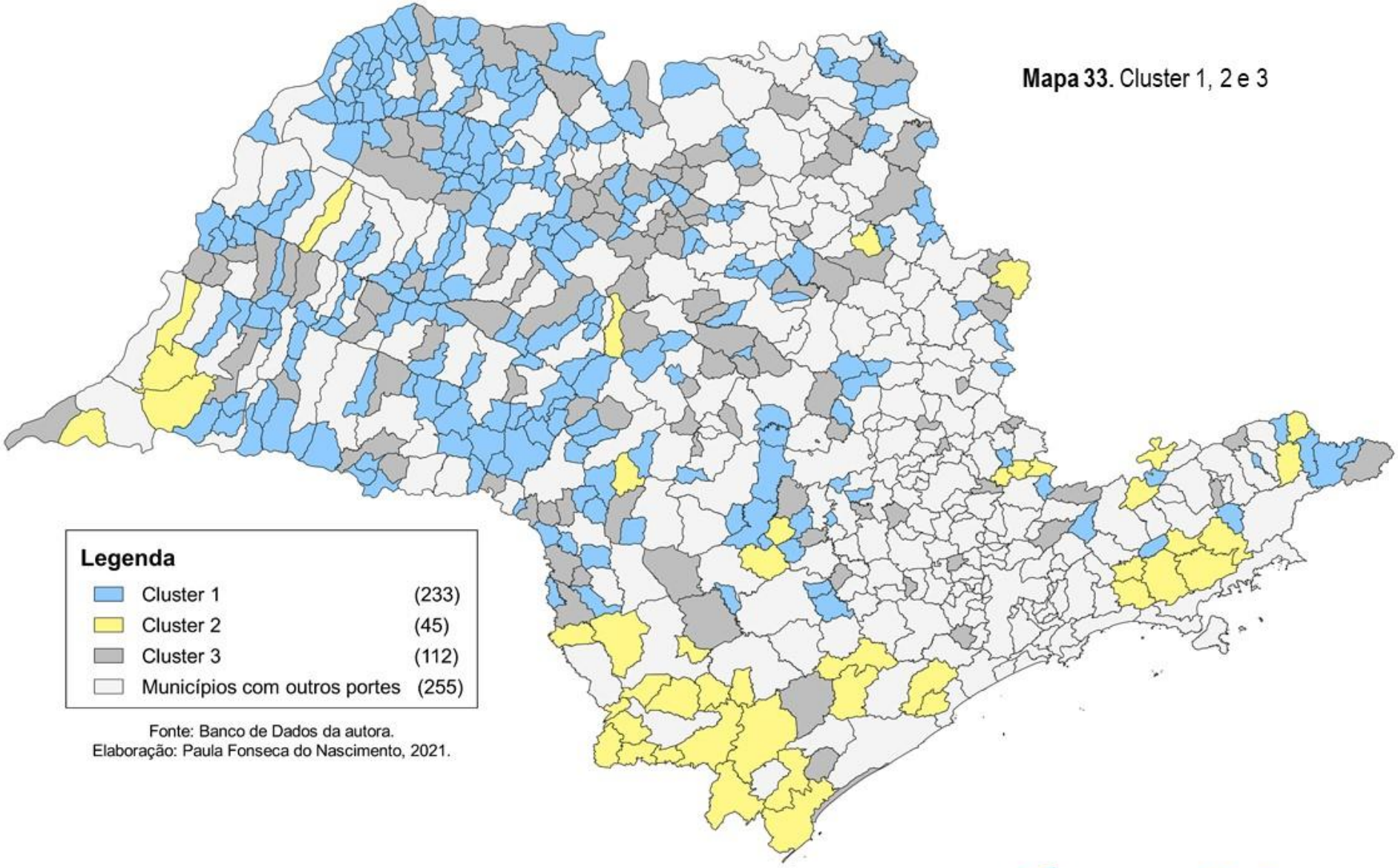


Mapa 32. Síntese da dimensão Riqueza do Índice Paulista de Responsabilidade Social (2018) e o percentual populacional de extremamente pobres em municípios paulistas em relação a população total

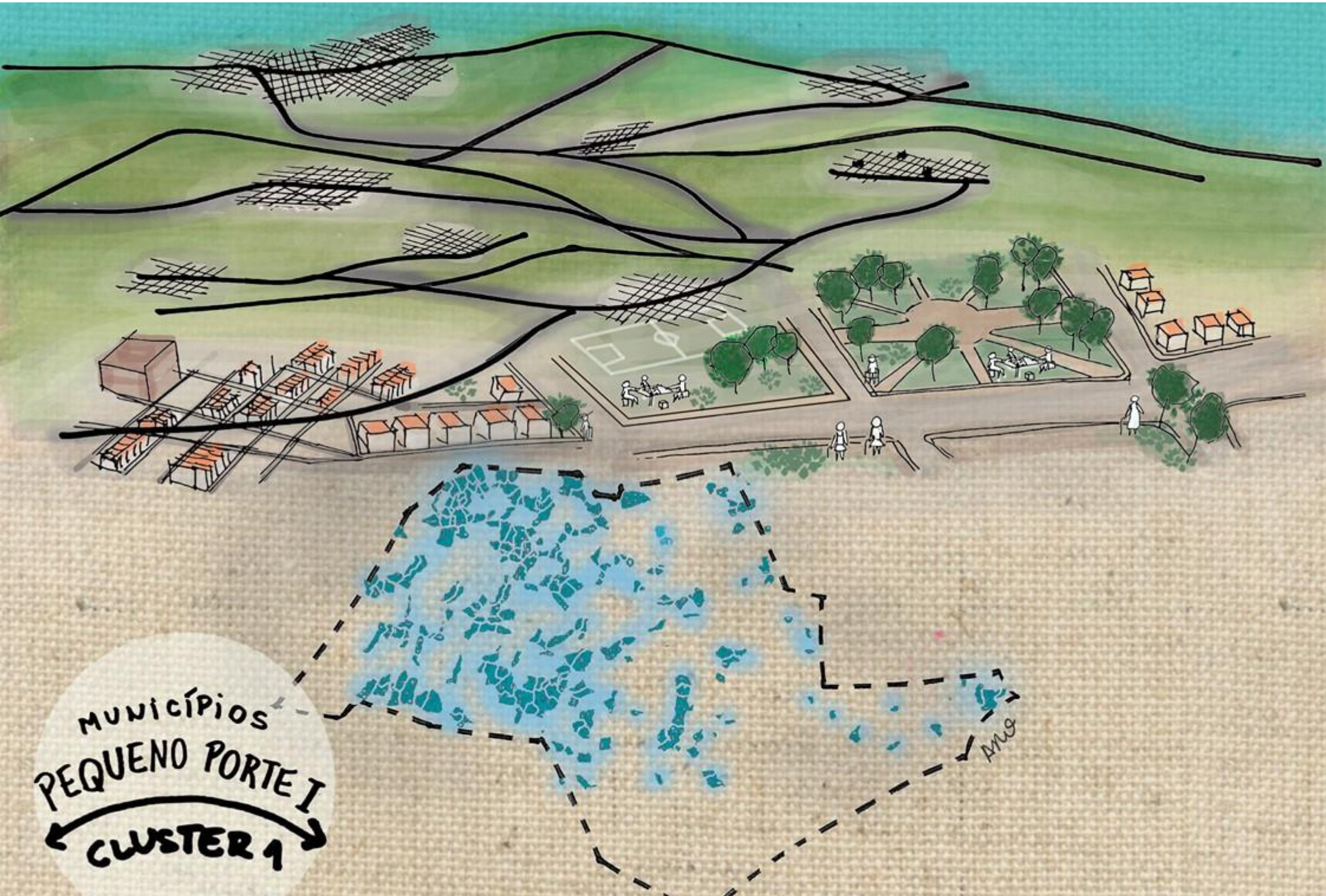
Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social, 2018.
SAGI/MDS - VIS DATA Jan/2021 e Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Análise de Cluster

Mapa 33. Cluster 1, 2 e 3

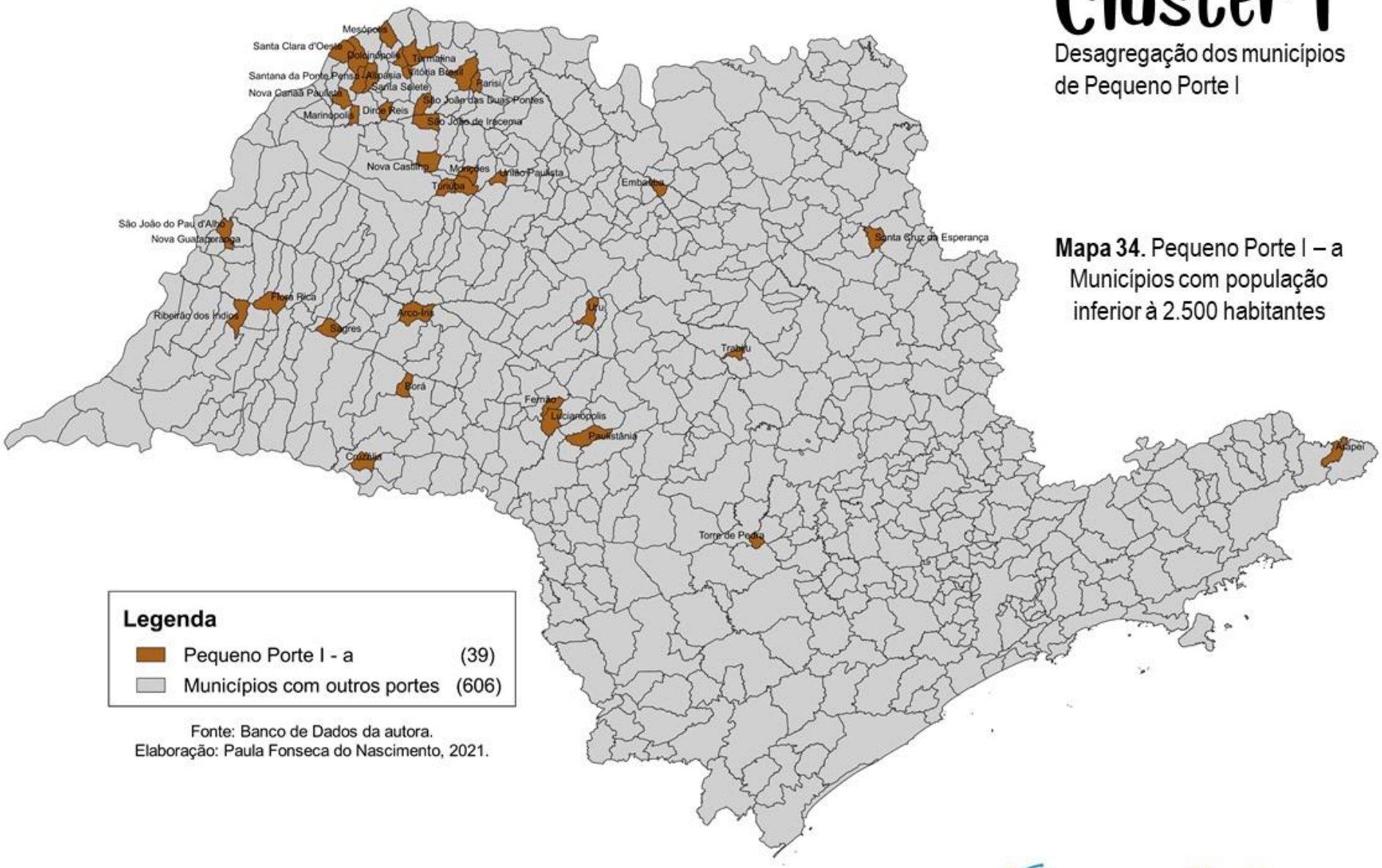


Fonte: Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.


MUNICÍPIOS
PEQUENO PORTE I
CLUSTER 1

Cluster 1

Desagregação dos municípios de Pequeno Porte I



Mapa 34. Pequeno Porte I – a
Municípios com população inferior à 2.500 habitantes

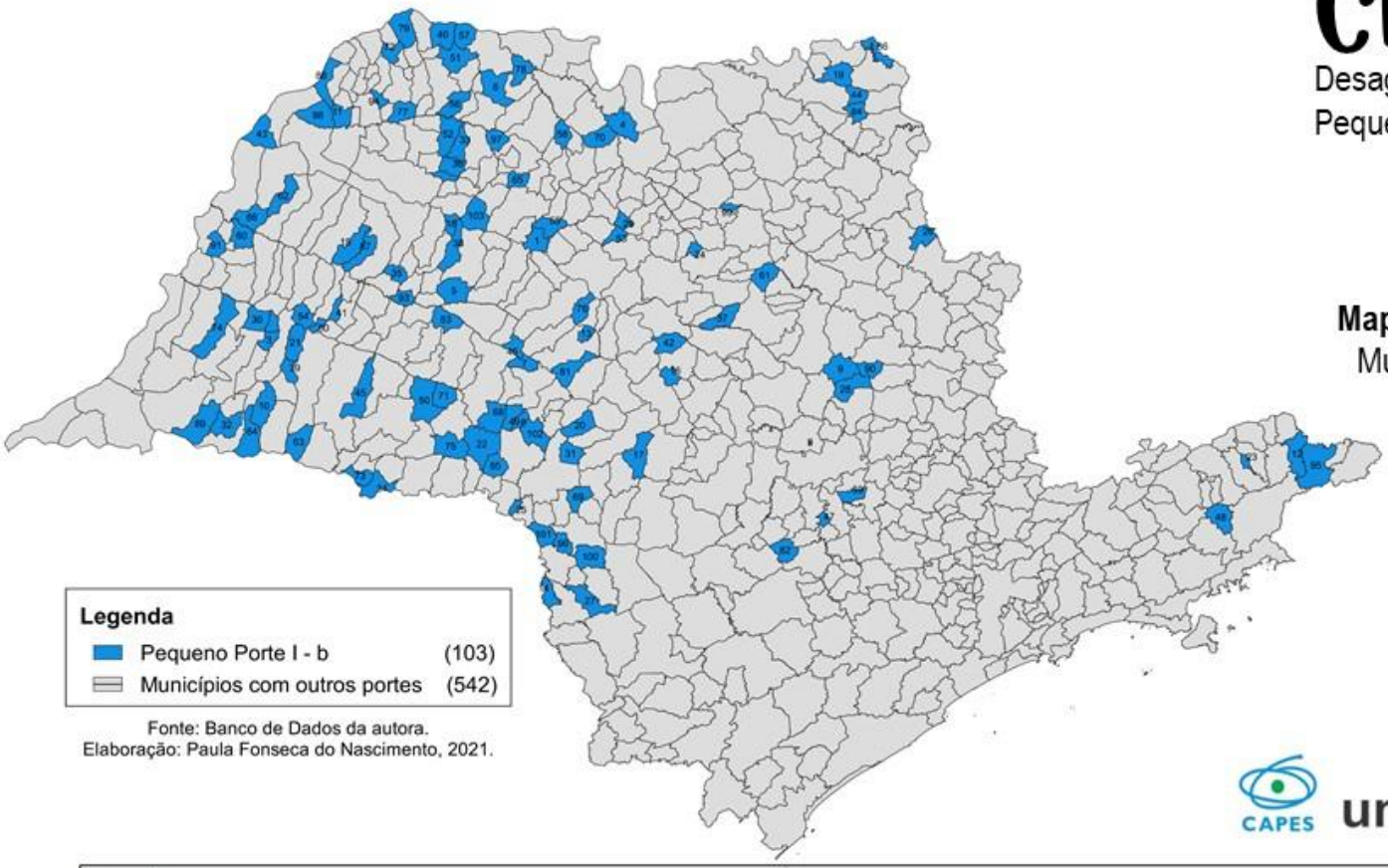
Legenda

Pequeno Porte I - a	(39)
Municípios com outros portes	(606)

Fonte: Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Cluster 1

Desagregação dos municípios de Pequeno Porte I



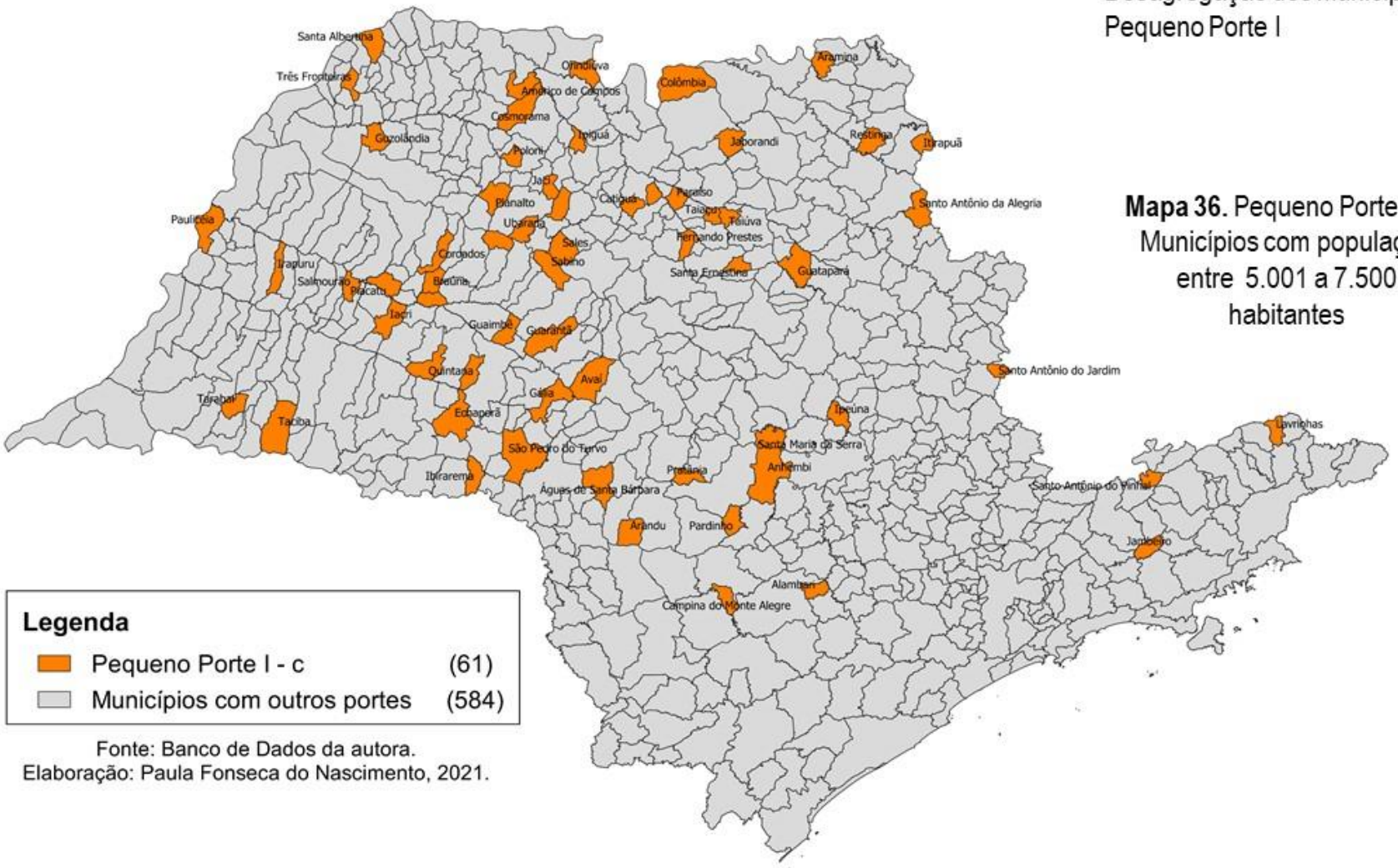
Mapa 35. Pequeno Porte I – b
Municípios com população entre 2.501 a 5.000 habitantes

Fonte: Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Legenda																			
1	Adolfo	16	Boracéia	31	Espírito Santo do Turvo	46	Júlio Mesquita	61	Motuca	76	Pongaí	91	Santa Mercedes
2	Águas de São Pedro	17	Borebi	32	Estrela do Norte	47	Jumirim	62	Murutinga do Sul	77	Pontalinda	92	Santo Expedito
3	Alfredo Marcondes	18	Brejo Alegre	33	Floreal	48	Lagoinha	63	Nantes	78	Pontes Gestal	93	Santópolis do Aguapeí
4	Altair	19	Buritizal	34	Florínia	49	Lupércio	64	Narandiba	79	Populina	94	São Francisco
5	Alto Alegre	20	Cabrália Paulista	35	Gabriel Monteiro	50	Lutécia	65	Nipoã	80	Pracinha	95	São José do Barreiro
6	Álvares Florence	21	Caiabu	36	Gastão Vidigal	51	Macedônia	66	Nova Independência	81	Presidente Alves	96	Sarutaiá
7	Álvaro de Carvalho	22	Campos Novos Paulista	37	Gavião Peixoto	52	Magda	67	Nova Luzitânia	82	Quadra	97	Sebastianópolis do Sul
8	Alvinlândia	23	Canas	38	Glicério	53	Marapoama	68	Ocauçu	83	Queiroz	98	Suzanápolis
9	Analândia	24	Cândido Rodrigues	39	Indiana	54	Mariápolis	69	Óleo	84	Ribeirão Corrente	99	Taquaral
10	Anhumas	25	Canitar	40	Indiaporã	55	Mendonça	70	Onda Verde	85	Ribeirão do Sul	100	Tejupá
11	Aparecida d'Oeste	26	Cássia dos Coqueiros	41	Inúbia Paulista	56	Meridiano	71	Oscar Bressane	86	Rifaina	101	Timburi
12	Areias	27	Coronel Macedo	42	Itaju	57	Mira Estrela	72	Paranapuã	87	Rubiácea	102	Ubirajara
13	Balbinos	28	Corumbataí	43	Itapura	58	Mirassolândia	73	Pedrinhas Paulista	88	Rubinéia	103	Zacarias
14	Barão de Antonina	29	Elisiário	44	Jeriquara	59	Mombuca	74	Piquerobi	89	Sandovalina		
15	Bento de Abreu	30	Emilianópolis	45	João Ramalho	60	Monte Castelo	75	Platina	90	Santa Cruz da Conceição		

Cluster 1

Desagregação dos municípios de Pequeno Porte I



Mapa 36. Pequeno Porte I – c
Municípios com população entre 5.001 a 7.500 habitantes

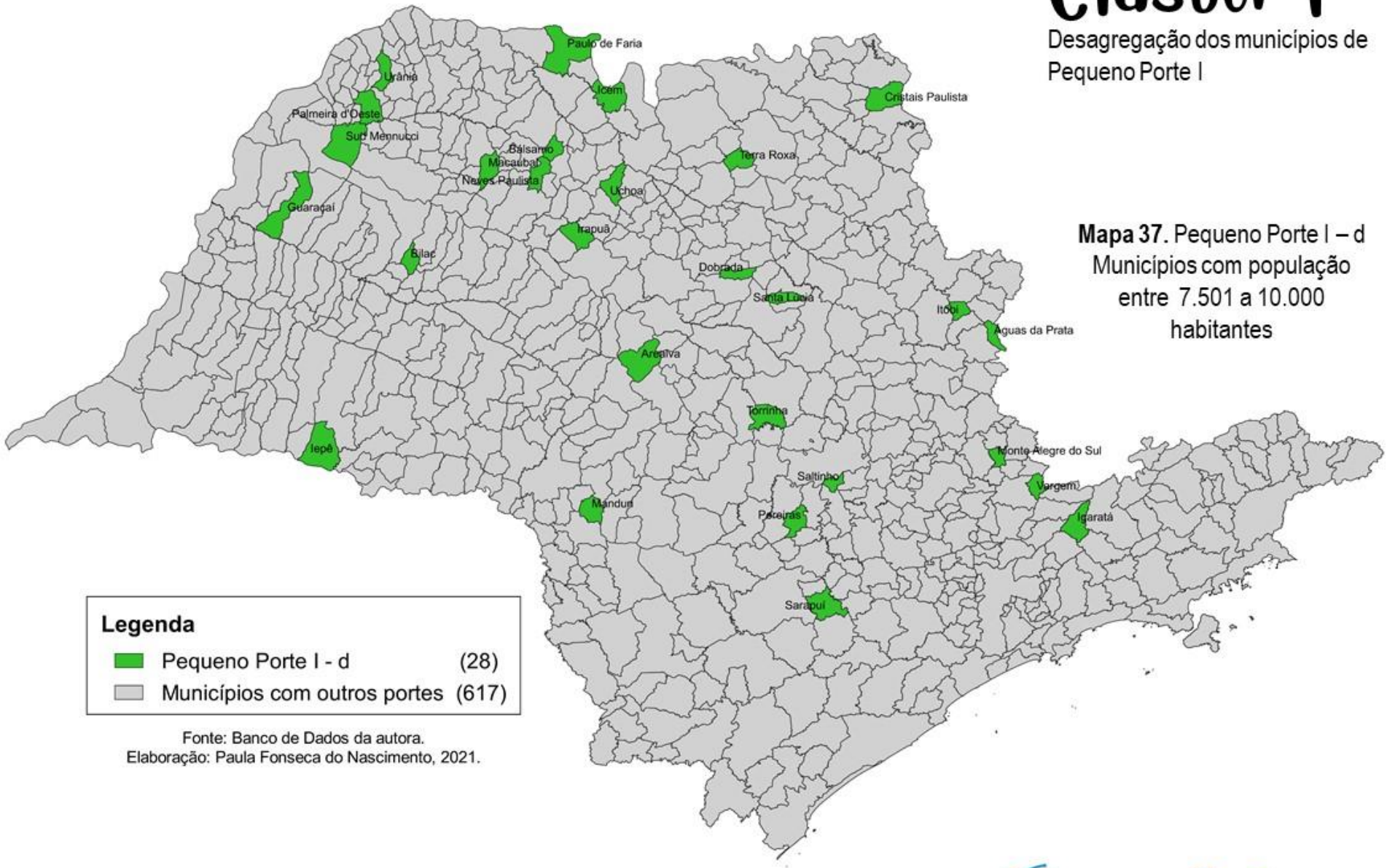
Legenda

Pequeno Porte I - c	(61)
Municípios com outros portes	(584)

Fonte: Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Cluster 1

Desagregação dos municípios de Pequeno Porte I

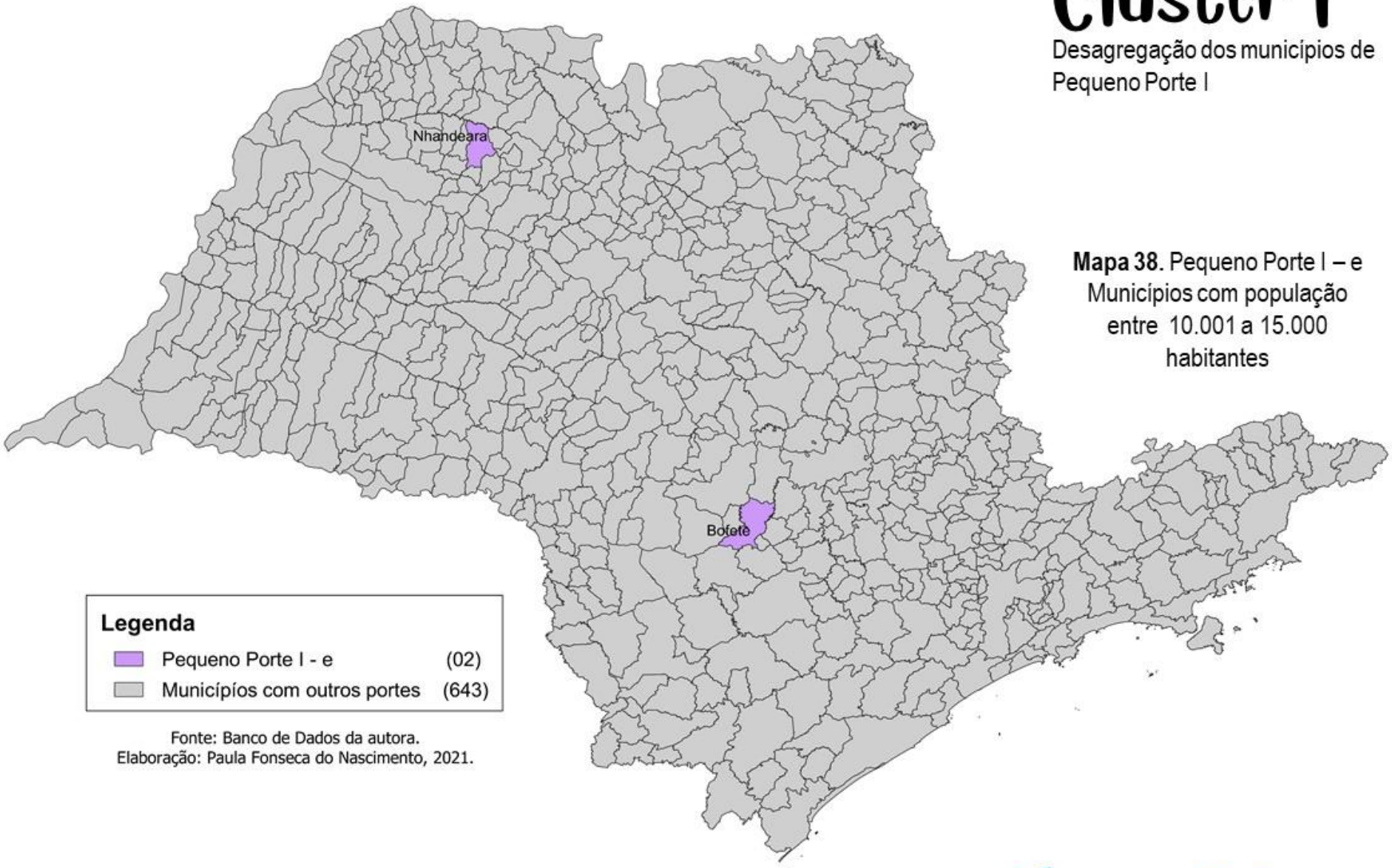


Mapa 37. Pequeno Porte I – d
Municípios com população entre 7.501 a 10.000 habitantes

Fonte: Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Cluster 1

Desagregação dos municípios de Pequeno Porte I



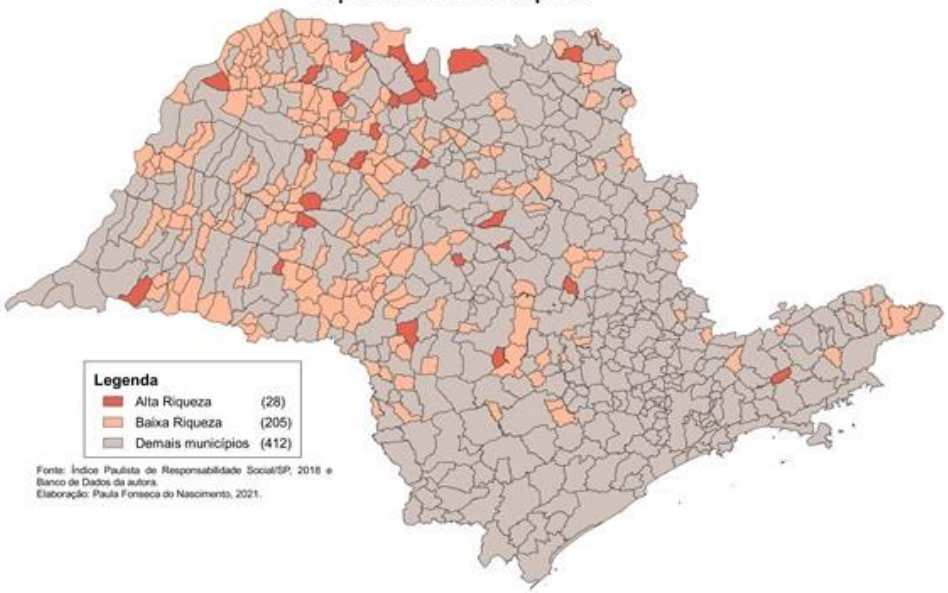
Mapa 38. Pequeno Porte I – e Municípios com população entre 10.001 a 15.000 habitantes

Fonte: Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Cluster 1

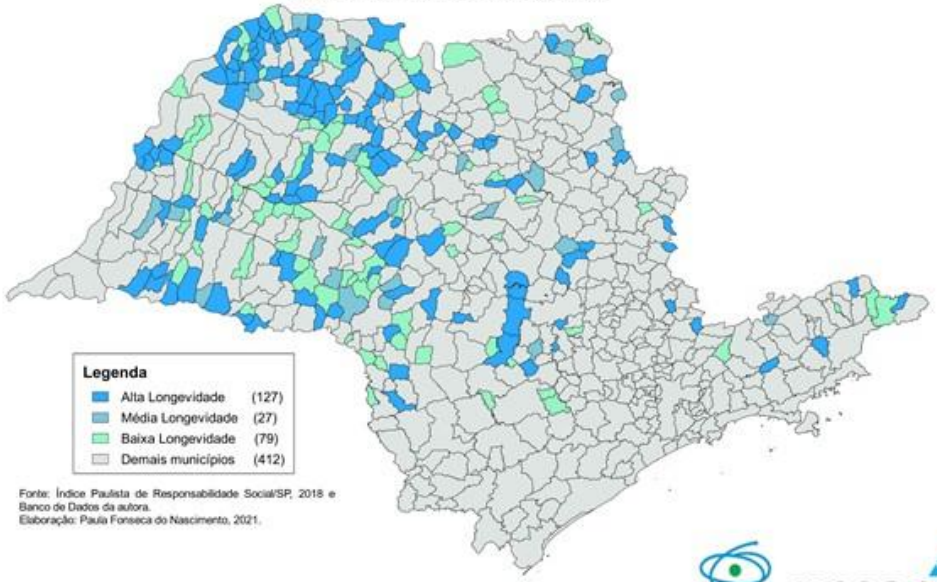
Dimensões Riqueza, Longevidade e Escolaridade do Índice Paulista de Responsabilidade Social

Mapa 41. Dimensão Riqueza



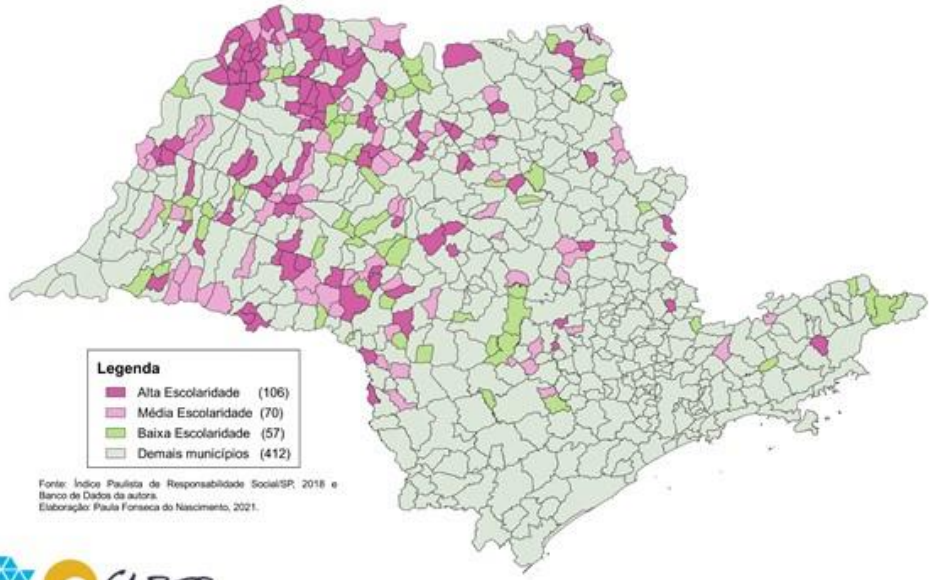
Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/SP, 2018 e Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 39. Dimensão Longevidade



Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/SP, 2018 e Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 40. Dimensão Escolaridade



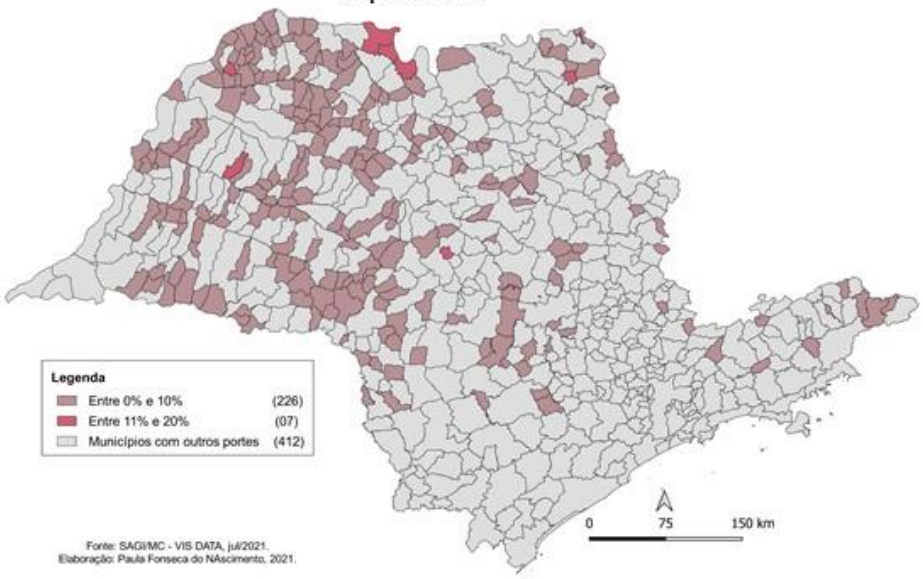
Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/SP, 2018 e Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

CAPES unesp GASPERR

Cluster 1

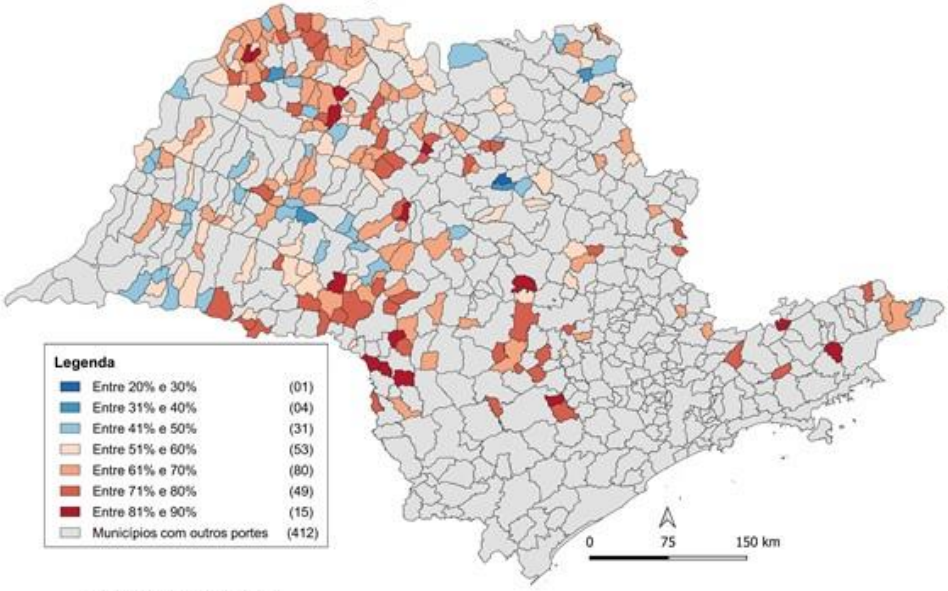
Cor e etnia autodeclaradas por pessoas inscritas no CadÚnico

Mapa 44. Preta



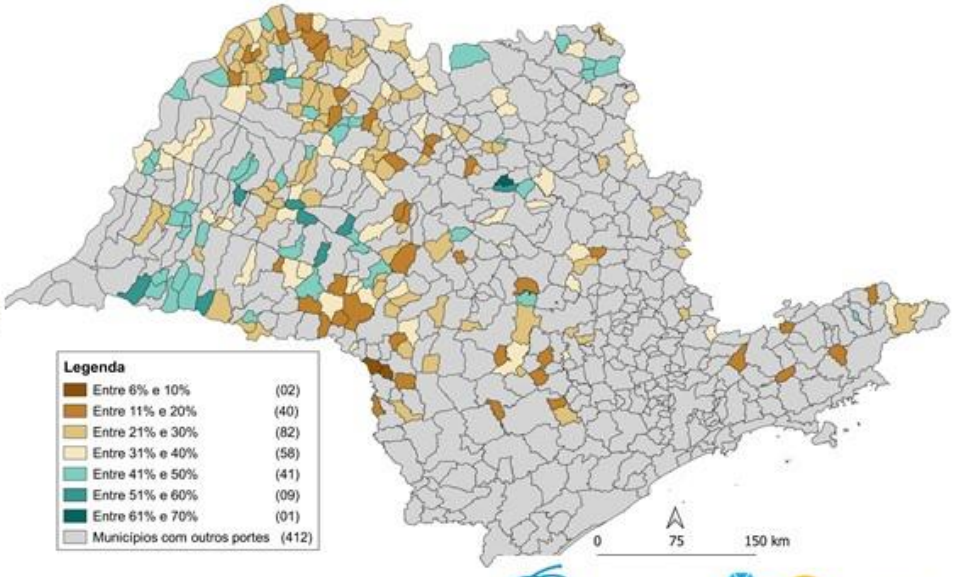
Fonte: SAGI/MC - VIS DATA, jul/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do NAscimento, 2021.

Mapa 42. Branca



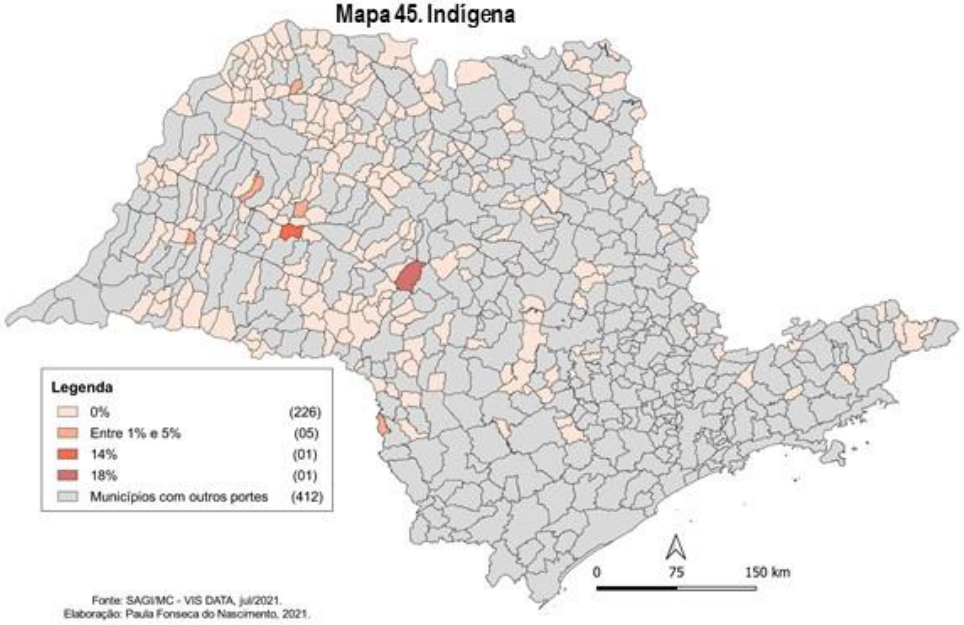
Fonte: SAGI/MC - VIS DATA, jul/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 43. Parda



Fonte: SAGI/MC - VIS DATA, jul/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 45. Indígena

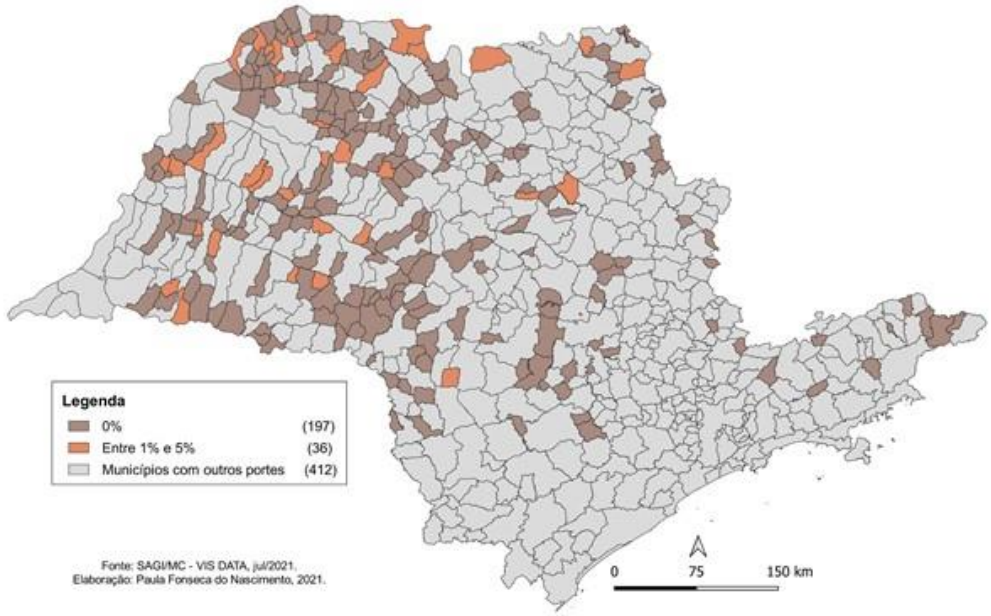


Fonte: SAGI/MC - VIS DATA, jul/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Cluster 1

Cor e etnia autodeclaradas por pessoas inscritas no CadÚnico

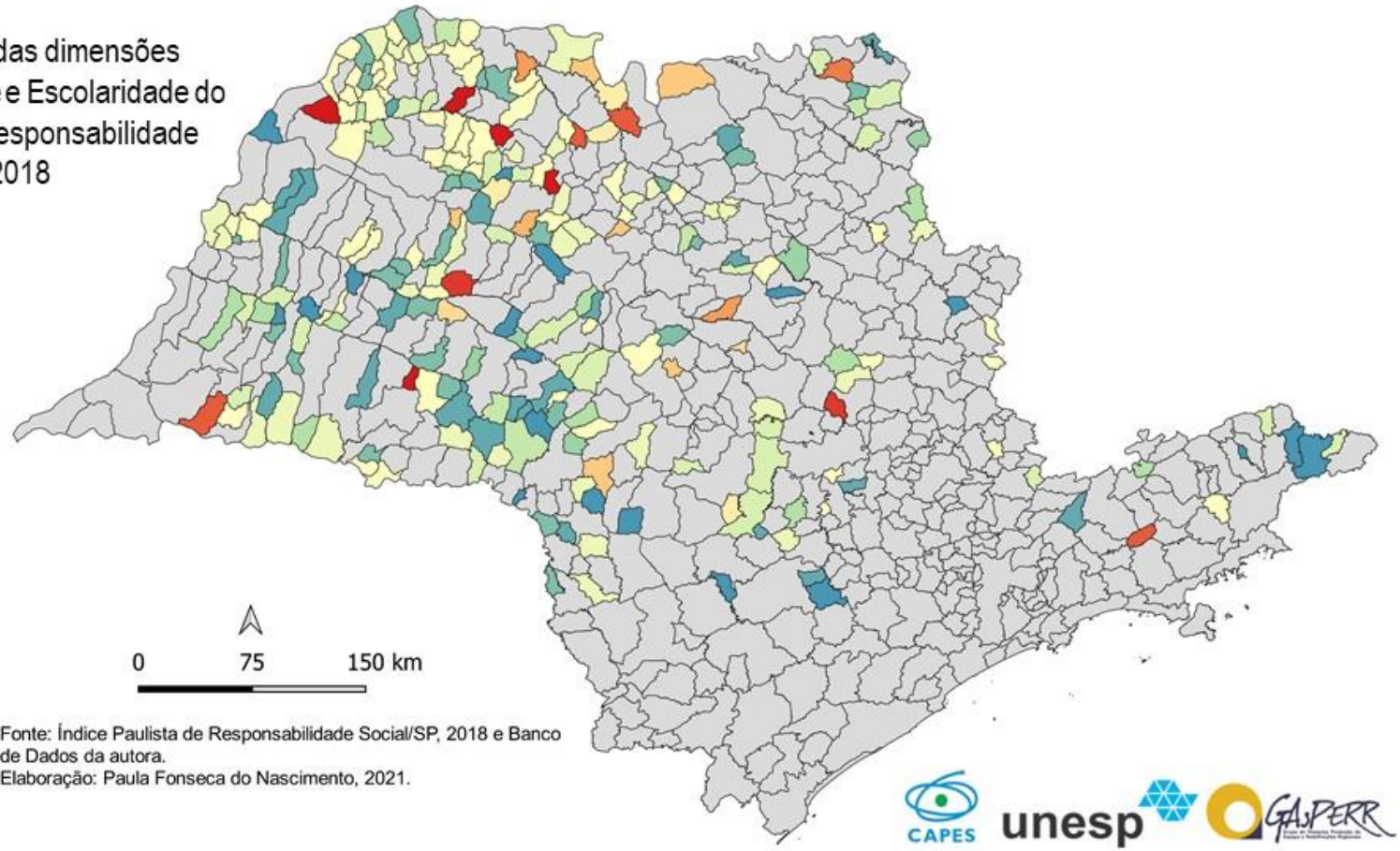
Mapa 46. Amarela



Fonte: SAGI/MC - VIS DATA, jul/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Cluster 1

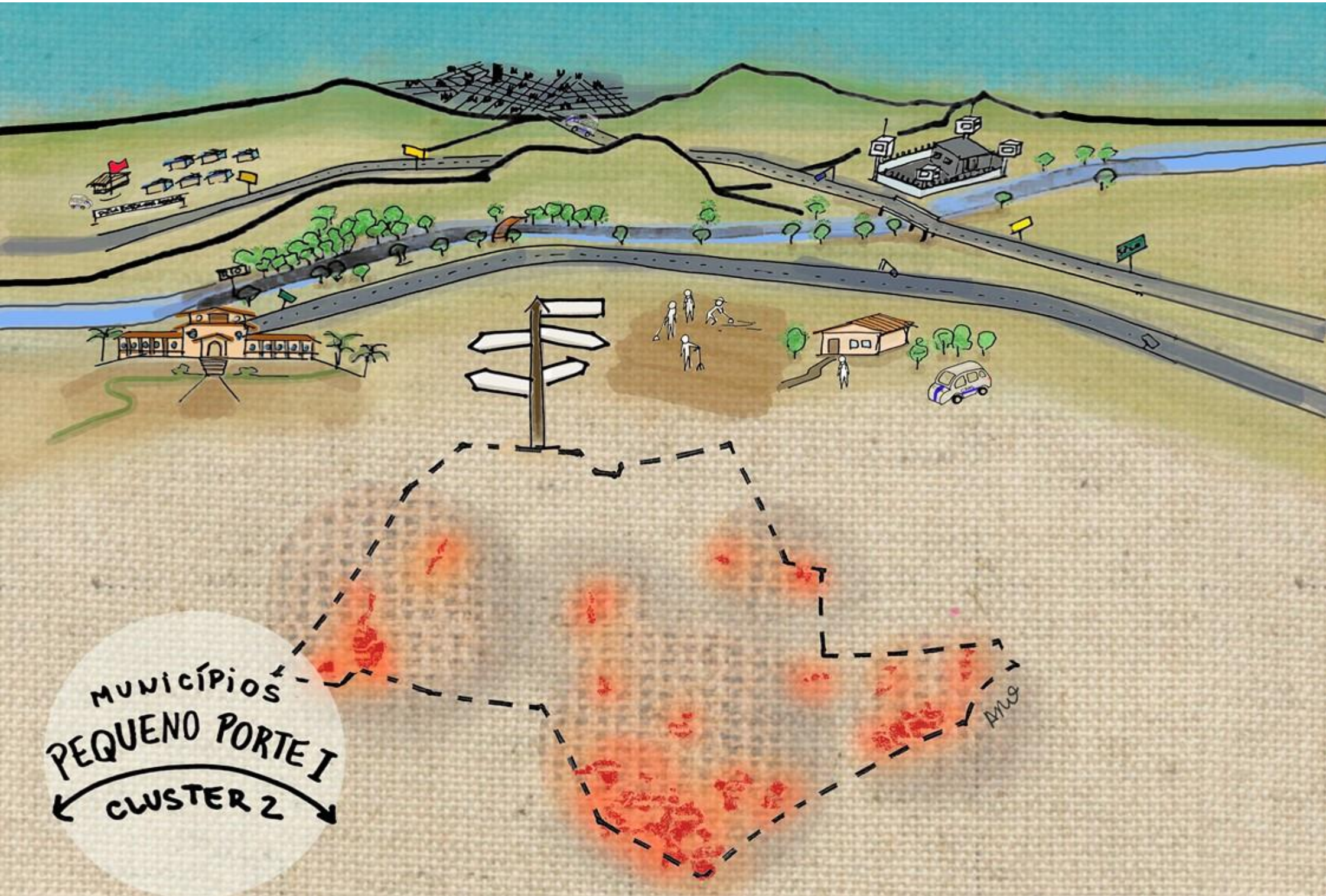
Mapa 47. Síntese das dimensões Riqueza, Longevidade e Escolaridade do Índice Paulista de Responsabilidade Social, 2018



Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/SP, 2018 e Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

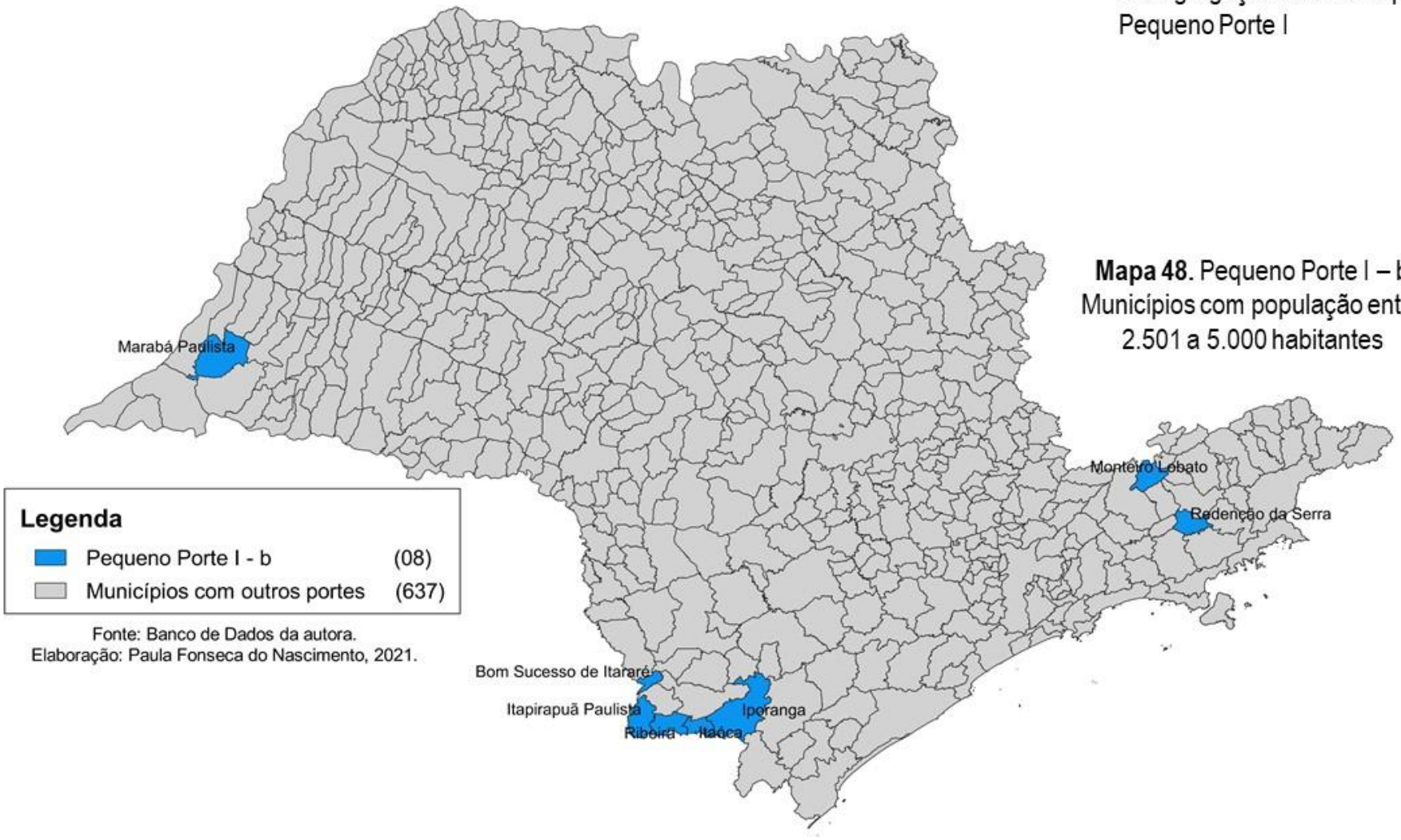
Legenda

Alta Riqueza / Alta Longevidade / Alta Escolaridade	(06)
Alta Riqueza / Alta Longevidade / Média Escolaridade	(02)
Alta Riqueza / Alta Longevidade / Baixa Escolaridade	(04)
Alta Riqueza / Média Longevidade / Alta Escolaridade	(01)
Alta Riqueza / Média Longevidade / Média Escolaridade	(02)
Alta Riqueza / Média Longevidade / Baixa Escolaridade	(01)
Alta Riqueza / Baixa Longevidade / Alta Escolaridade	(06)
Alta Riqueza / Baixa Longevidade / Média Escolaridade	(02)
Alta Riqueza / Baixa Longevidade / Baixa Escolaridade	(04)
Baixa Riqueza / Alta Longevidade / Alta Escolaridade	(58)
Baixa Riqueza / Alta Longevidade / Média Escolaridade	(33)
Baixa Riqueza / Alta Longevidade / Baixa Escolaridade	(24)
Baixa Riqueza / Média Longevidade / Alta Escolaridade	(08)
Baixa Riqueza / Média Longevidade / Média Escolaridade	(10)
Baixa Riqueza / Média Longevidade / Baixa Escolaridade	(05)
Baixa Riqueza / Baixa Longevidade / Alta Escolaridade	(27)
Baixa Riqueza / Baixa Longevidade / Média Escolaridade	(21)
Baixa Riqueza / Baixa Longevidade / Baixa Escolaridade	(19)
Demais municípios	(412)


MUNICÍPIOS
PEQUENO PORTE I
CLUSTER 2

Cluster 2

Desagregação dos municípios de Pequeno Porte I

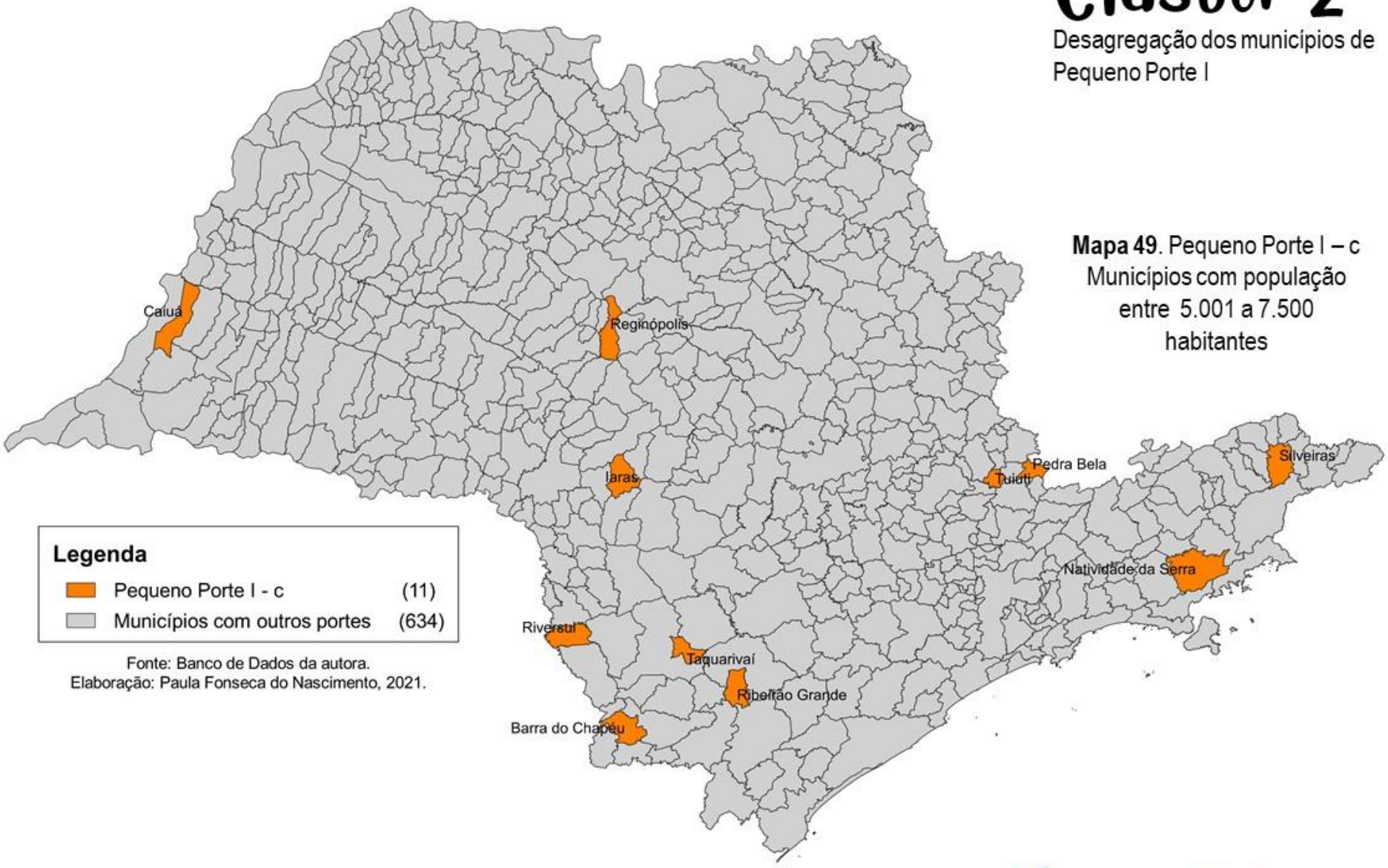


Fonte: Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 48. Pequeno Porte I – b
Municípios com população entre 2.501 a 5.000 habitantes

Cluster 2

Desagregação dos municípios de Pequeno Porte I

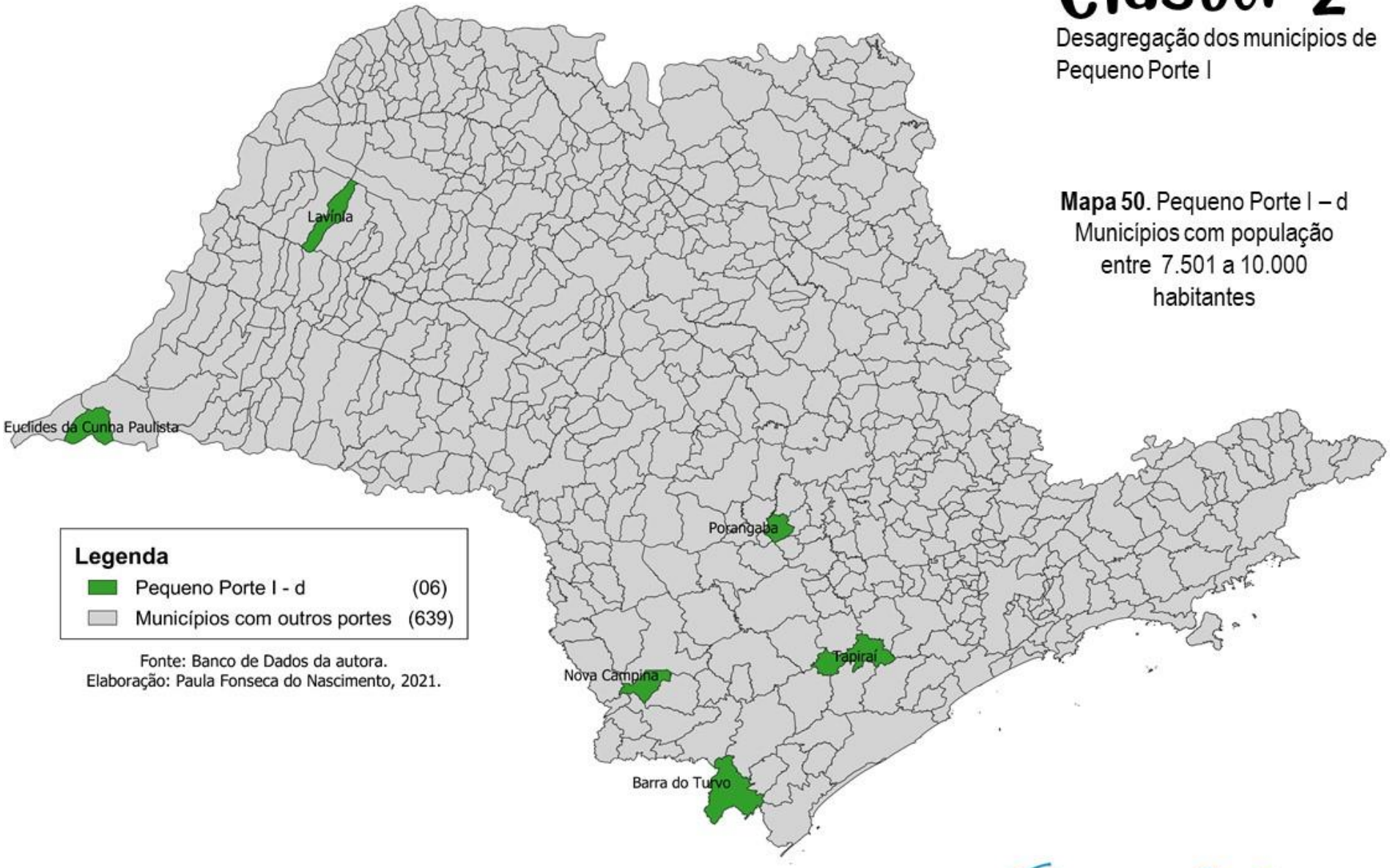


Mapa 49. Pequeno Porte I – c
Municípios com população entre 5.001 a 7.500 habitantes

Fonte: Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Cluster 2

Desagregação dos municípios de Pequeno Porte I

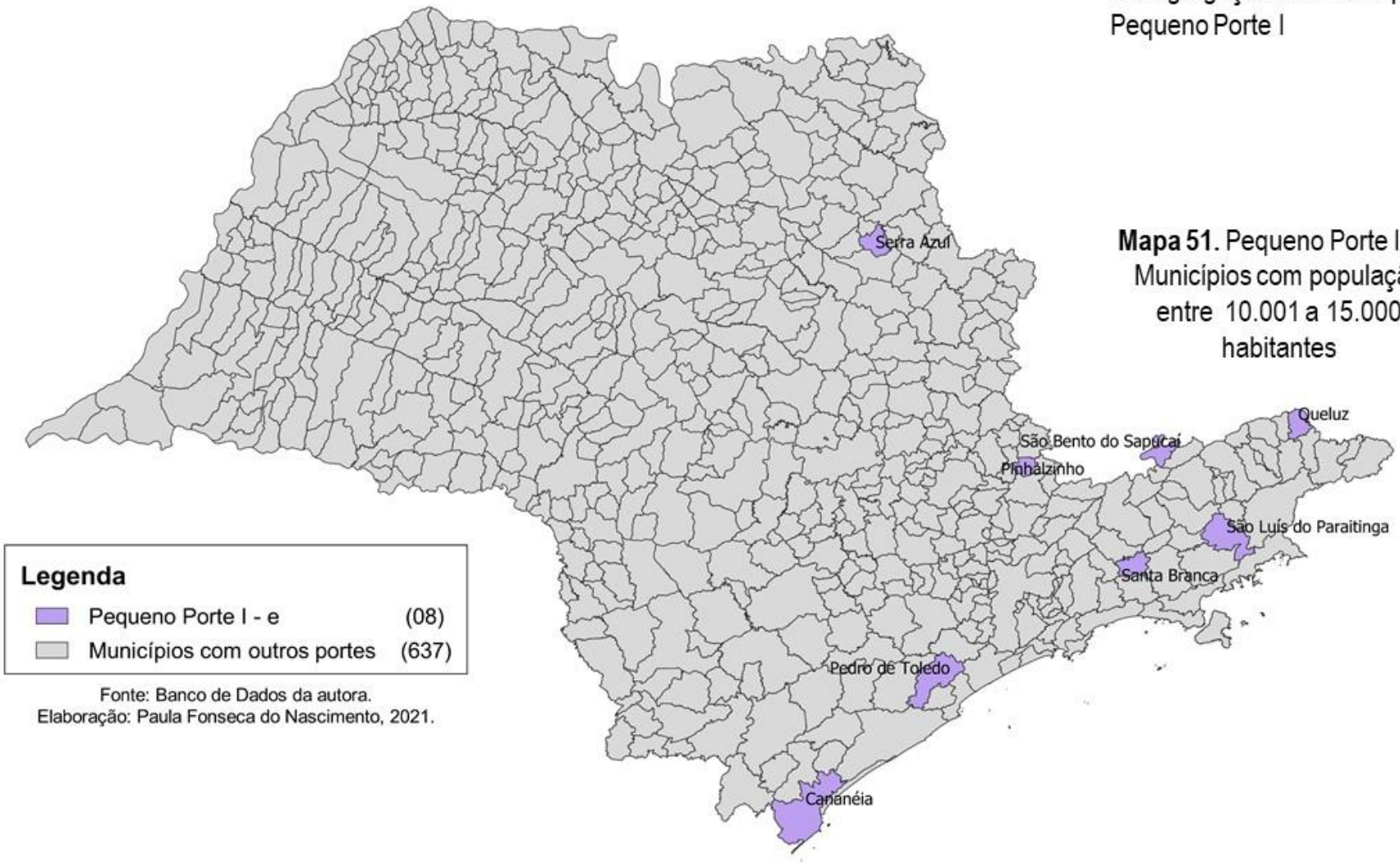


Mapa 50. Pequeno Porte I – d Municípios com população entre 7.501 a 10.000 habitantes

Fonte: Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Cluster 2

Desagregação dos municípios de Pequeno Porte I

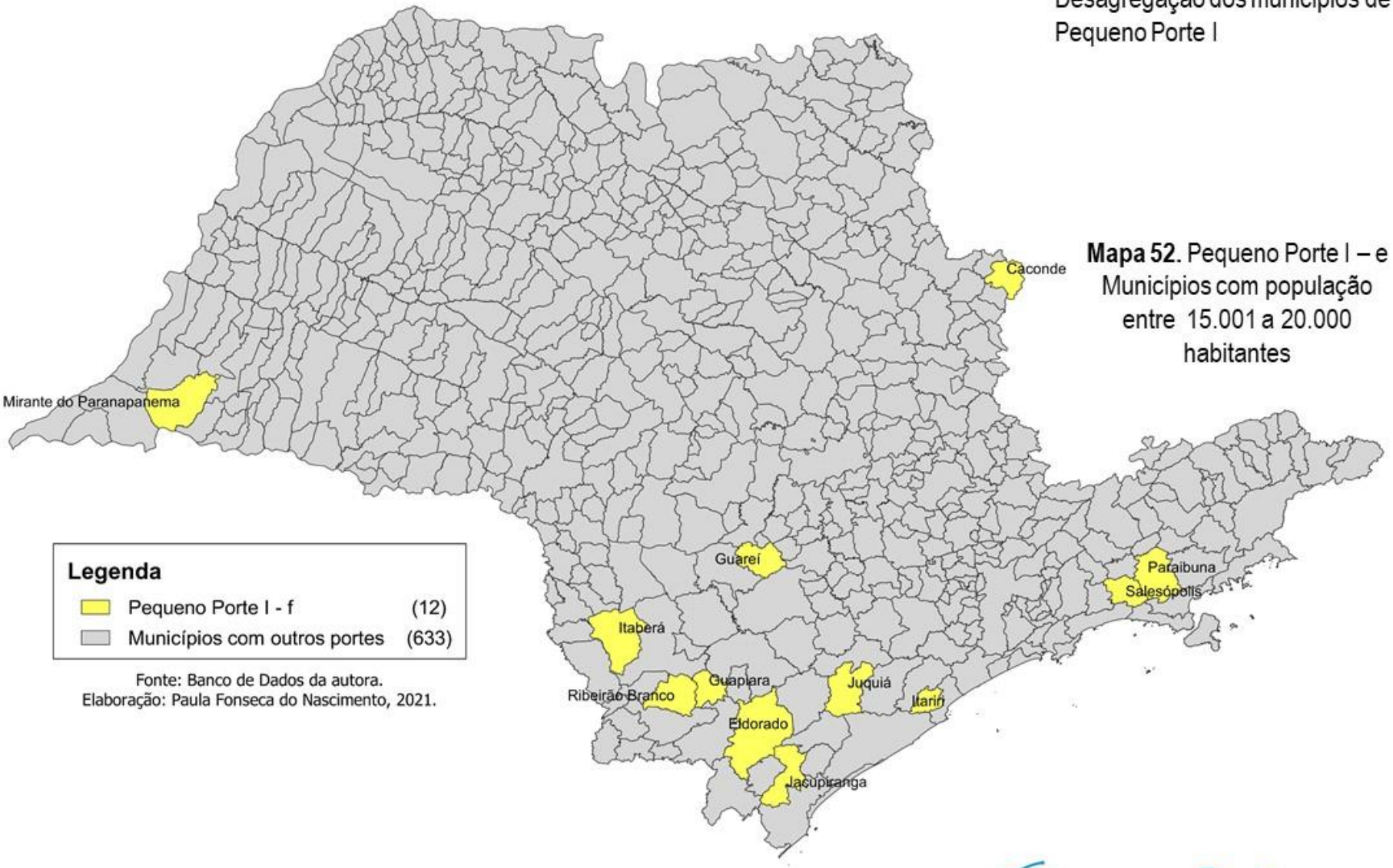


Mapa 51. Pequeno Porte I – e Municípios com população entre 10.001 a 15.000 habitantes

Fonte: Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Cluster 2

Desagregação dos municípios de Pequeno Porte I



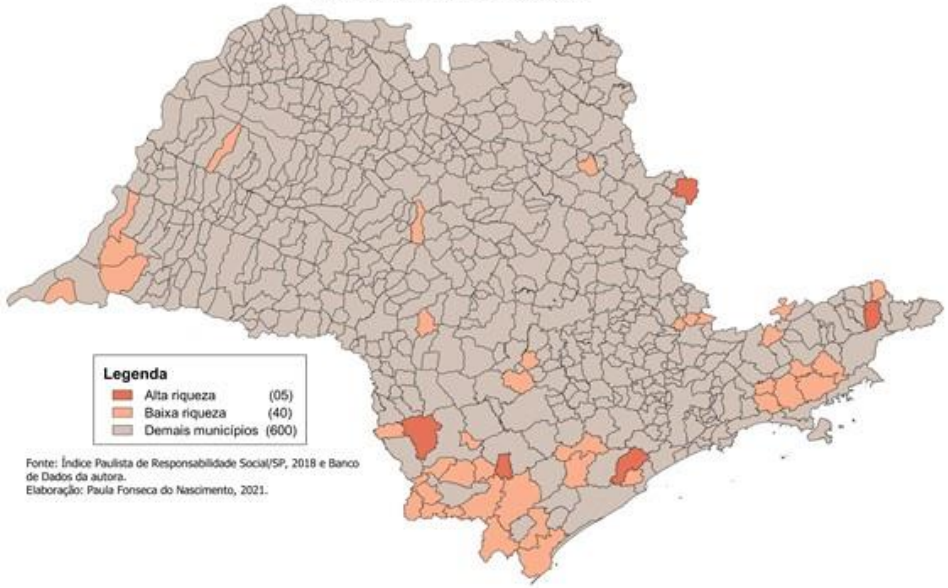
Mapa 52. Pequeno Porte I – e Municípios com população entre 15.001 a 20.000 habitantes

Fonte: Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Cluster 2

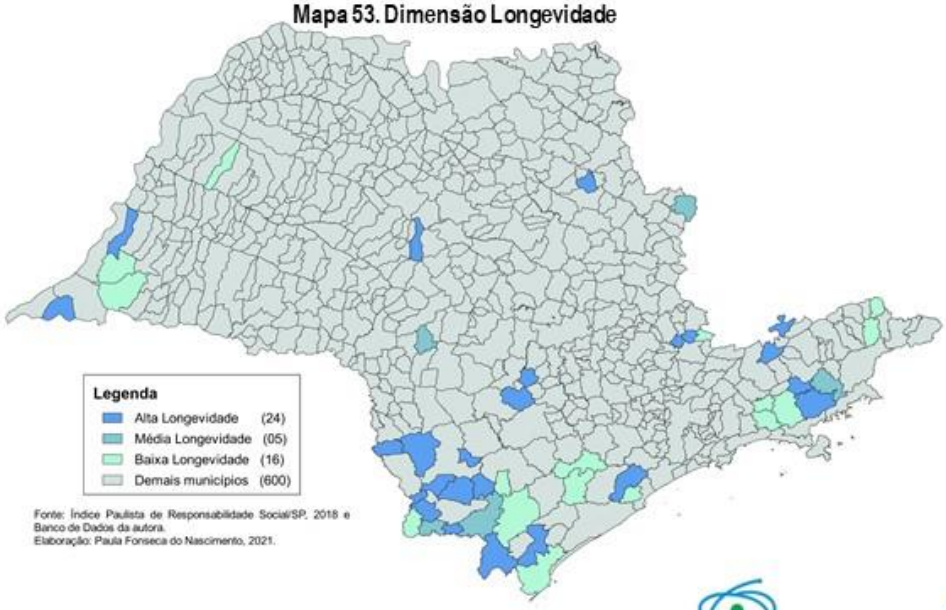
Dimensões Riqueza, Longevidade e Escolaridade do Índice Paulista de Responsabilidade Social

Mapa 55. Dimensão Riqueza



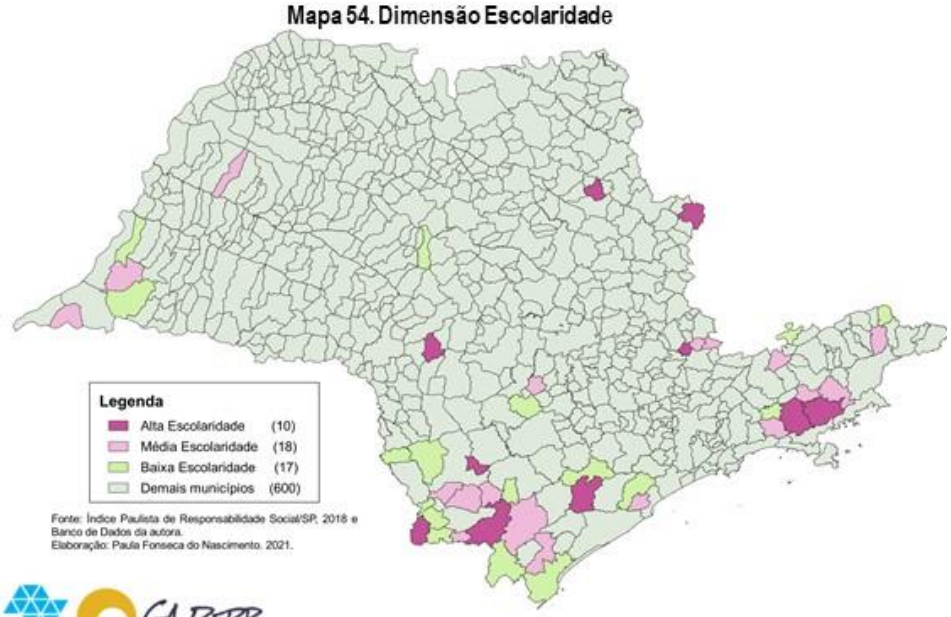
Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/SP, 2018 e Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 53. Dimensão Longevidade



Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/SP, 2018 e Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

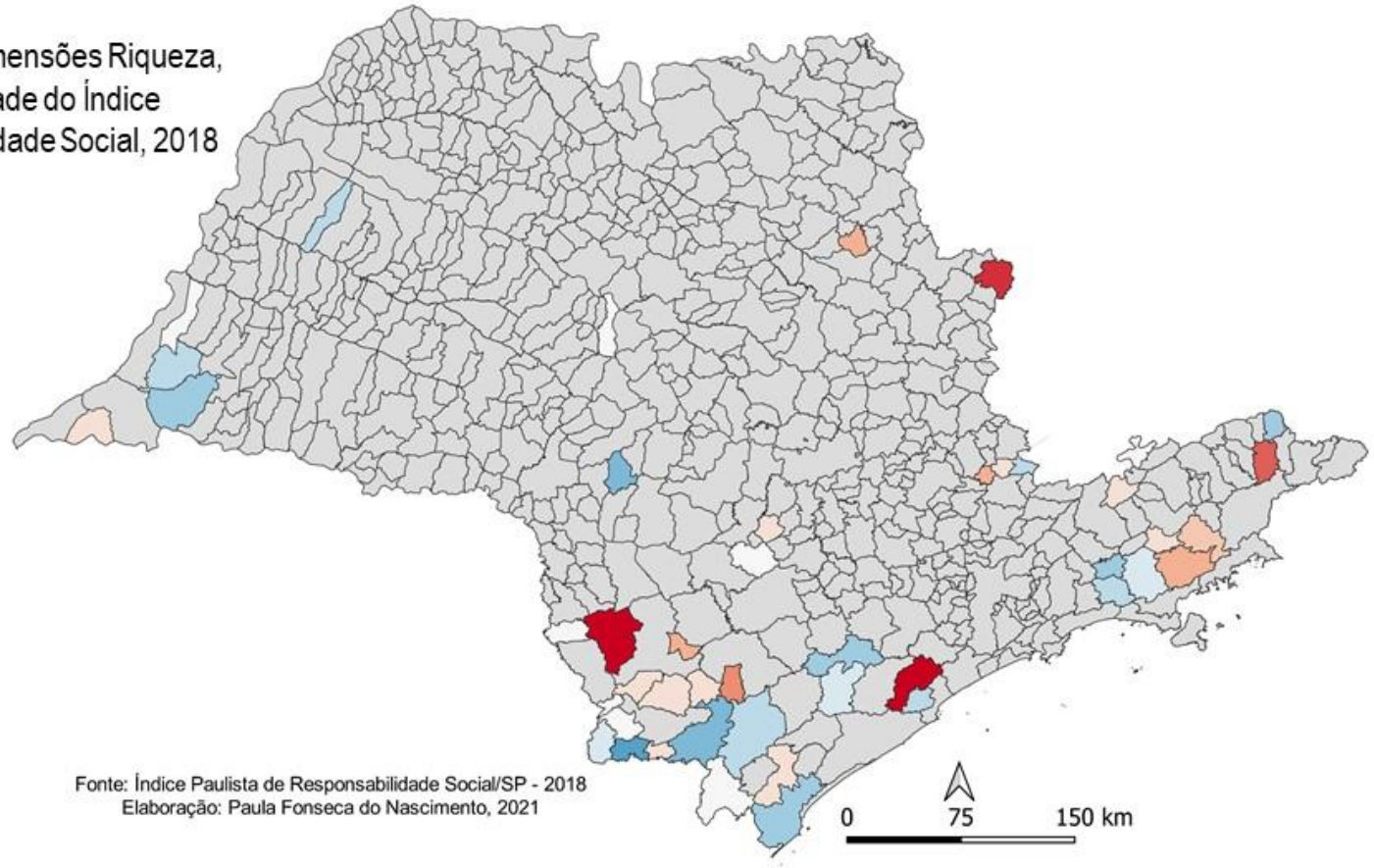
Mapa 54. Dimensão Escolaridade



Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/SP, 2018 e Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Cluster 2

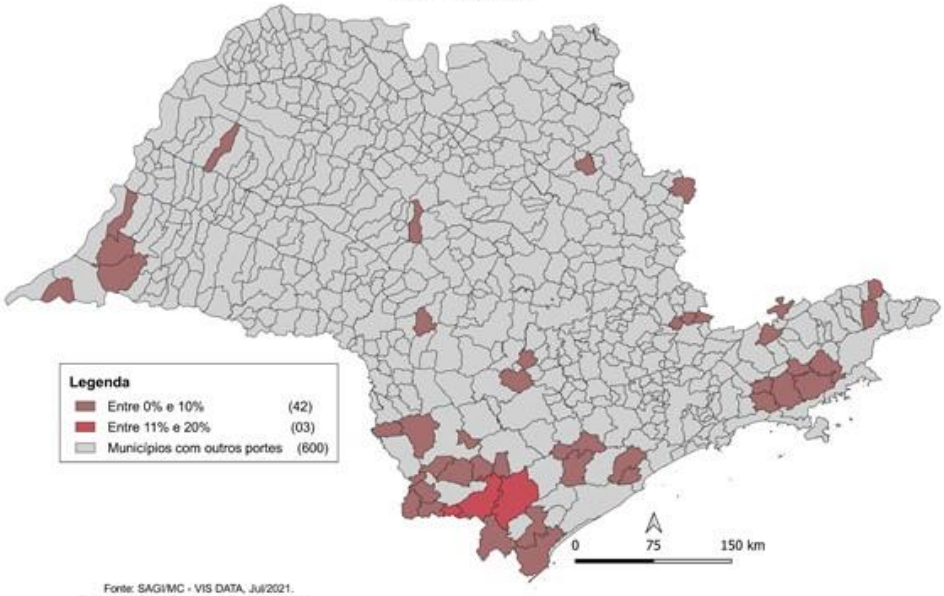
Mapa 56. Síntese das dimensões Riqueza, Longevidade e Escolaridade do Índice Paulista de Responsabilidade Social, 2018



Cluster 2

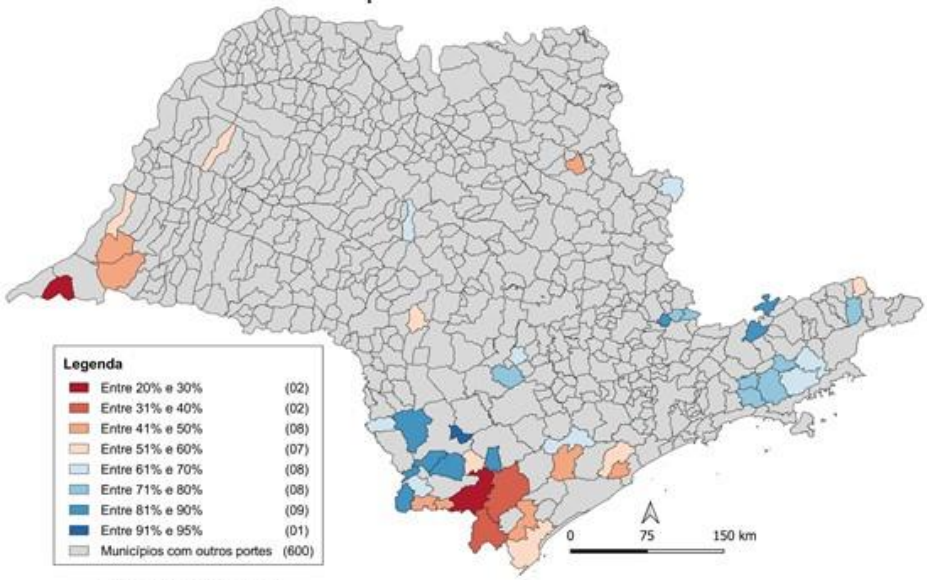
Cor e etnia autodeclaradas por pessoas inscritas no CadÚnico

Mapa 59. Preta



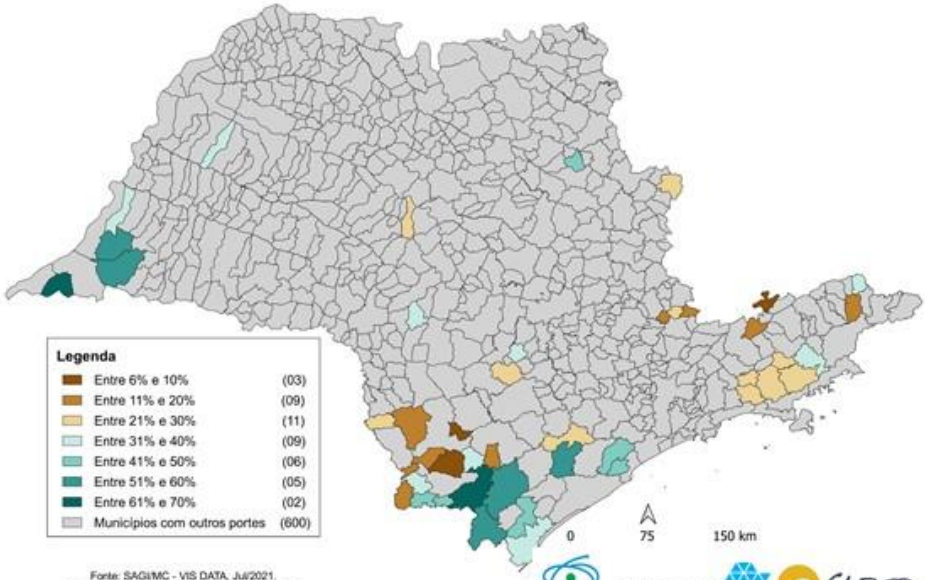
Fonte: SAGI/MC - VIS DATA, Jul/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 57. Branca



Fonte: SAGI/MC - VIS DATA, Jul/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 58. Parda

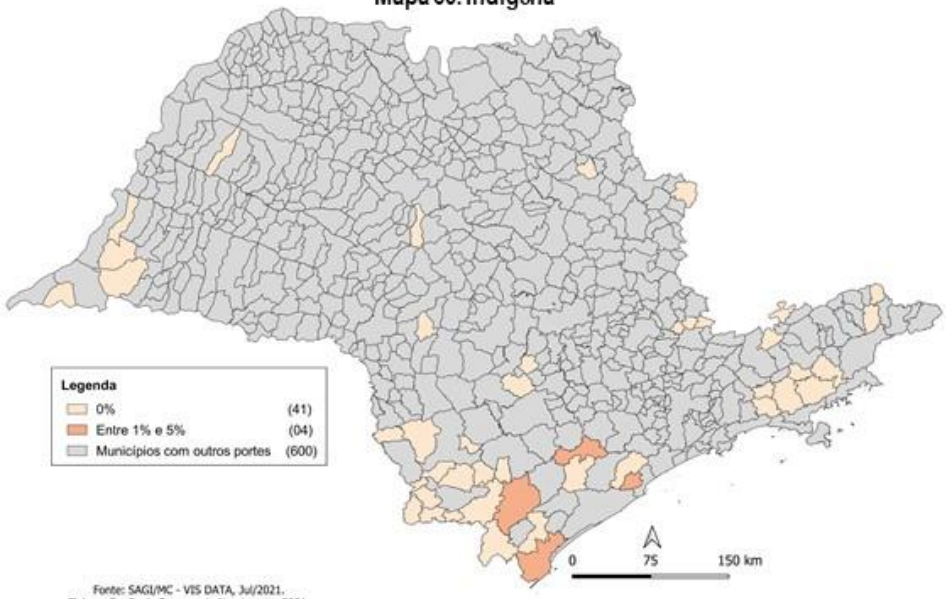


Fonte: SAGI/MC - VIS DATA, Jul/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Cluster 2

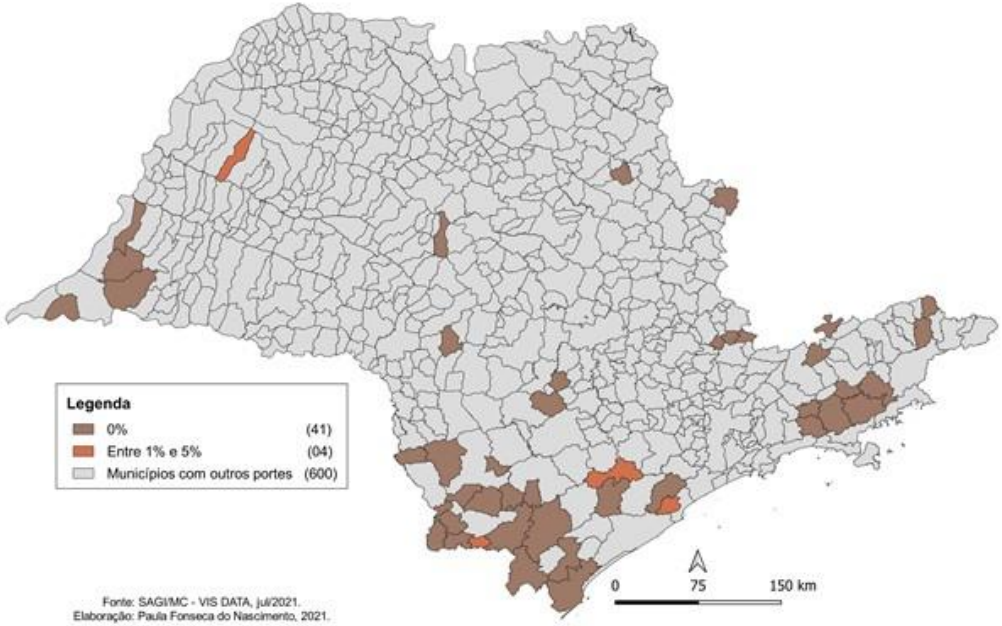
Cor e etnia autodeclaradas por pessoas inscritas no CadÚnico

Mapa 60. Indígena

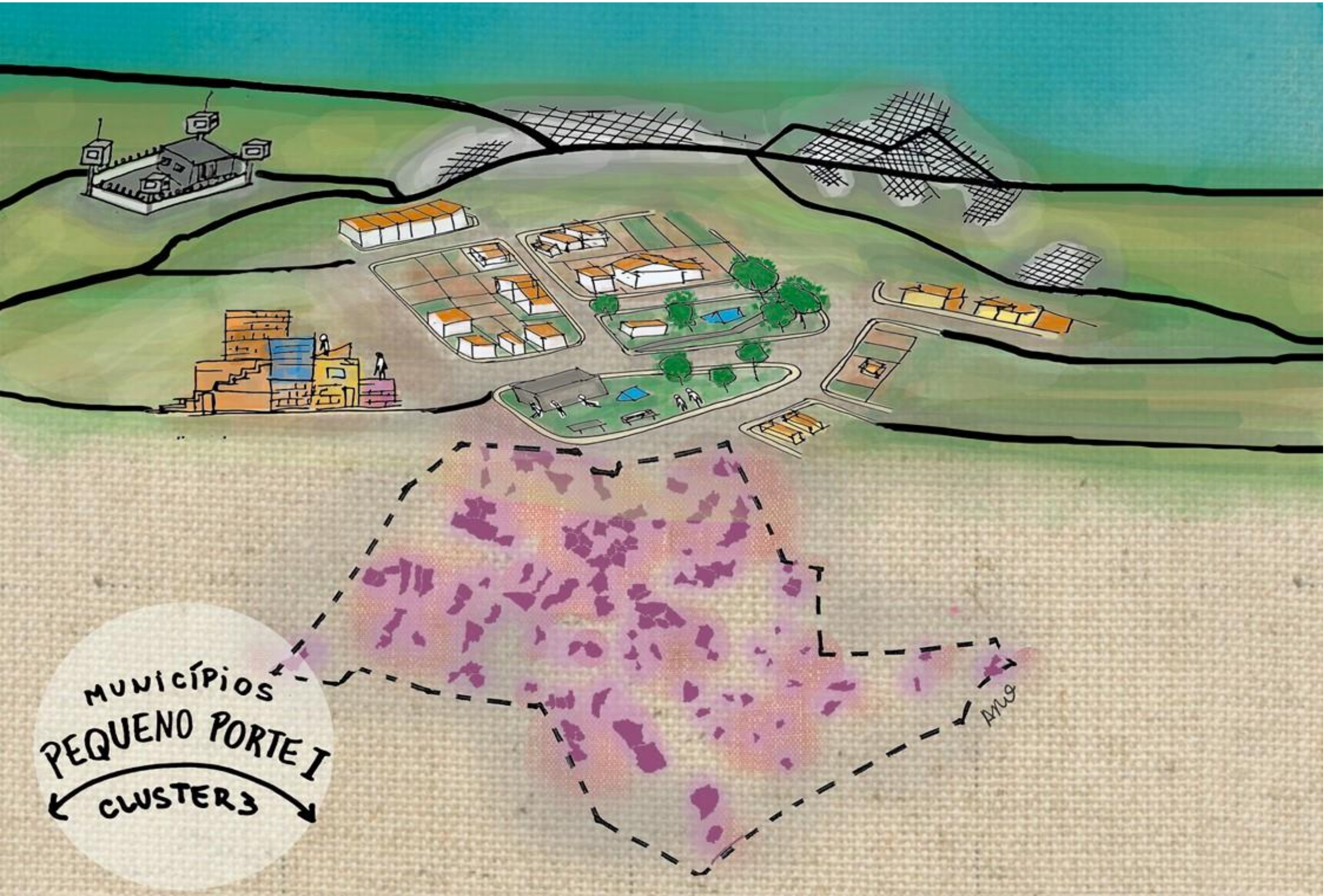


Fonte: SAGI/MC - VIS DATA, Jul/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 61. Amarela

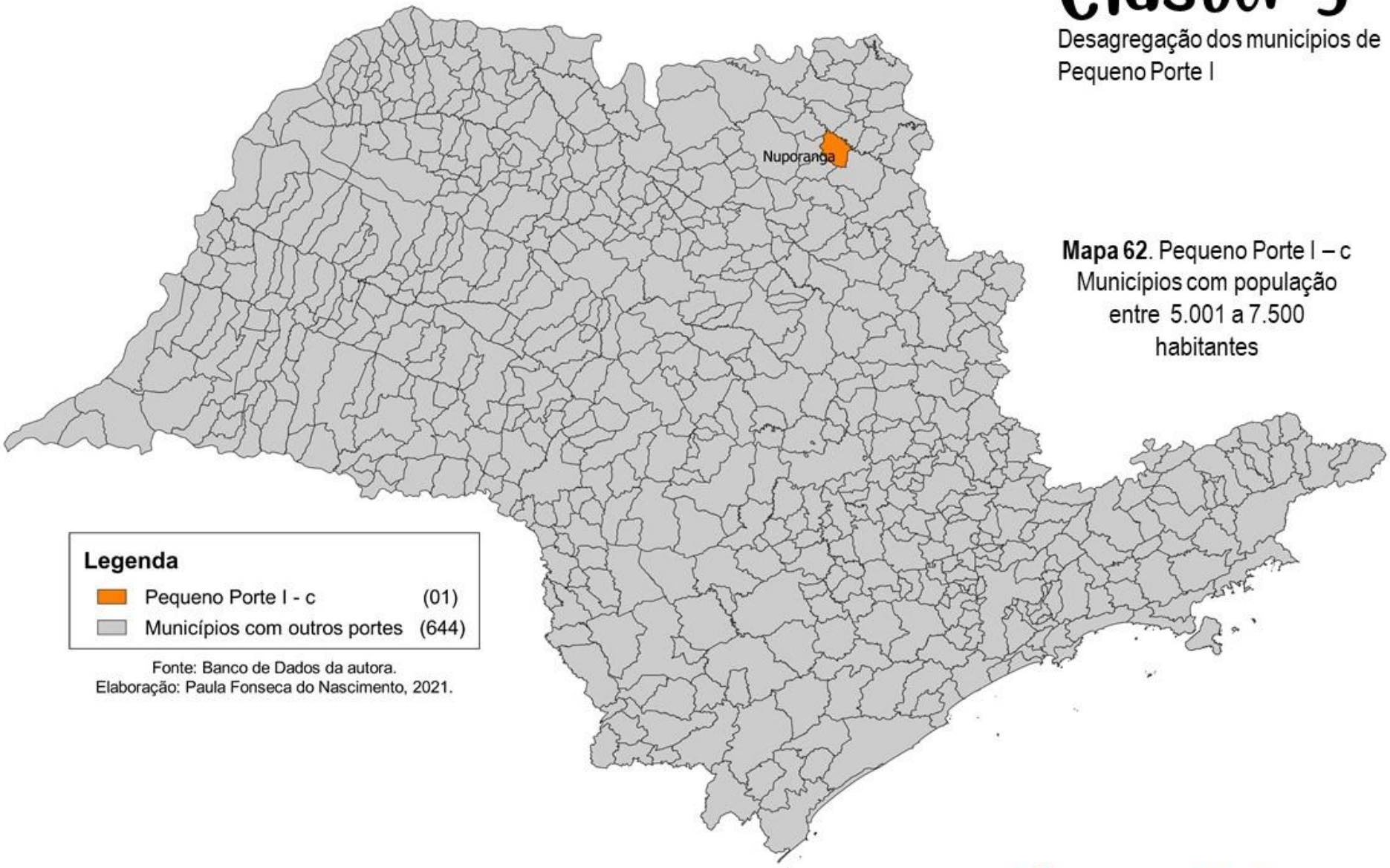


Fonte: SAGI/MC - VIS DATA, jul/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.


MUNICÍPIOS
PEQUENO PORTE I
CLUSTER 3

Cluster 3

Desagregação dos municípios de Pequeno Porte I

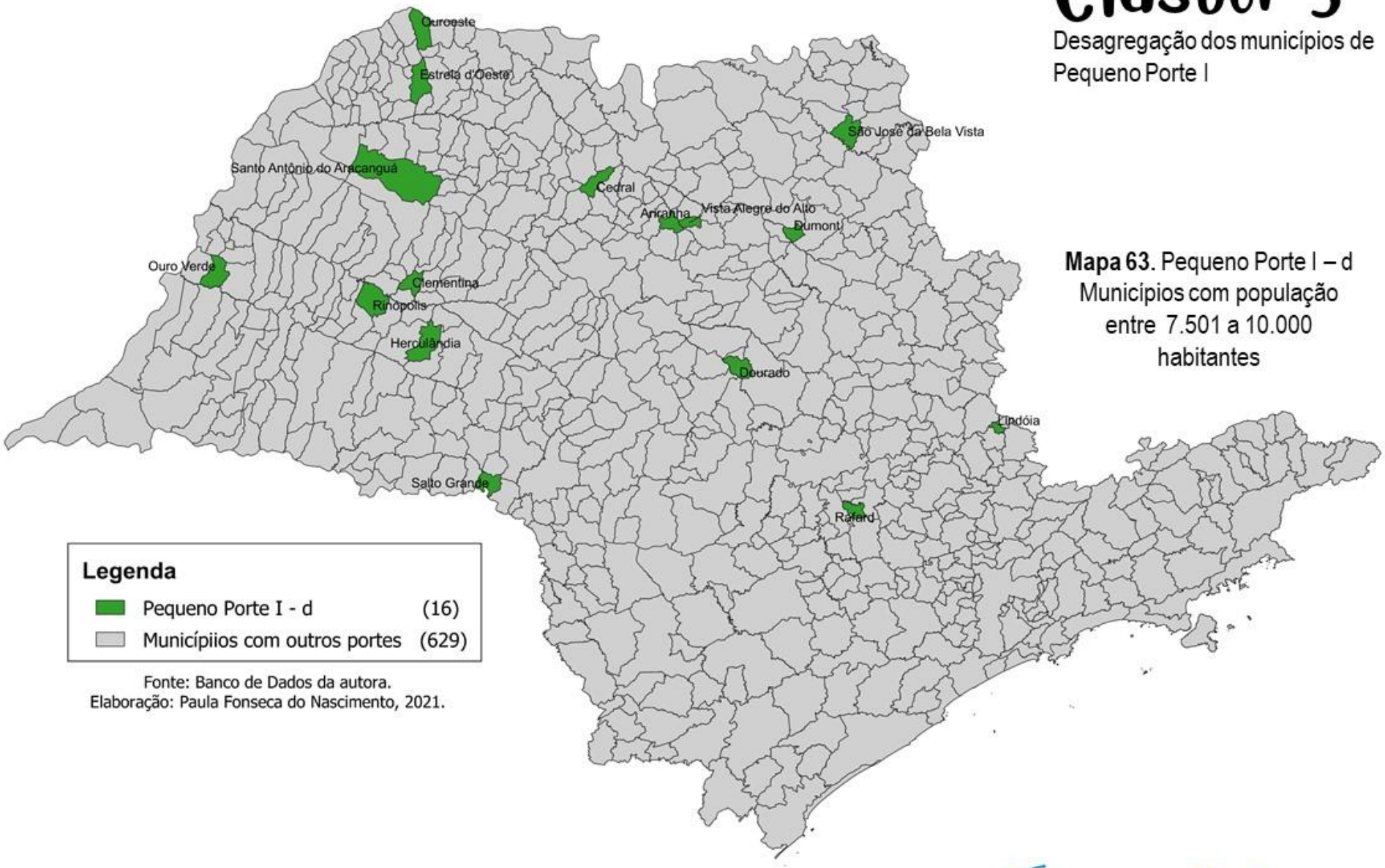


Mapa 62. Pequeno Porte I – c
Municípios com população entre 5.001 a 7.500 habitantes

Fonte: Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Cluster 3

Desagregação dos municípios de Pequeno Porte I

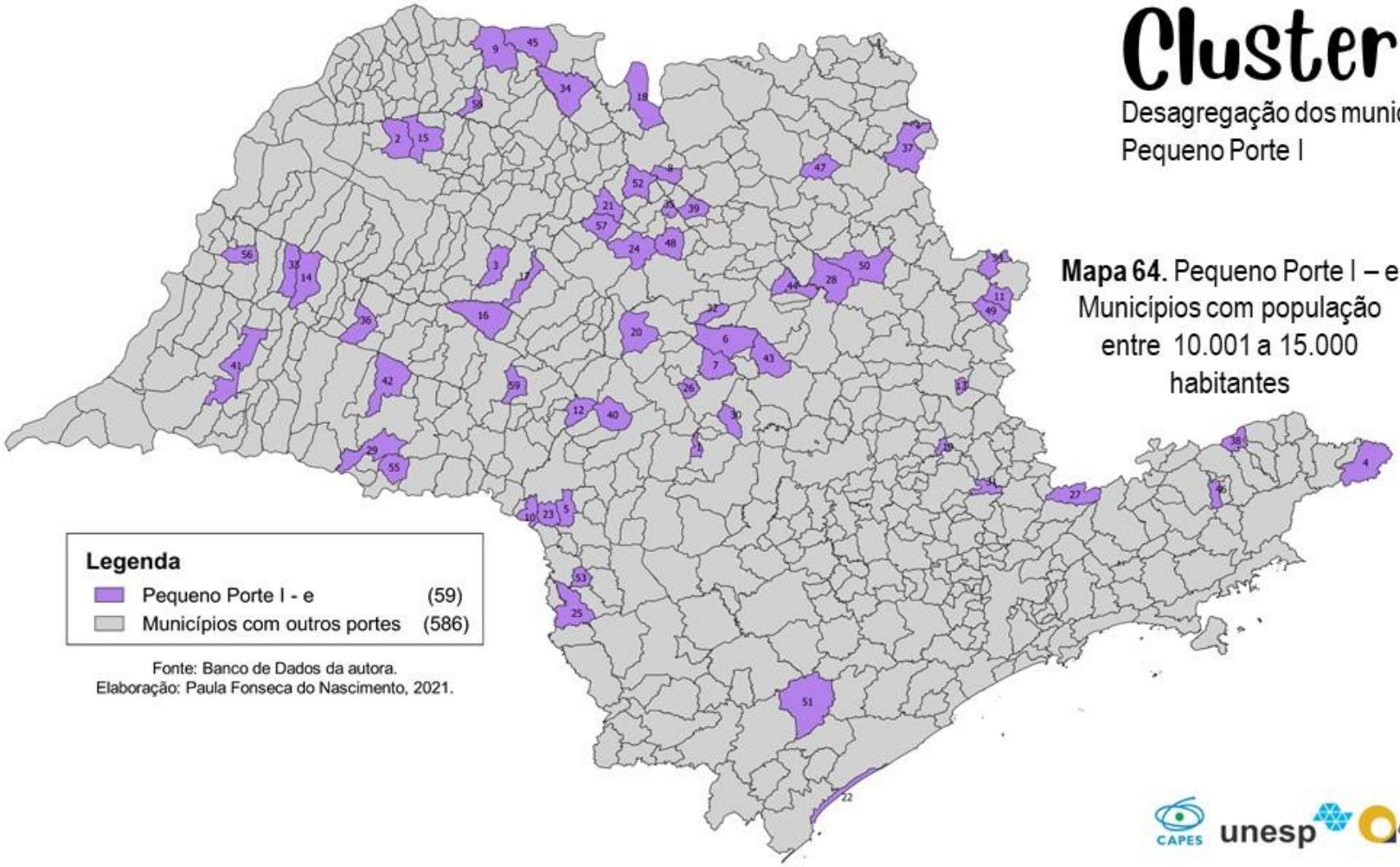


Mapa 63. Pequeno Porte I – d Municípios com população entre 7.501 a 10.000 habitantes

Fonte: Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Cluster 3

Desagregação dos municípios de Pequeno Porte I



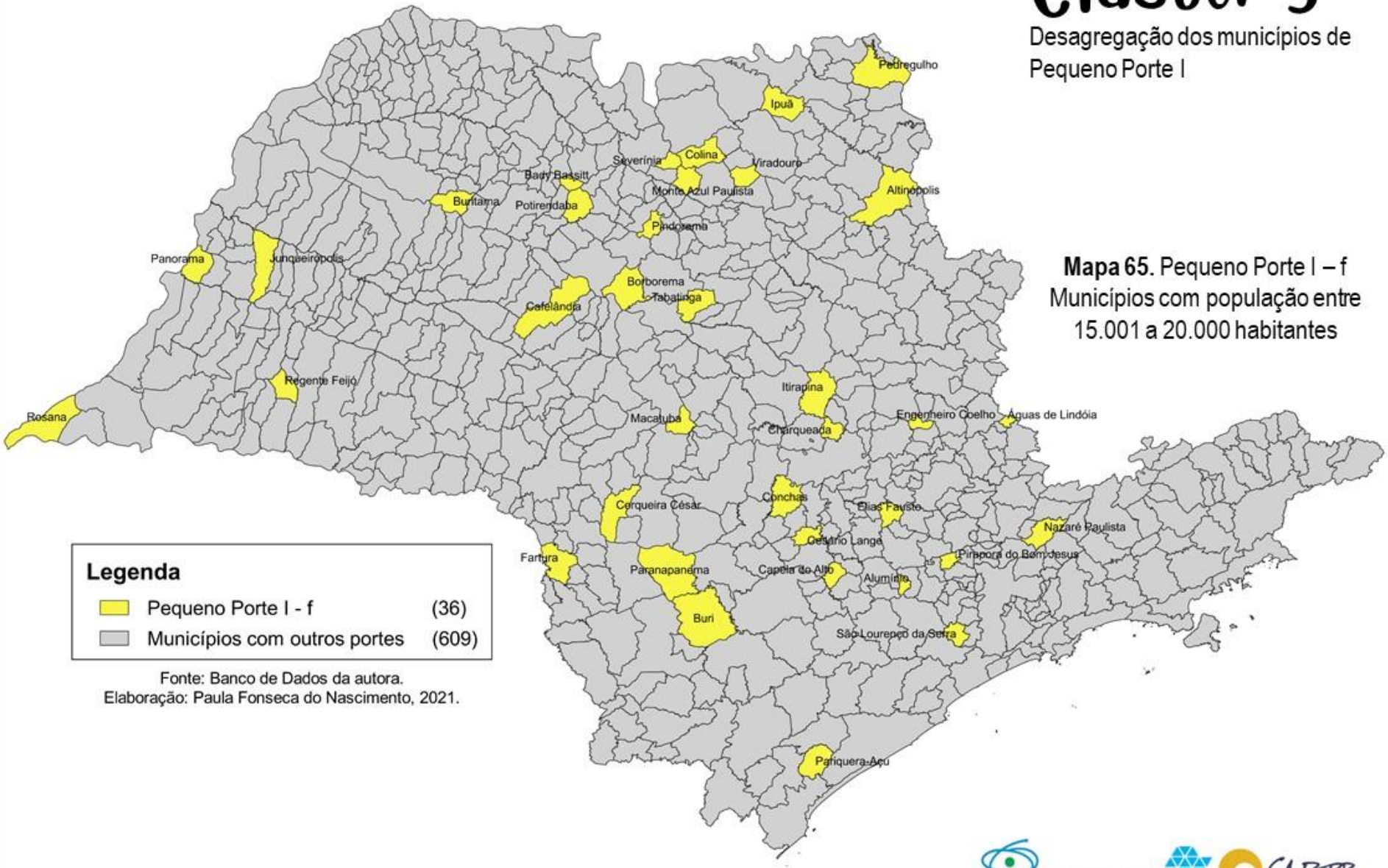
Mapa 64. Pequeno Porte I – e Municípios com população entre 10.001 a 15.000 habitantes

Fonte: Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Legenda											
1	Areiópolis	11	Divinolândia	21	Ibirá	31	Morungaba	41	Presidente Bernardes	51	Sete Barras
2	Auriflama	12	Duartina	22	Ilha Comprida	32	Nova Europa	42	Quatá	52	Tabapuã
3	Avanhandava	13	Estiva Gerbi	23	Ipaussu	33	Pacaembu	43	Ribeirão Bonito	53	Taguai
4	Bananal	14	Flórida Paulista	24	Itajobi	34	Palestina	44	Rincão	54	Tapiratiba
5	Bernardino de Campos	15	General Salgado	25	Itaporanga	35	Palmares Paulista	45	Riolândia	55	Tarumã
6	Boa Esperança do Sul	16	Getulina	26	Itapui	36	Parapuã	46	Roseira	56	Tupi Paulista
7	Bocaina	17	Guaiçara	27	Joanópolis	37	Patrocínio Paulista	47	Sales Oliveira	57	Urupês
8	Cajobi	18	Guaraci	28	Luís Antônio	38	Piquete	48	Santa Adélia	58	Valentim Gentil
9	Cardoso	19	Holambra	29	Maracaí	39	Pirangi	49	São Sebastião da Grama	59	Vera Cruz
10	Chavantes	20	Iacanga	30	Mineiros do Tietê	40	Piratininga	50	São Simão		

Cluster 3

Desagregação dos municípios de Pequeno Porte I



Mapa 65. Pequeno Porte I – f
Municípios com população entre
15.001 a 20.000 habitantes

Legenda

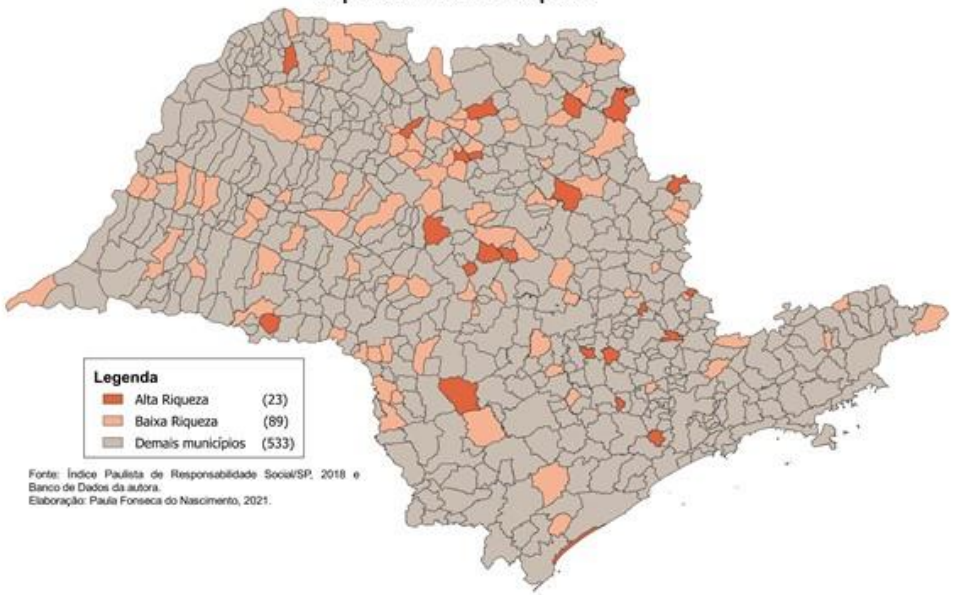
Pequeno Porte I - f	(36)
Municípios com outros portes	(609)

Fonte: Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Cluster 3

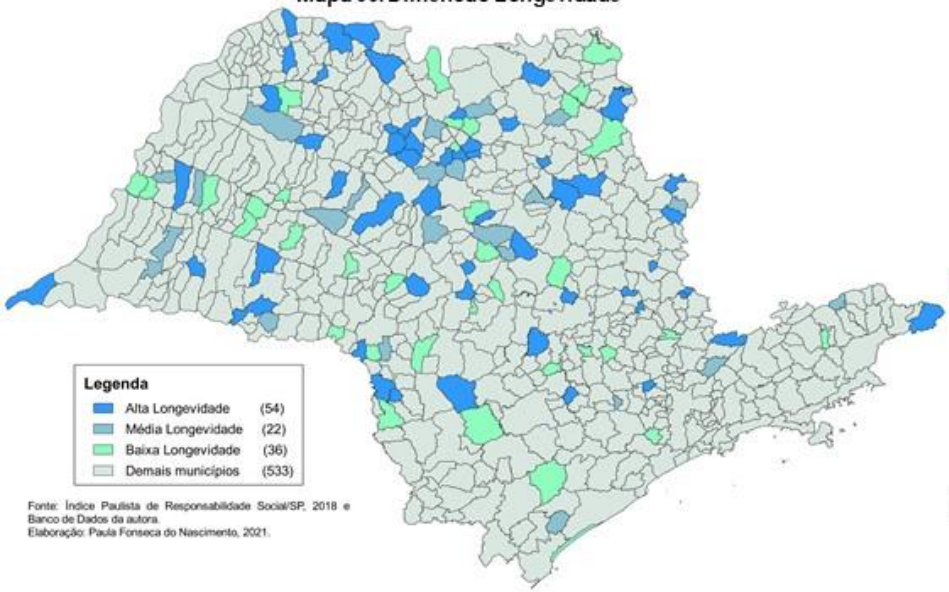
Dimensões Riqueza, Longevidade e Escolaridade do Índice Paulista de Responsabilidade Social

Mapa 68. Dimensão Riqueza



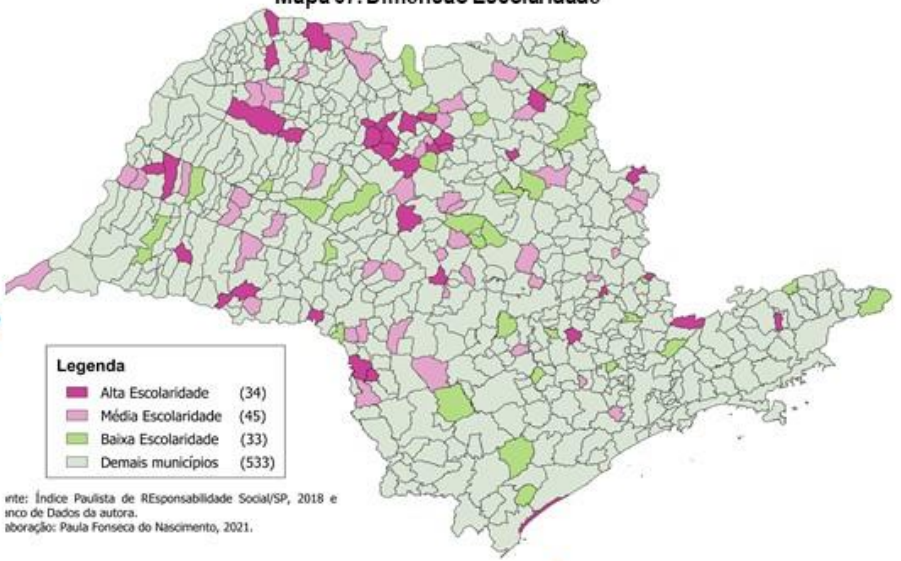
Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/SP, 2018 e Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 66. Dimensão Longevidade



Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/SP, 2018 e Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

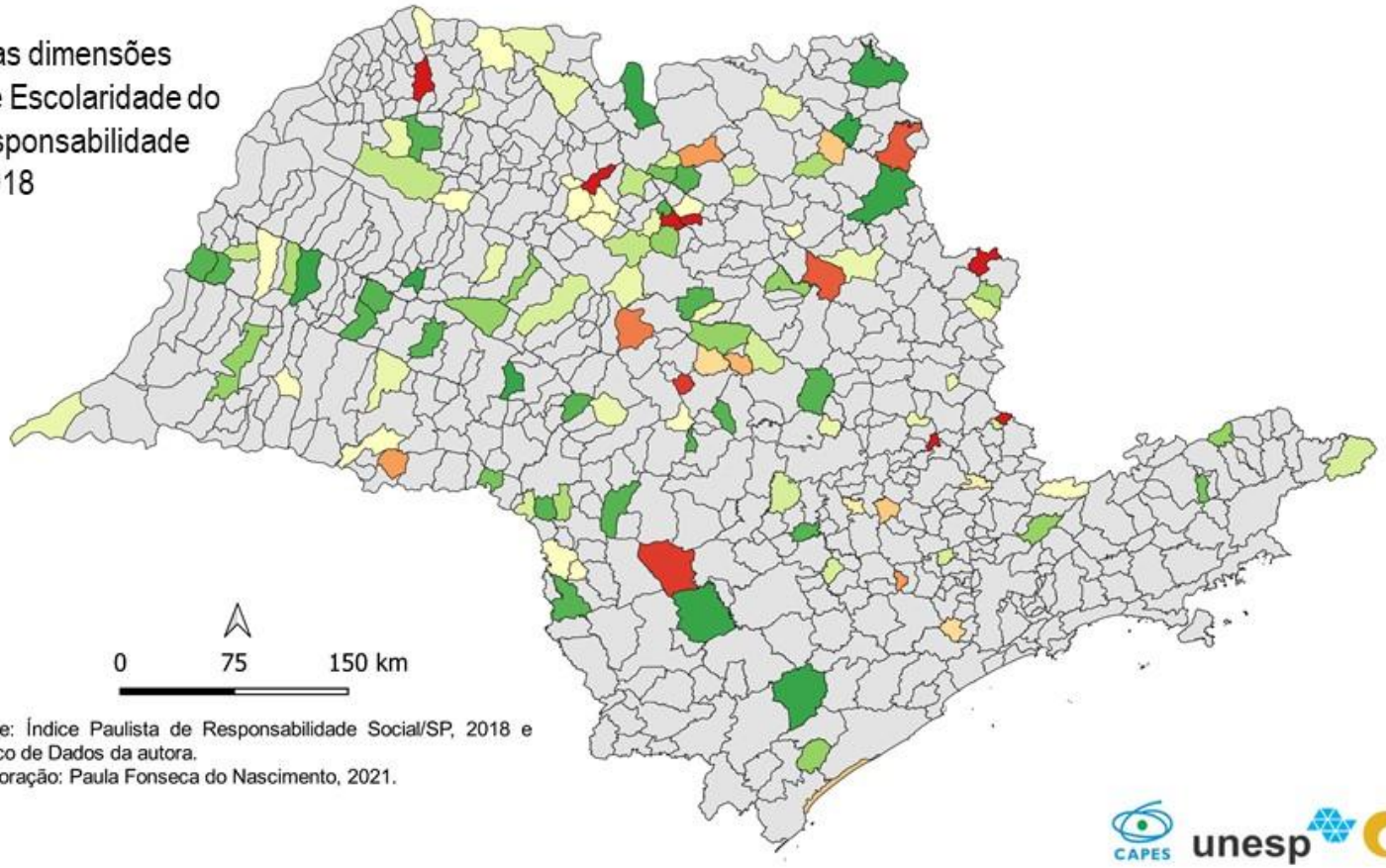
Mapa 67. Dimensão Escolaridade



nte: Índice Paulista de REsponsabilidade Social/SP, 2018 e nco de Dados da autora.
aboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Cluster 3

Mapa 69. Síntese das dimensões Riqueza, Longevidade e Escolaridade do Índice Paulista de Responsabilidade Social, 2018



Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social/SP, 2018 e Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

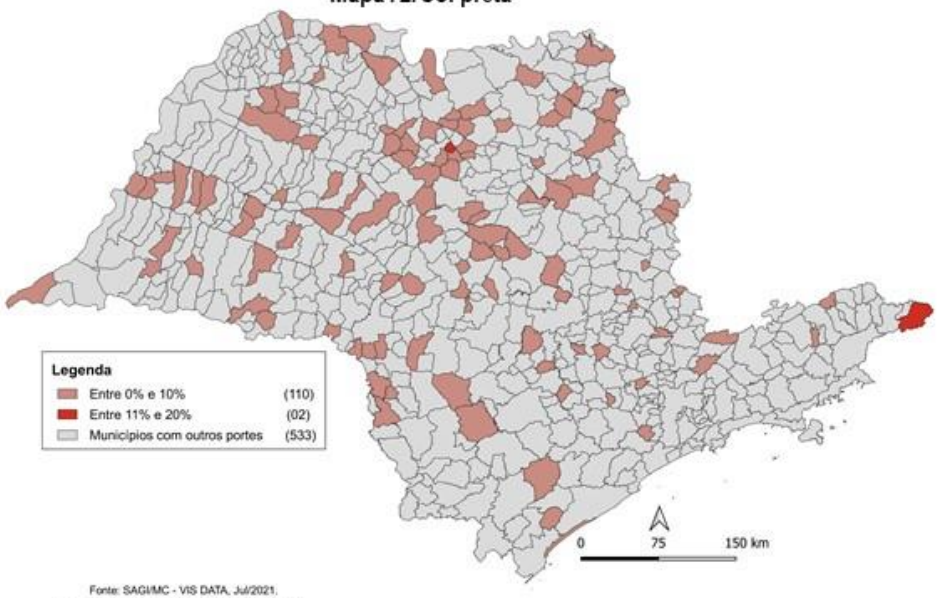
Legenda

Alta Riqueza / Alta Longevidade / Alta Escolaridade	(07)
Alta Riqueza / Alta Longevidade / Média Escolaridade	(02)
Alta Riqueza / Alta Longevidade / Baixa Escolaridade	(02)
Alta Riqueza / Média Longevidade / Alta Escolaridade	(01)
Alta Riqueza / Média Longevidade / Média Escolaridade	(03)
Alta Riqueza / Média Longevidade / Baixa Escolaridade	(01)
Alta Riqueza / Baixa Longevidade / Alta Escolaridade	(03)
Alta Riqueza / Baixa Longevidade / Média Escolaridade	(02)
Alta Riqueza / Baixa Longevidade / Baixa Escolaridade	(02)
Baixa Riqueza / Alta Longevidade / Alta Escolaridade	(16)
Baixa Riqueza / Alta Longevidade / Média Escolaridade	(17)
Baixa Riqueza / Alta Longevidade / Baixa Escolaridade	(10)
Baixa Riqueza / Média Longevidade / Alta Escolaridade	(04)
Baixa Riqueza / Média Longevidade / Média Escolaridade	(04)
Baixa Riqueza / Média Longevidade / Baixa Escolaridade	(09)
Baixa Riqueza / Baixa Longevidade / Alta Escolaridade	(03)
Baixa Riqueza / Baixa Longevidade / Média Escolaridade	(17)
Baixa Riqueza / Baixa Longevidade / Baixa Escolaridade	(09)
Demais municípios	(533)

Cluster 3

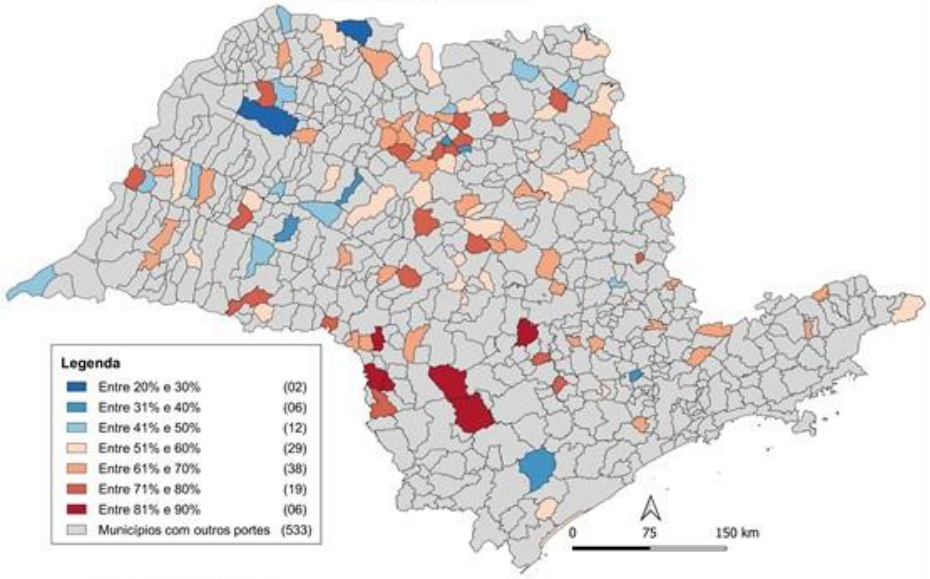
Cor e etnia autodeclaradas por pessoas inscritas no CadÚnico

Mapa 72. Cor preta



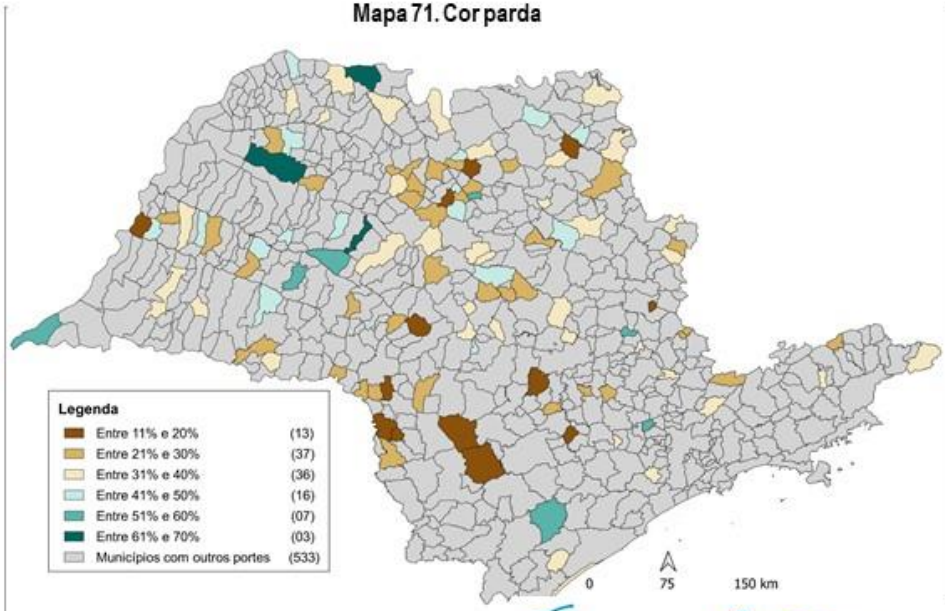
Fonte: SAGI/MC - VIS DATA, Jul/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 70. Cor branca



Fonte: SAGI/MC - VIS DATA, Jul/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 71. Cor parda

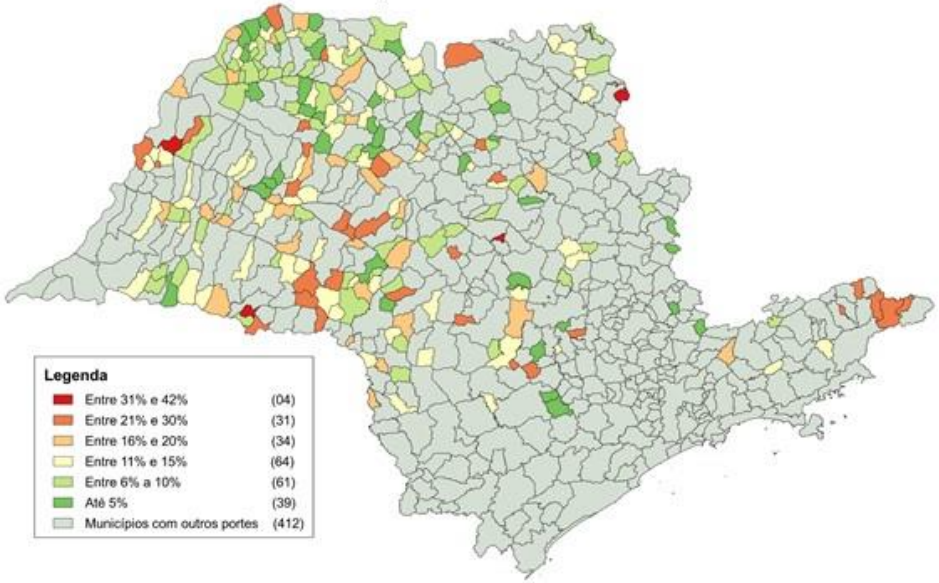


Fonte: SAGI/MC - VIS DATA, Jul/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

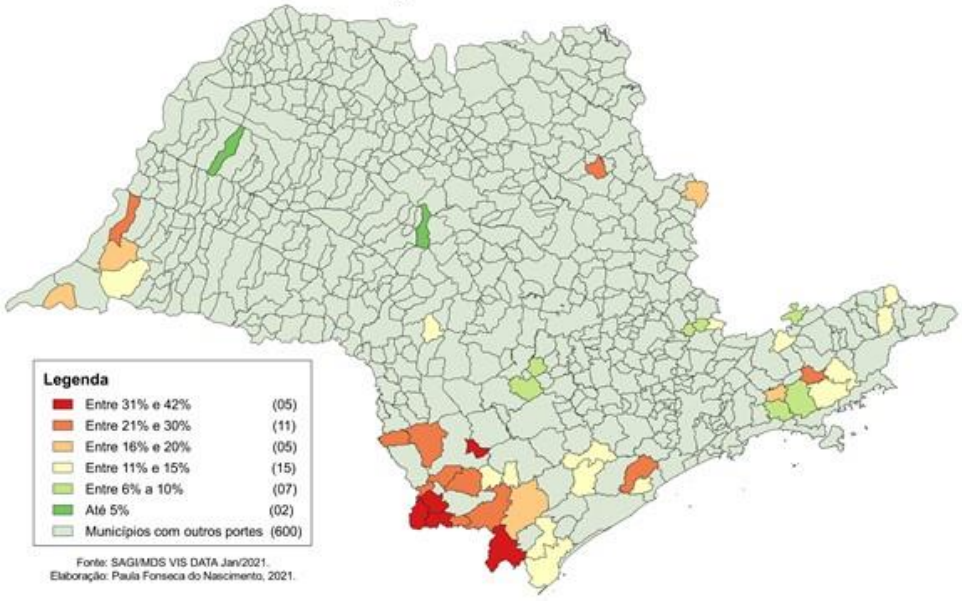
Cluster 1, 2 e 3

Percentual de população em situação de extrema pobreza em municípios de Pequeno Porte I em relação a população total

Mapa 75. Cluster 1

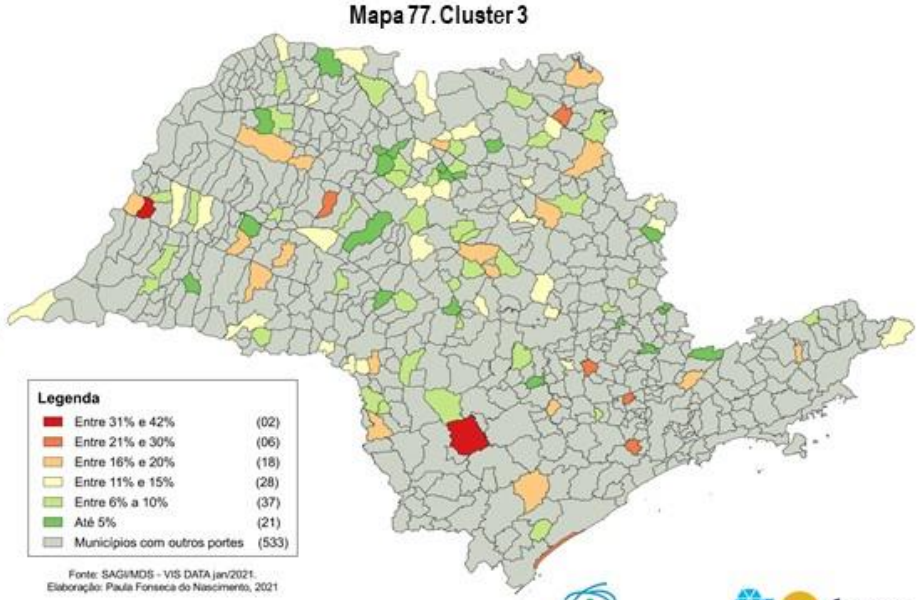


Mapa 76. Cluster 2



Fonte: SAGI/MDS VIS DATA Jan/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 77. Cluster 3

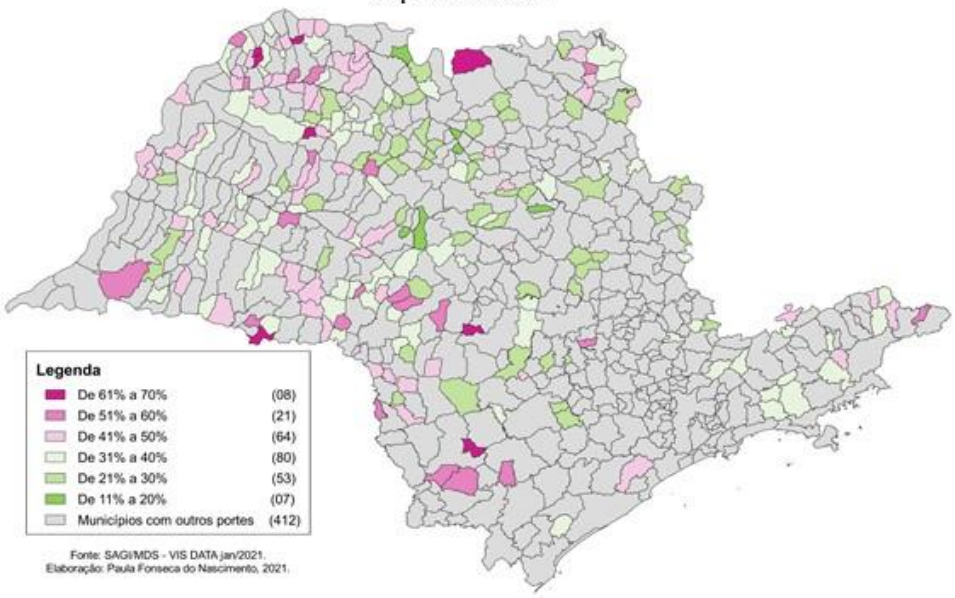


Fonte: SAGI/MDS - VIS DATA jan/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Cluster 1, 2 e 3

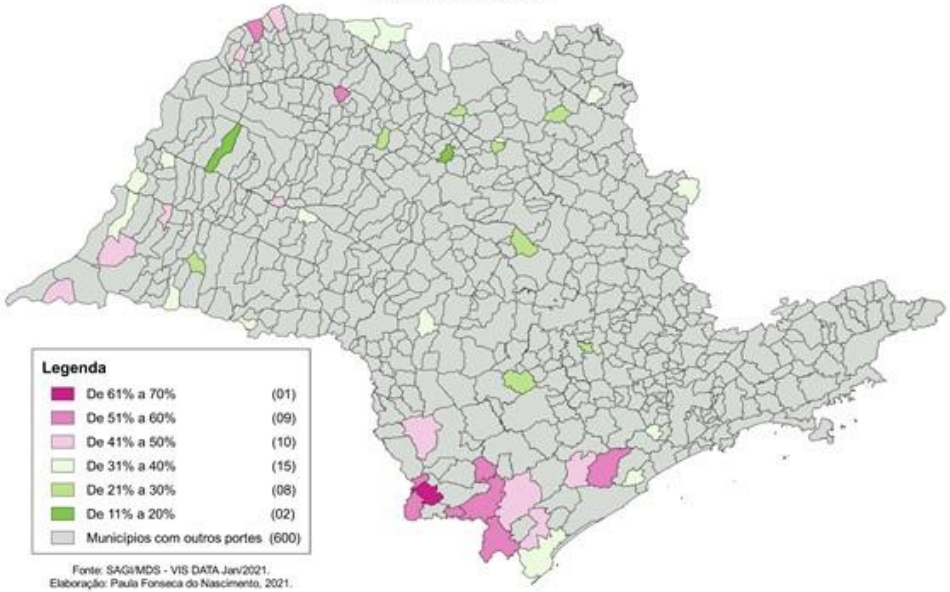
Percentual de população inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico em relação a população total

Mapa 78. Cluster 1



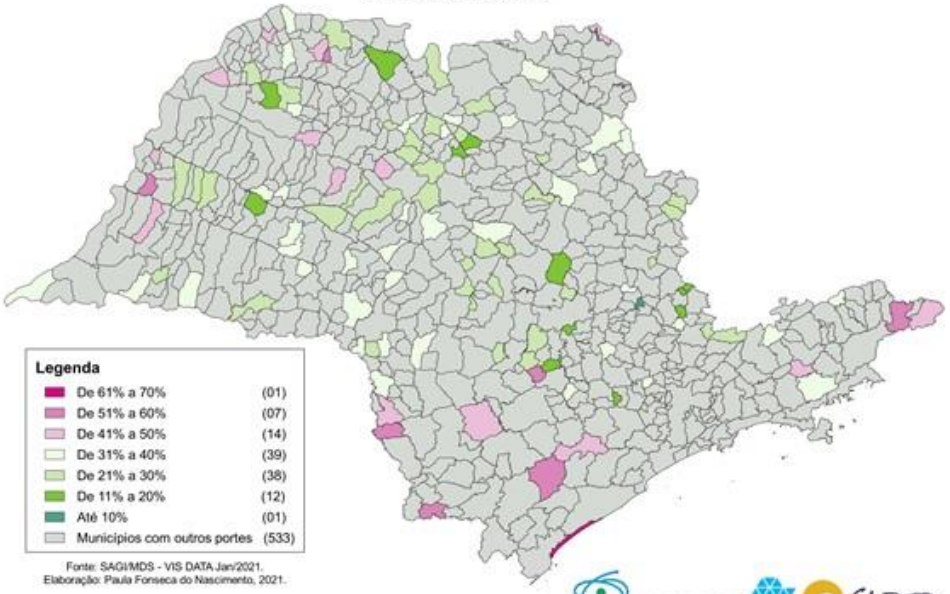
Fonte: SAGI/MDS - VIS DATA jan/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 79. Cluster 2



Fonte: SAGI/MDS - VIS DATA Jan/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 80. Cluster 3

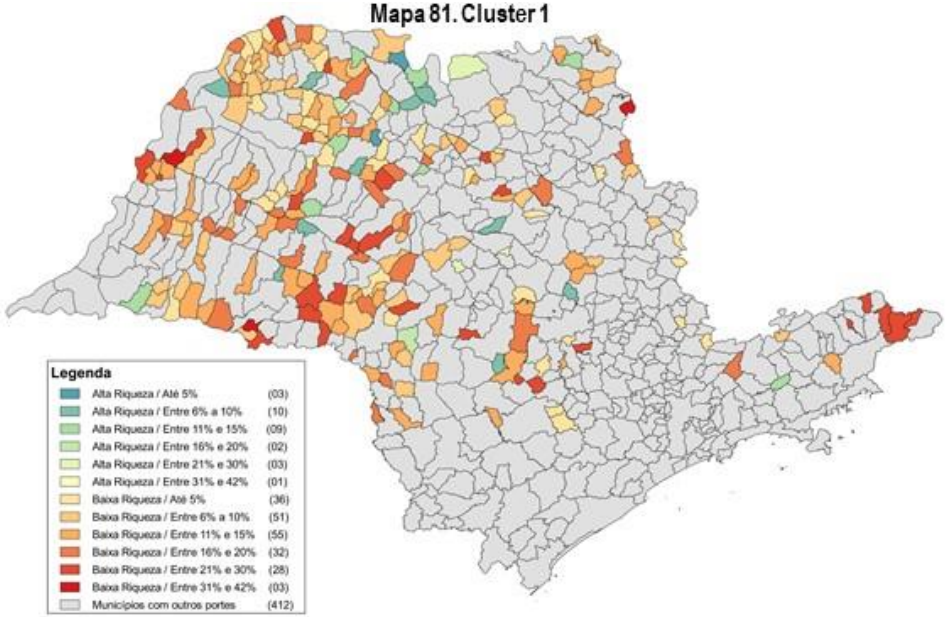


Fonte: SAGI/MDS - VIS DATA Jan/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Cluster 1, 2 e 3

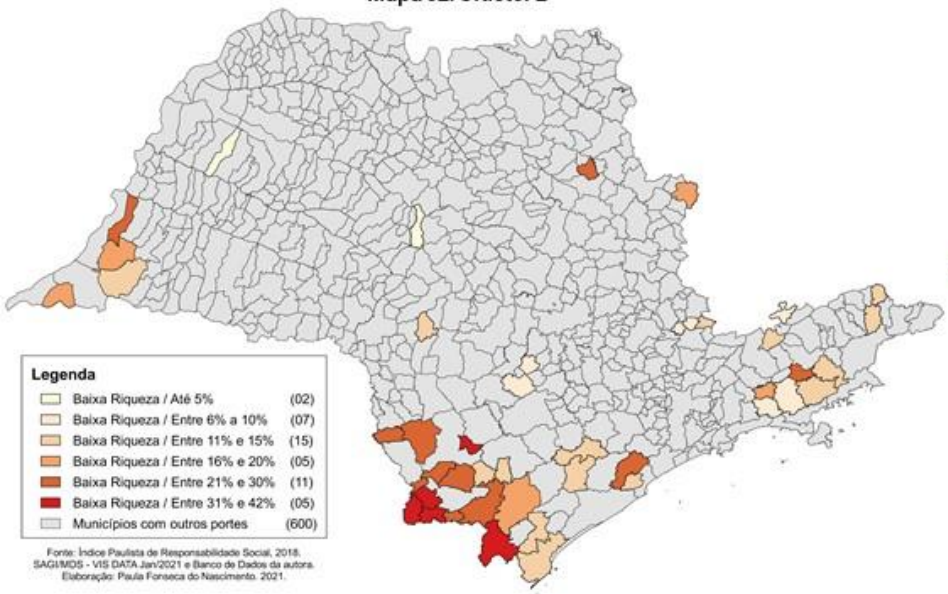
Dimensão Riqueza do Índice Paulista de Responsabilidade Social (2018) e o percentual populacional de extremamente pobres em municipios paulistas de Pequeno Porte I em relação a população total inscritas

Mapa 81. Cluster 1



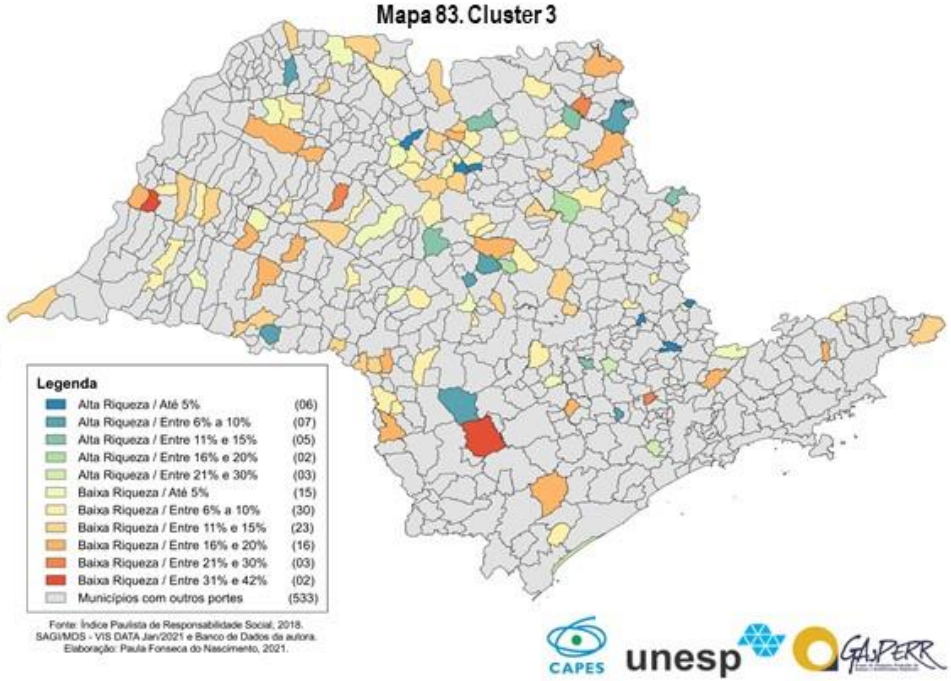
Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social, 2018. SAGI/MDS - VIS DATA Jan/2021 e Banco de Dados da autora. Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 82. Cluster 2



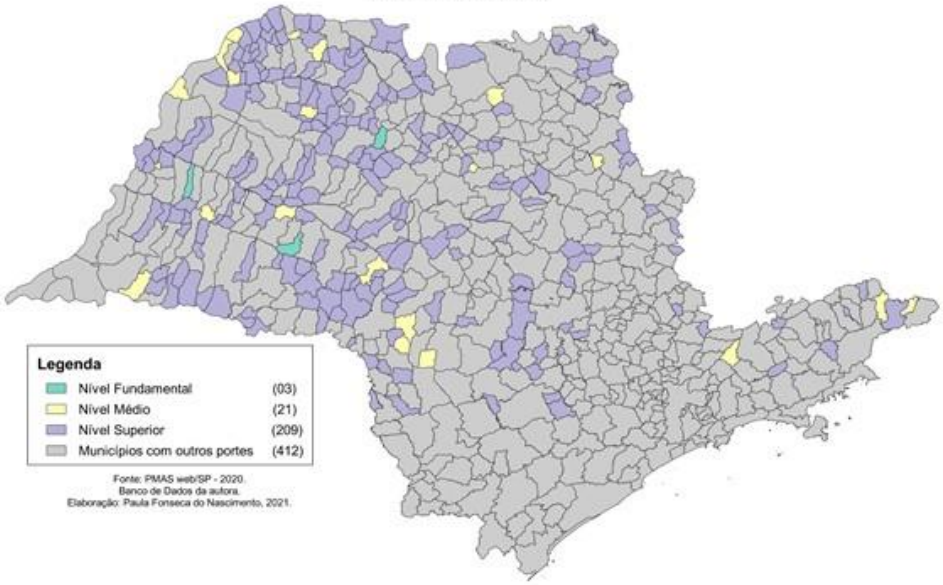
Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social, 2018. SAGI/MDS - VIS DATA Jan/2021 e Banco de Dados da autora. Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 83. Cluster 3



Fonte: Índice Paulista de Responsabilidade Social, 2018. SAGI/MDS - VIS DATA Jan/2021 e Banco de Dados da autora. Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

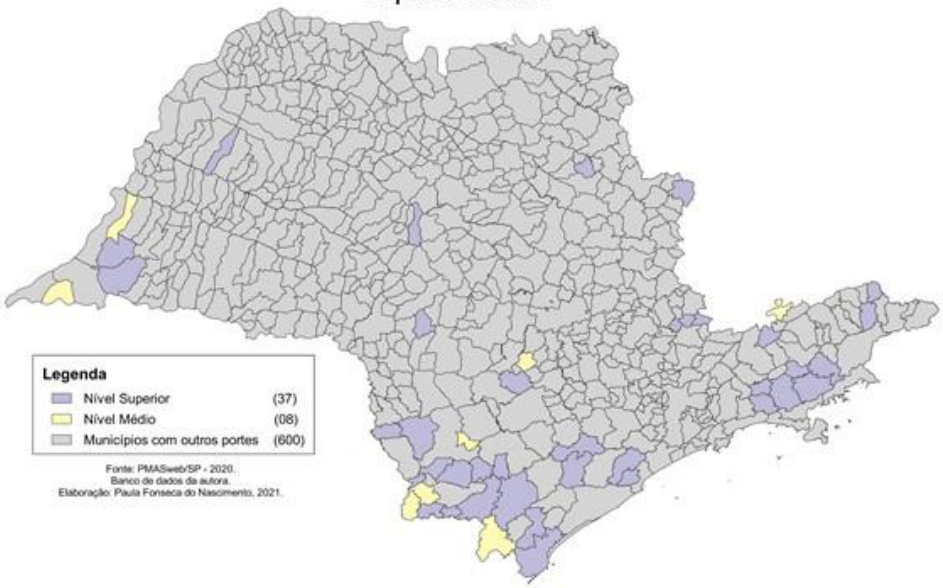
Mapa 84. Cluster 1



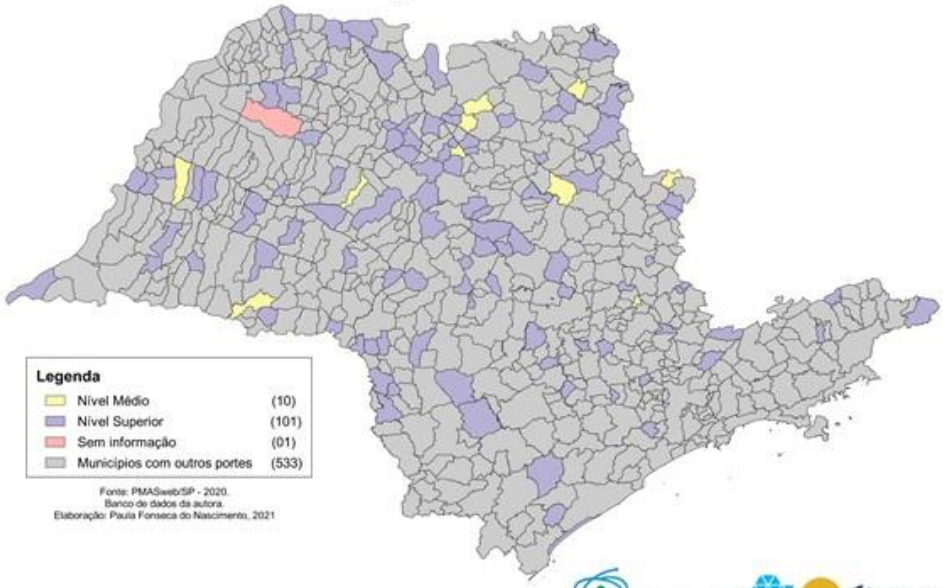
Cluster 1, 2 e 3

Nível de escolaridade dos Gestores municipais da Política de Assistência Social em municípios paulistas de Pequeno Porte I

Mapa 85. Cluster 2



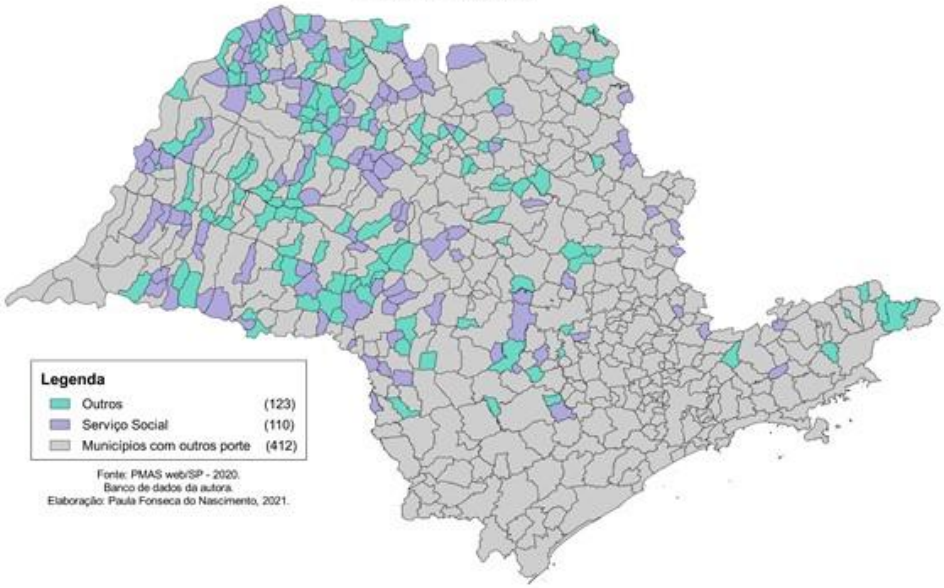
Mapa 86. Cluster 3



Cluster 1, 2 e 3

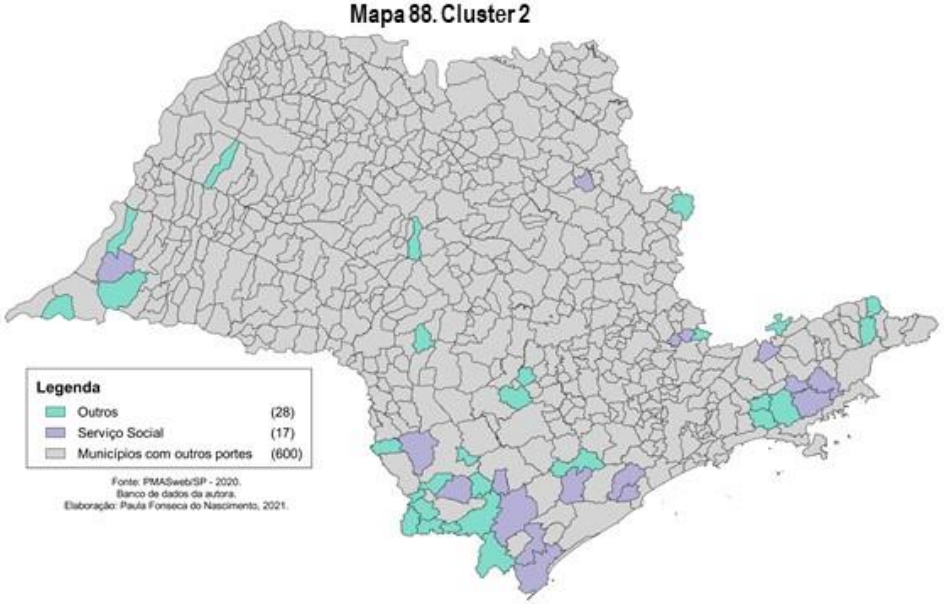
Área de formação dos gestores municipais da Politica de Assistência Social em municipios paulistas de Pequeno Porte I

Mapa 87. Cluster 1



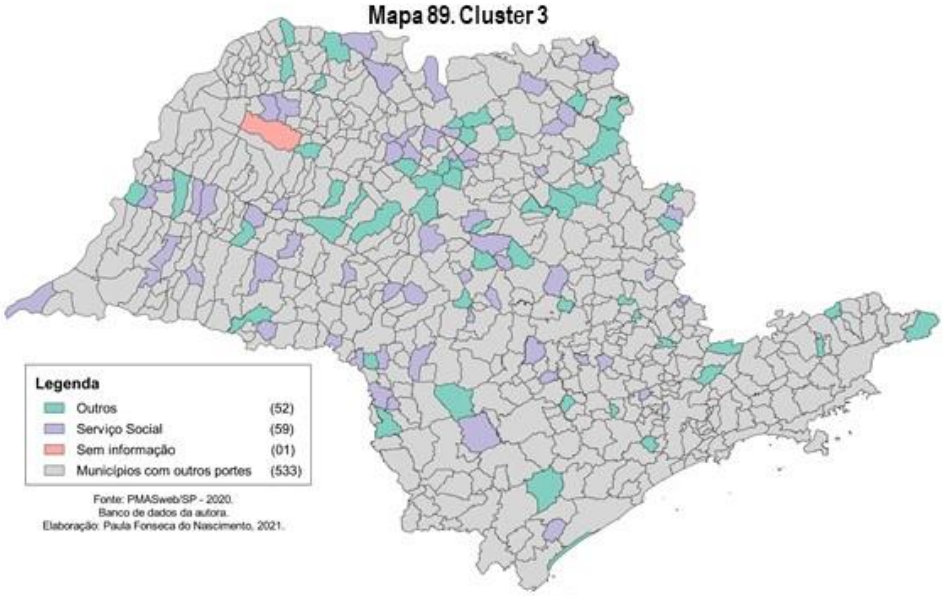
Fonte: PMAS web/SP - 2020.
Banco de dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 88. Cluster 2



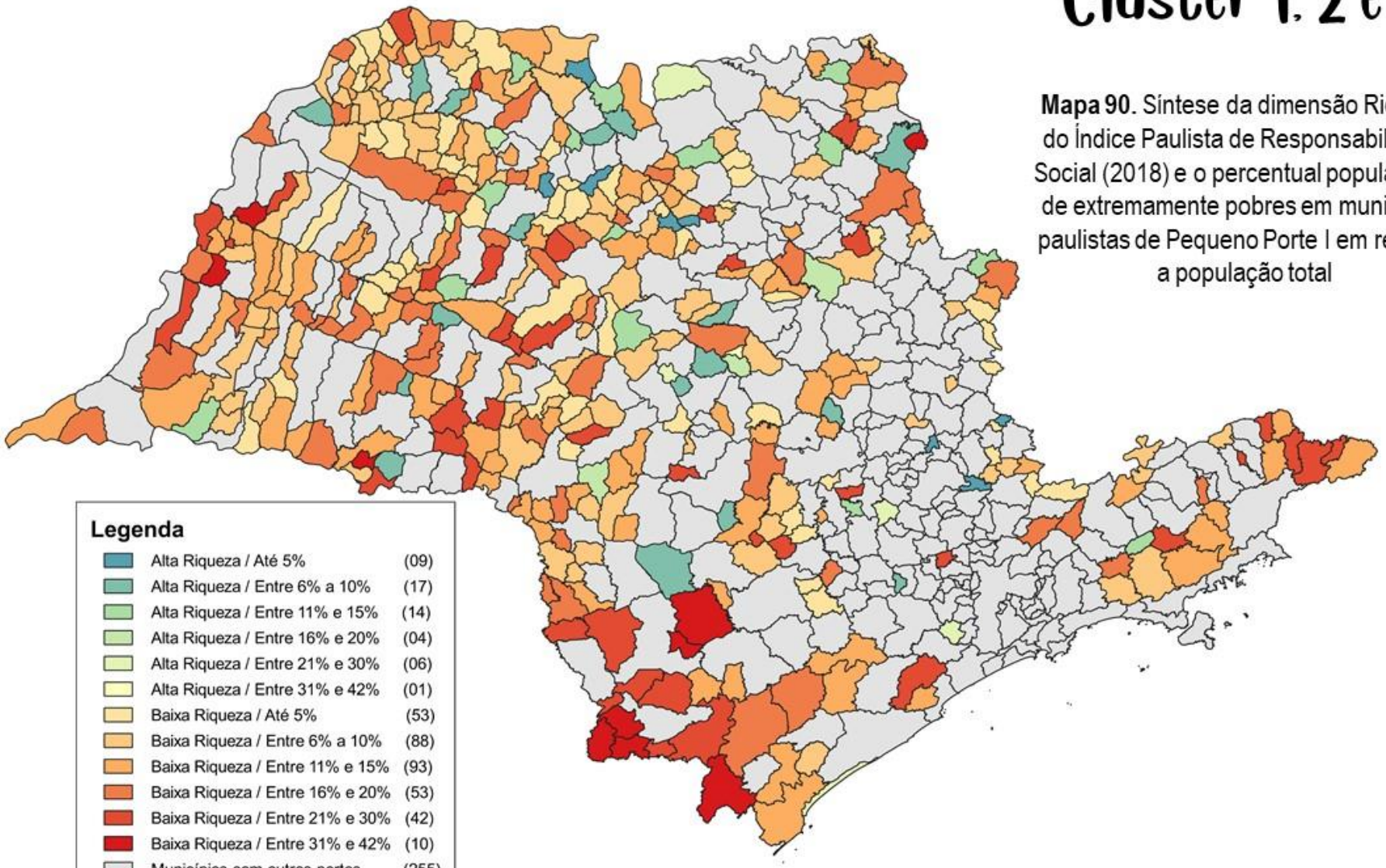
Fonte: PMASweb/SP - 2020.
Banco de dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 89. Cluster 3



Fonte: PMASweb/SP - 2020.
Banco de dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Cluster 1, 2 e 3



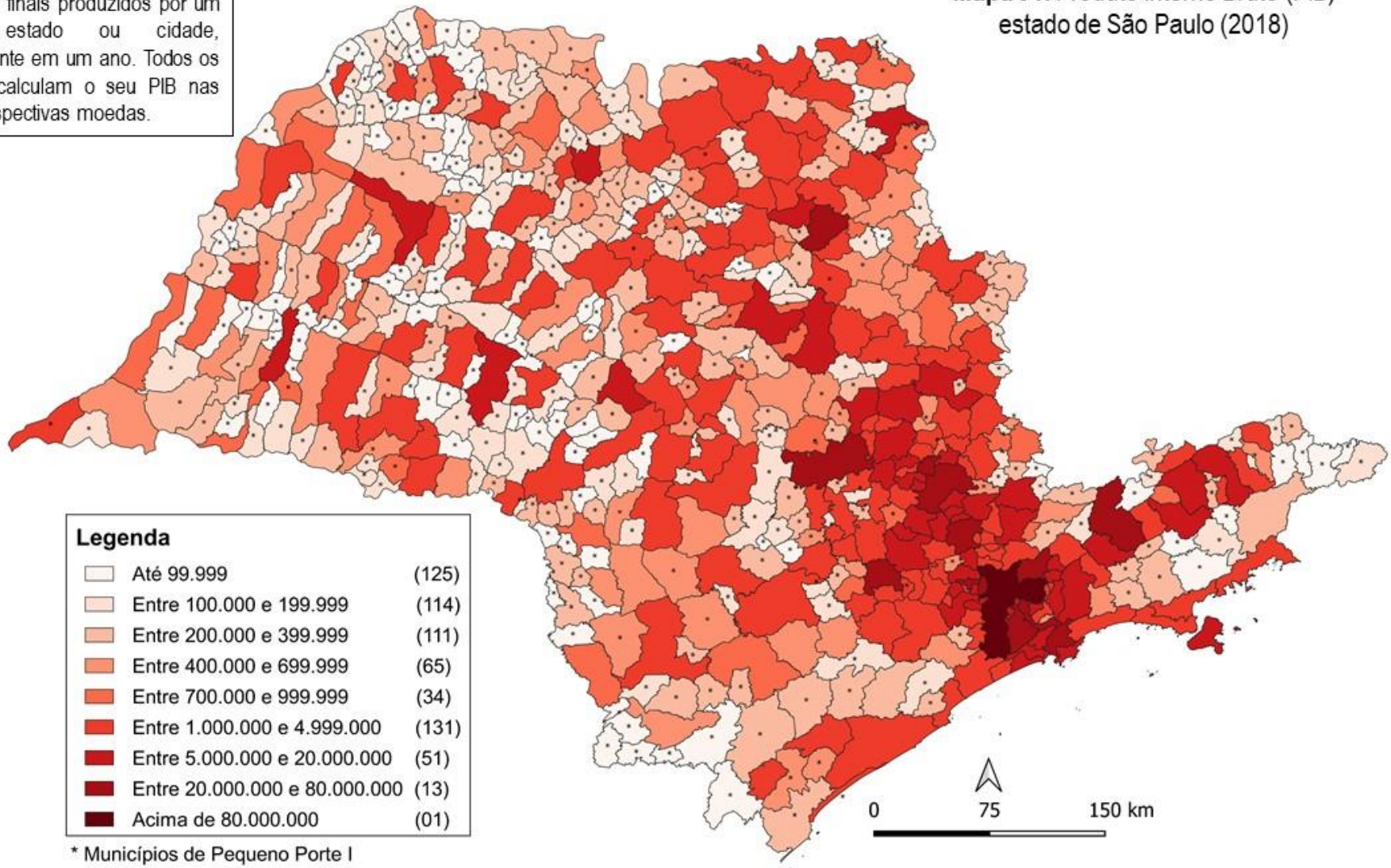
Mapa 90. Síntese da dimensão Riqueza do Índice Paulista de Responsabilidade Social (2018) e o percentual populacional de extremamente pobres em municípios paulistas de Pequeno Porte I em relação a população total

Fontes: Índice Paulista de Responsabilidade Social, 2018.
SAGI/MDS - VIS DATA Jan/2021 e Banco de Dados da autora.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Estado de São Paulo

O **Produto Interno Bruto** (PIB) é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um pais, estado ou cidade, geralmente em um ano. Todos os paises calculam o seu PIB nas suas respectivas moedas.

Mapa 91. Produto Interno Bruto (PIB) estado de São Paulo (2018)

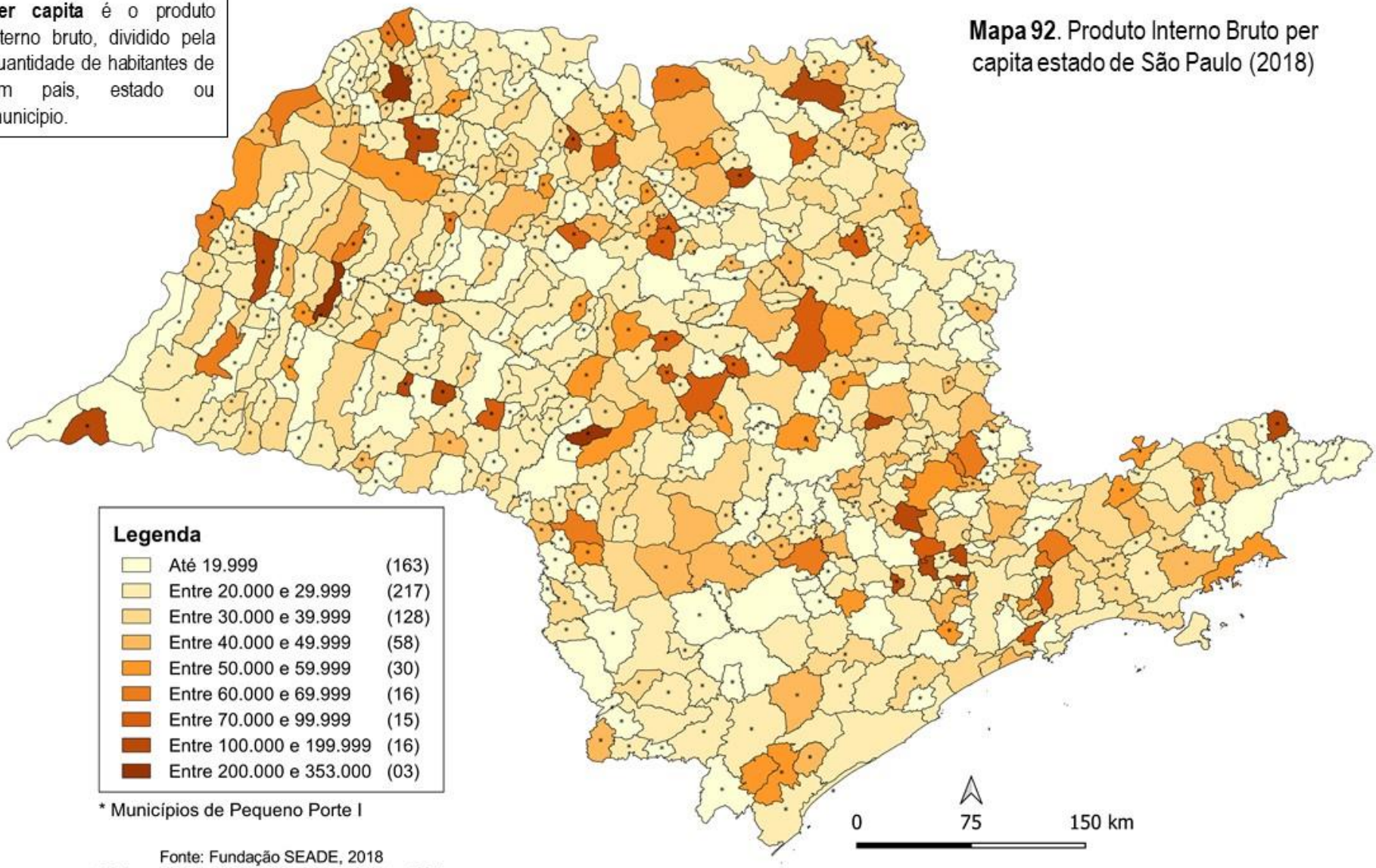


* Municípios de Pequeno Porte I

Fonte: Fundação SEADE, 2018
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Produto Interno Bruto (PIB) **per capita** é o produto interno bruto, dividido pela quantidade de habitantes de um pais, estado ou municipio.

Mapa 92. Produto Interno Bruto per capita estado de São Paulo (2018)



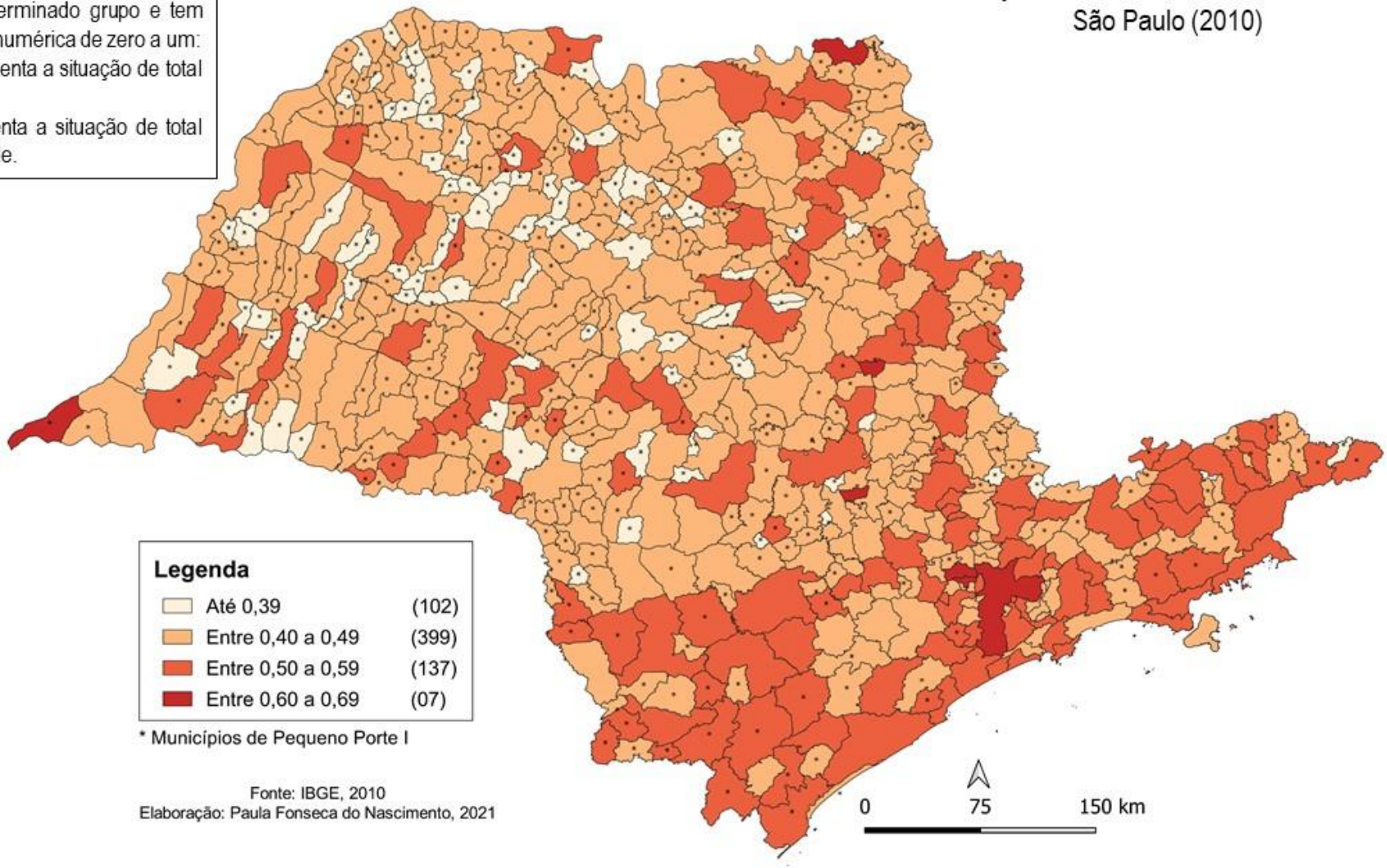
* Municípios de Pequeno Porte I

Fonte: Fundação SEADE, 2018
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Índice de Gini é um instrumento para medir o grau de desigualdade na distribuição de renda domiciliar per capita em determinado grupo e tem uma variação numérica de zero a um:

- **Zero** representa a situação de total igualdade;
- **Um** representa a situação de total desigualdade.

Mapa 93. Índice de Gini do estado de São Paulo (2010)

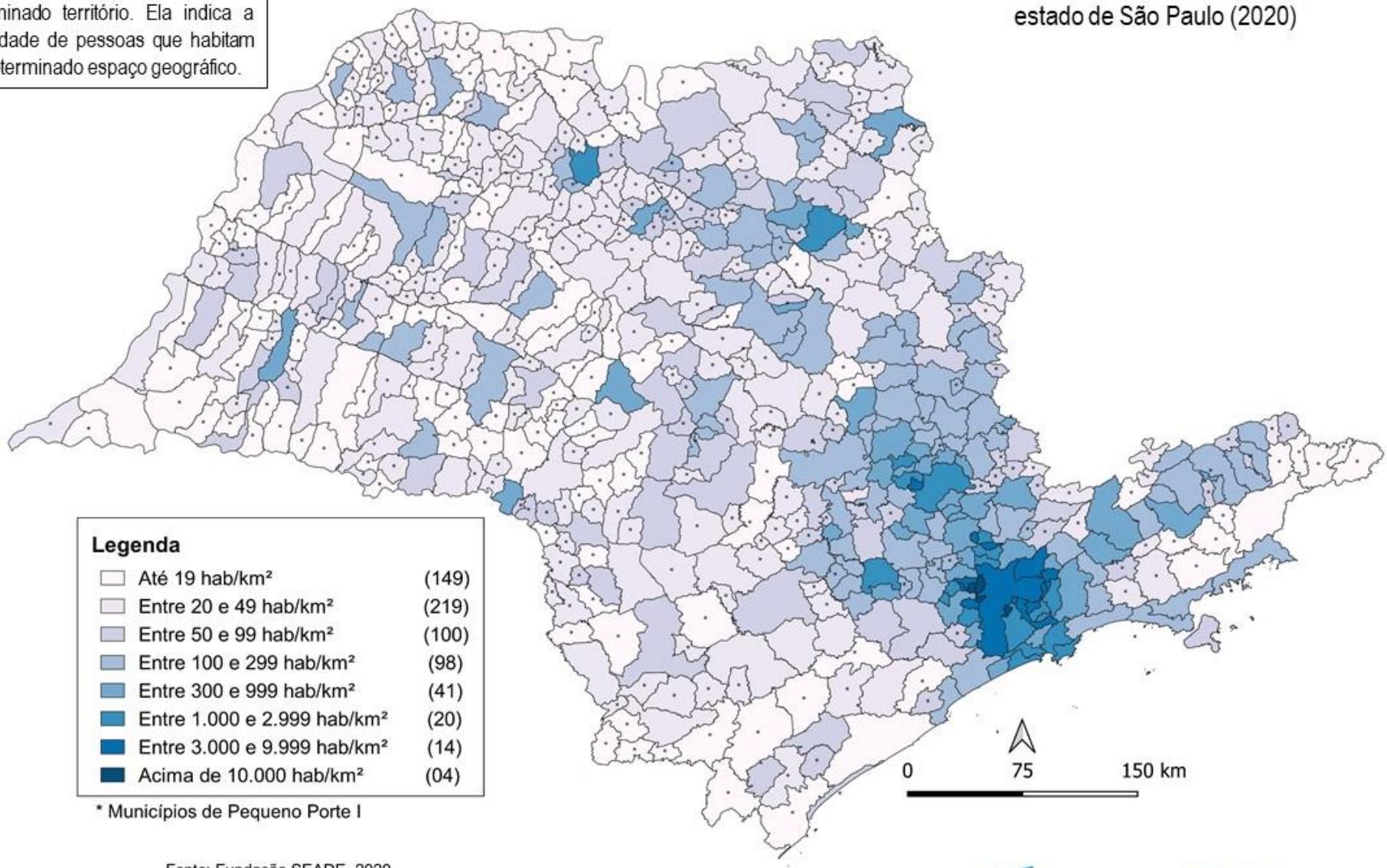


* Municípios de Pequeno Porte I

Fonte: IBGE, 2010
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Densidade demográfica trata da distribuição espacial dos habitantes por quilômetro quadrado em um determinado território. Ela indica a quantidade de pessoas que habitam um determinado espaço geográfico.

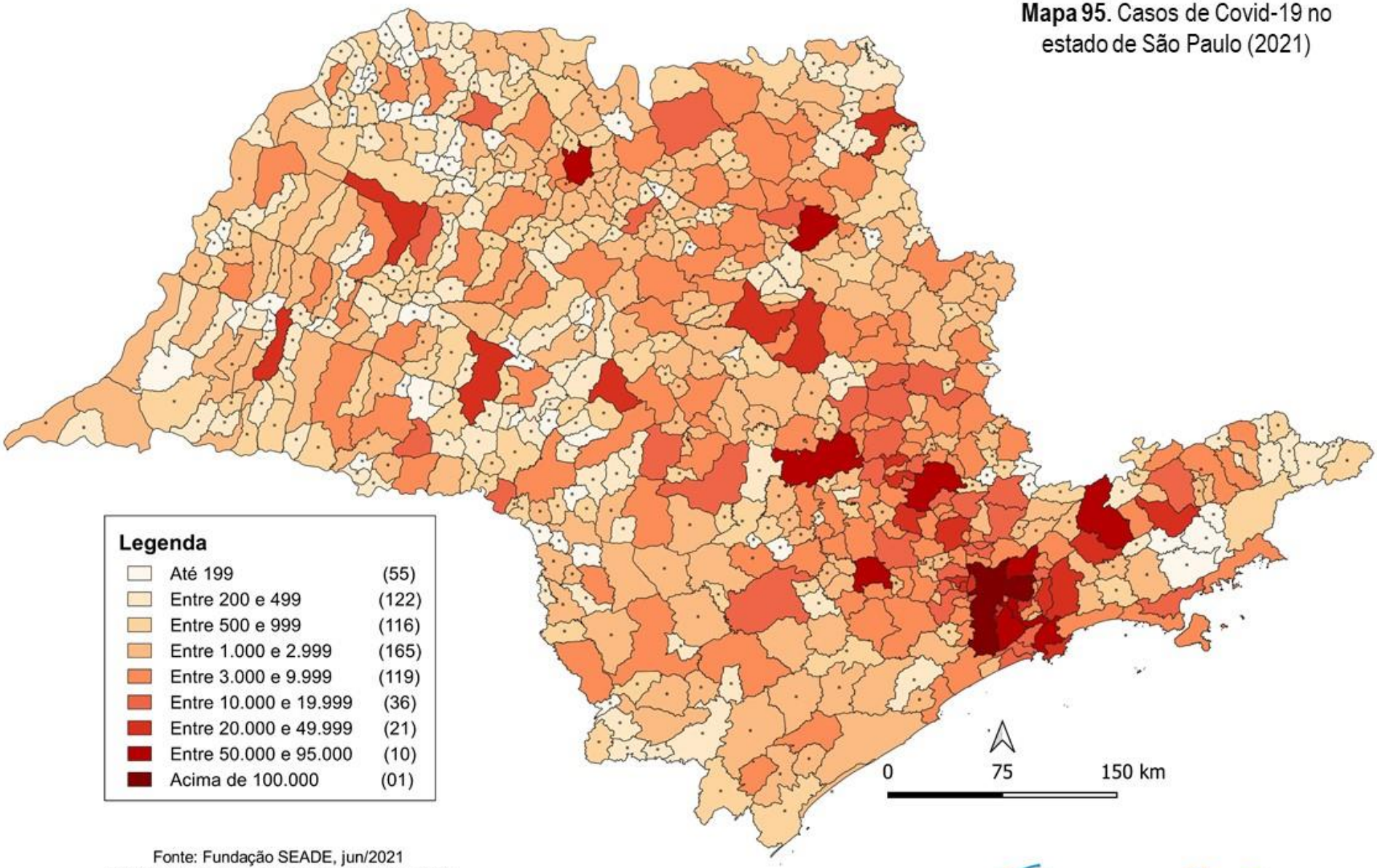
Mapa 94. Densidade Demográfica do estado de São Paulo (2020)



* Municípios de Pequeno Porte I

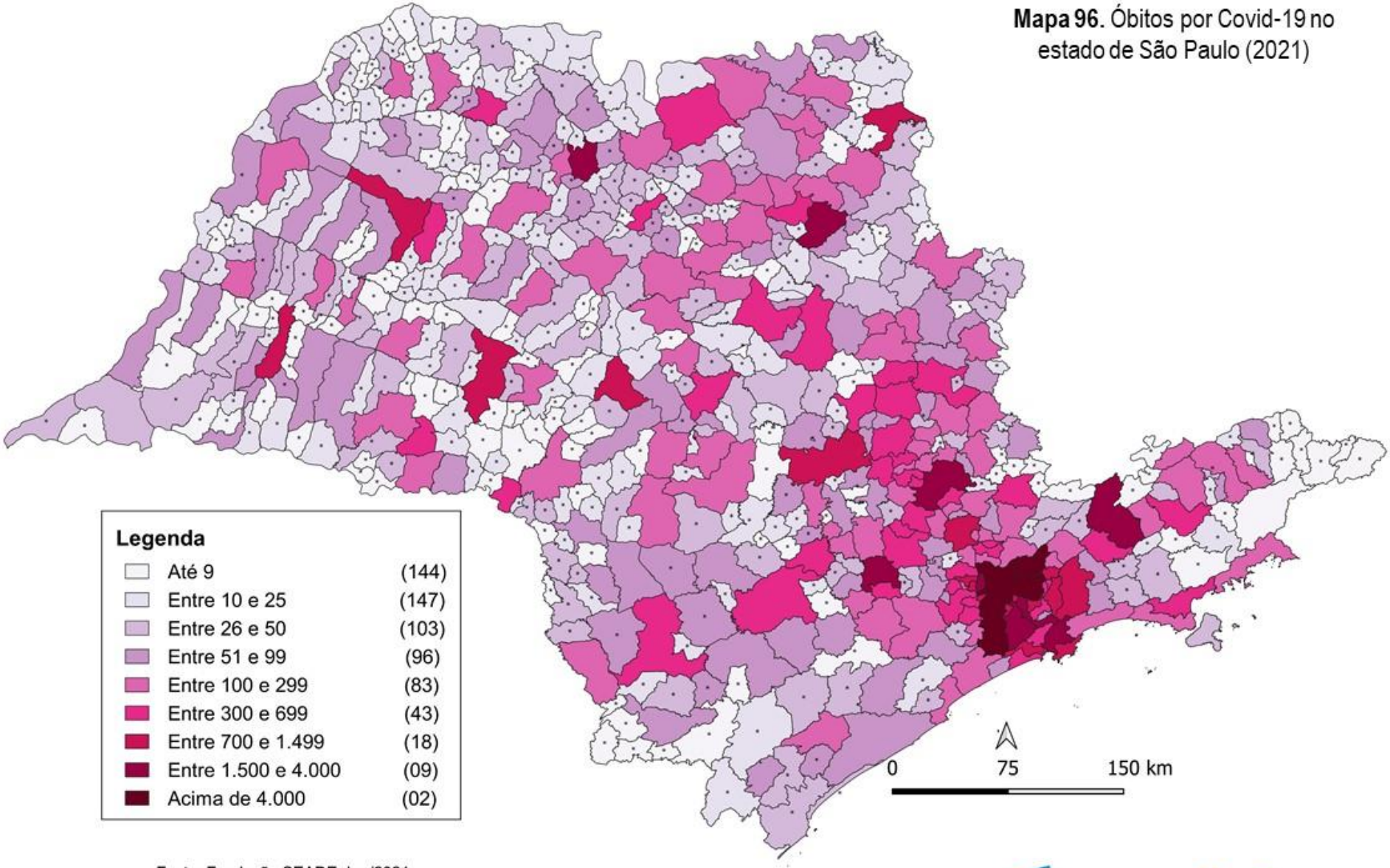
Fonte: Fundação SEADE, 2020.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Mapa 95. Casos de Covid-19 no estado de São Paulo (2021)



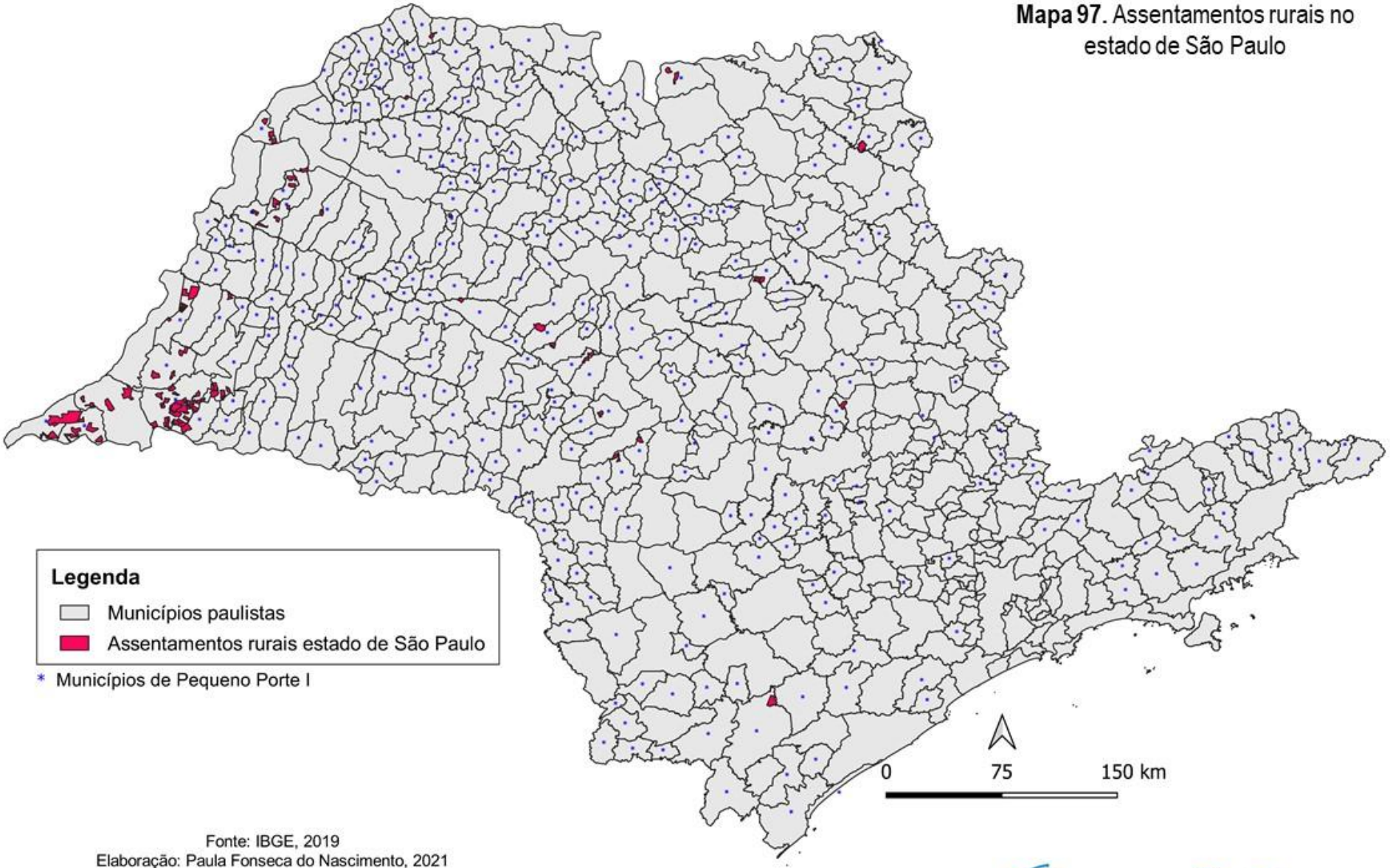
Fonte: Fundação SEADE, jun/2021
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Mapa 96. Óbitos por Covid-19 no estado de São Paulo (2021)



Fonte: Fundação SEADE, jun/2021
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

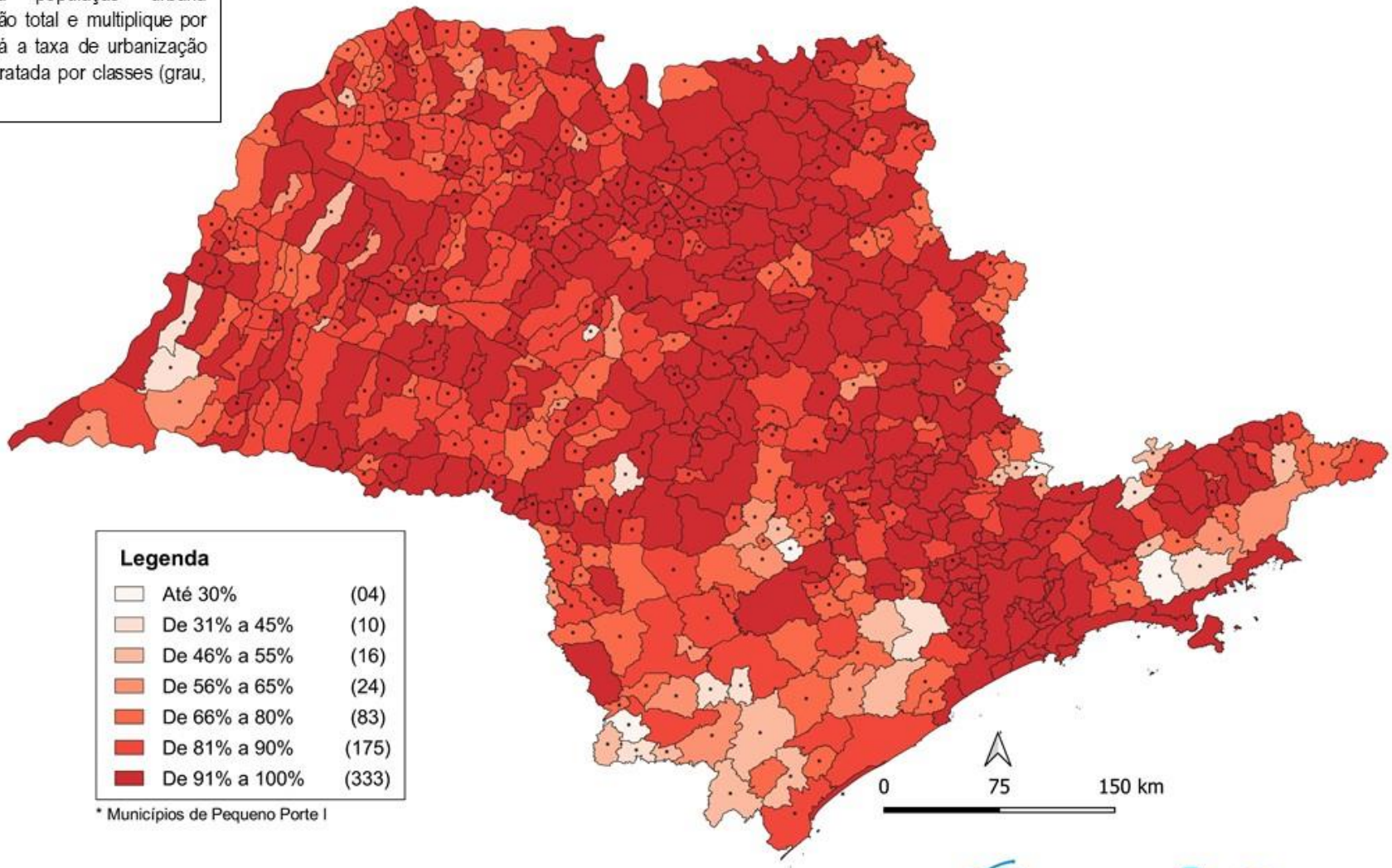
Mapa 97. Assentamentos rurais no estado de São Paulo



Fonte: IBGE, 2019
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Taxa de urbanização é a porcentagem da população residente constituída pelos moradores em domicílios em situação urbana em relação à população total. Para calcular a taxa, divida o quantitativo da população urbana pelo da população total e multiplique por 100 e assim terá a taxa de urbanização que poderá ser tratada por classes (grau, intensidade).

Mapa 98. Grau de urbanização em municípios paulistas



* Municípios de Pequeno Porte I

Fonte: Fundação SEADE, 2020.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Quadro 1. Série histórica de população total, número de municipios e grau de urbanização em municipios paulistas entre os Censos Demográficos de 1970 a 1991, a partir das Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS)

Censo Demográfico	1970		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municipios	Grau Urbanização
Capital	5.924.612	1	99,12%
Grande SP ABC	988.677	7	96,90%
Baixada Santista	653.430	8	96,36%
Grande SP Oeste	557.777	13	92,82%
Grande SP Norte	329.847	6	81,54%
Estado de São Paulo	**17.770.975**	**571**	**80,34%**
Ribeirão Preto	475.018	22	77,09%
Piracicaba	570.843	26	76,09%
Vale do Paraíba	834.652	36	74,60%
Campinas	1.125.057	38	74,45%
Grande SP Leste	338.792	10	73,47%
Araraquara	408.947	23	70,69%
Bauru	539.990	37	69,05%
Sorocaba	629.857	25	67,53%
Barretos	245.027	18	67,37%
Franca	350.650	23	66,87%
Mogiana	391.081	19	62,85%
São José do Rio Preto	494.330	41	60,78%
Botucatu	142.073	11	60,21%
Alta Noroeste	526.295	36	57,93%
Marília	511.463	34	55,30%
Alta Sorocabana	428.720	27	53,74%
Avaré	320.152	26	52,34%
Alta Paulista	257.787	21	47,95%
Fernandópolis	390.283	40	44,85%
Itapeva	193.805	10	36,44%
Vale do Ribeira	141.810	13	33,68%

Censo Demográfico	1980		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municipios	Grau Urbanização
Baixada Santista	961.243	8	99,46%
Grande SP Oeste	1.190.513	13	98,29%
Capital	8.493.217	1	98,16%
Grande SP ABC	1.652.794	7	97,52%
Grande SP Leste	564.528	10	89,27%
Estado de São Paulo	**25.042.074**	**571**	**88,64%**
Ribeirão Preto	658.067	22	88,25%
Vale do Paraíba	1.221.221	36	87,56%
Piracicaba	785.927	26	86,12%
Campinas	1.926.155	38	84,67%
Franca	411.523	23	82,99%
Araraquara	543.393	23	82,07%
Grande SP Norte	686.693	6	81,54%
Sorocaba	909.991	25	80,07%
Bauru	662.374	37	79,61%
Barretos	268.916	18	79,43%
Alta Noroeste	524.999	36	76,67%
São José do Rio Preto	592.359	41	74,69%
Alta Sorocabana	420.789	27	74,49%
Botucatu	155.106	11	74,27%
Mogiana	500.483	19	73,88%
Marília	528.487	34	71,71%
Avaré	337.716	26	65,41%
Fernandópolis	357.534	40	64,17%
Alta Paulista	244.224	21	59,15%
Vale do Ribeira	190.290	13	54,63%
Itapeva	252.532	10	48,12%

Censo Demográfico	1991		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municipios	Grau Urbanização
Grande SP Oeste	1.787.865	14	99,84%
Baixada Santista	1.220.249	8	99,57%
Grande SP ABC	2.048.674	7	99,44%
Grande SP Norte	1.070.028	6	97,64%
Capital	9.646.185	1	97,00%
Ribeirão Preto	897.889	22	93,37%
Grande SP Leste	892.189	10	93,32%
Estado de São Paulo	**21.724.693**	**572**	**92,80%**
Campinas	2.724.293	38	92,09%
Vale do Paraíba	1.651.594	36	91,61%
Franca	541.511	23	89,74%
Piracicaba	1.053.834	26	88,96%
Bauru	824.249	37	88,90%
Araraquara	728.940	23	88,60%
Barretos	358.306	18	87,90%
São José do Rio Preto	751.328	41	87,26%
Alta Noroeste	614.818	36	86,65%
Sorocaba	1.286.837	25	84,63%
Marília	610.392	34	84,09%
Botucatu	204.928	11	83,80%
Alta Sorocabana	499.053	27	83,58%
Mogiana	631.236	19	82,30%
Alta Paulista	238.315	21	77,95%
Fernandópolis	378.954	40	77,59%
Avaré	395.891	26	77,34%
Itapeva	300.340	10	61,70%
Vale do Ribeira	231.027	13	60,59%

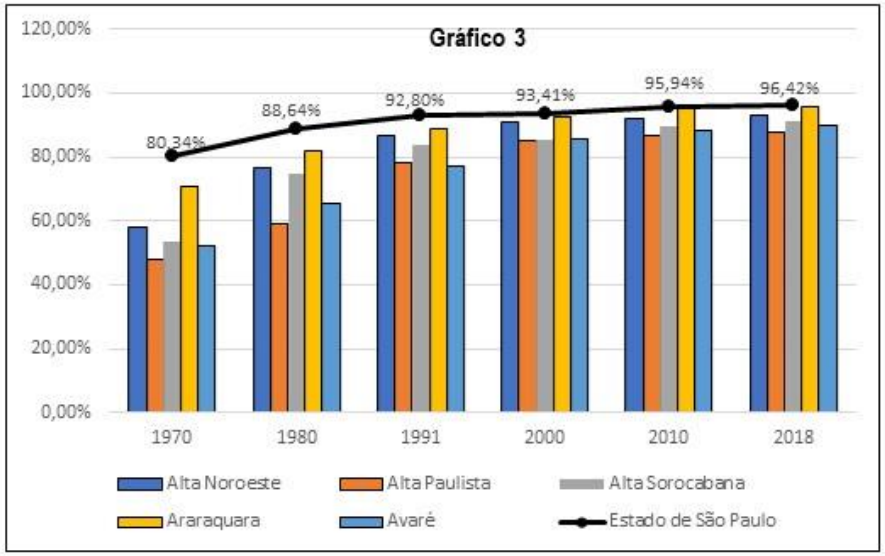
Quadro 2. Série histórica de população total, número de municipios e grau de urbanização em municipios paulistas entre os Censos Demográficos de 2000 e estimativa populacional de 2018, a partir das Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS)

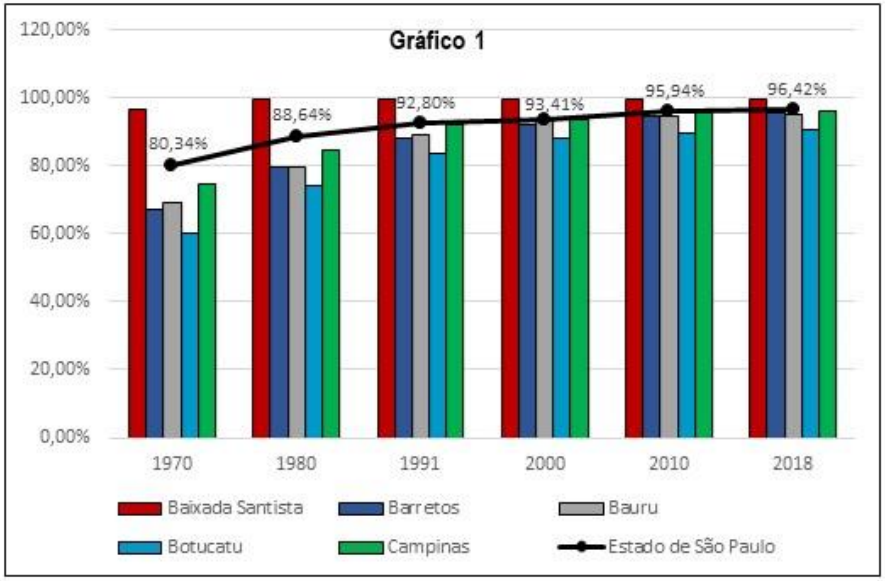
Censo Demográfico	2000		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Baixada Santista	1.476.820	9	99,59%
Grande SP ABC	2.354.722	7	99,48%
Grande SP Oeste	2.359.169	15	99,45%
Grande SP Norte	1.496.670	6	96,77%
Ribeirão Preto	1.060.336	25	96,32%
Grande SP Leste	1.233.890	10	94,76%
Capital	10.434.252	1	94,05%
Franca	640.483	23	93,89%
Campinas	3.399.327	43	93,82%
Estado de São Paulo	**37.032.403**	**645**	**93,41%**
Piracicaba	1.267.379	27	93,38%
Bauru	956.842	39	93,36%
Vale do Paraíba	1.992.110	39	92,96%
Araraquara	855.172	26	92,32%
Barretos	395.210	19	91,94%
Alta Noroeste	673.168	43	90,86%
São José do Rio Preto	897.552	47	90,76%
Marília	680.937	38	89,84%
Botucatu	243.237	13	88,02%
Mogiana	727.098	20	87,26%
Sorocaba	1.640.263	31	86,22%
Alta Sorocabana	553.741	32	85,48%
Avaré	457.914	29	85,43%
Fernandópolis	402.037	49	85,30%
Alta Paulista	238.211	22	85,11%
Itapeva	325.548	17	67,59%
Vale do Ribeira	270.315	15	65,92%

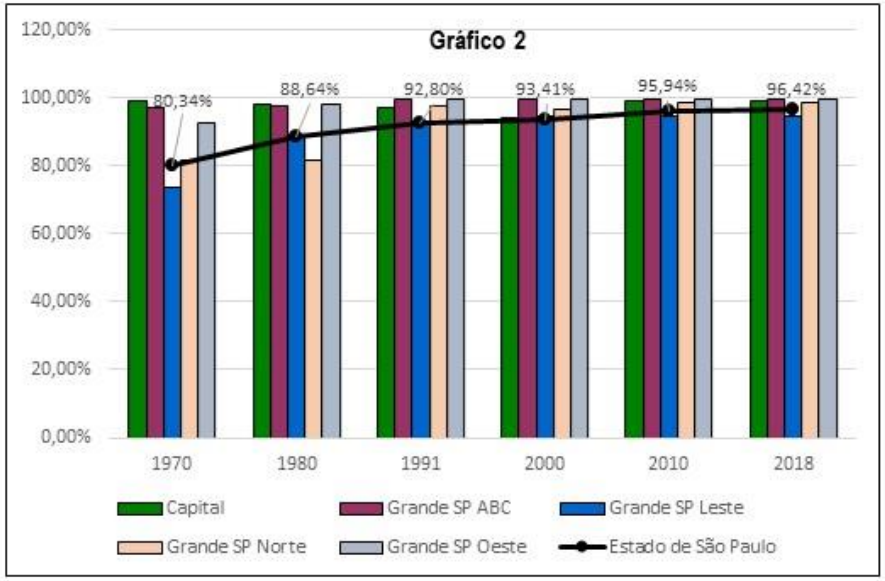
Censo Demográfico	2010		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Baixada Santista	1.664.136	9	99,79%
Grande SP Oeste	2.697.730	15	99,60%
Grande SP ABC	2.551.328	7	99,50%
Capital	11.253.503	1	99,10%
Grande SP Norte	1.739.654	6	98,60%
Ribeirão Preto	1.247.761	25	97,52%
Estado de São Paulo	**41.262.199**	**645**	**95,94%**
Campinas	4.047.631	43	95,55%
Piracicaba	1.427.773	27	95,35%
Araraquara	952.269	26	95,03%
Grande SP Leste	1.441.760	10	94,72%
Franca	706.283	23	94,62%
Barretos	419.587	19	94,60%
Bauru	1.053.258	39	94,37%
Vale do Paraíba	2.264.594	39	94,11%
São José do Rio Preto	1.014.500	47	92,90%
Marília	718.793	38	92,20%
Alta Noroeste	735.965	43	92,13%
Mogiana	773.781	20	90,66%
Alta Sorocabana	583.703	32	89,74%
Botucatu	279.326	13	89,67%
Fernandópolis	423.049	49	89,10%
Avaré	495.256	29	88,39%
Sorocaba	1.916.740	31	88,37%
Alta Paulista	253.977	22	86,62%
Itapeva	326.276	17	74,23%
Vale do Ribeira	273.566	15	71,16%

Censo Demográfico	2018*		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Baixada Santista	1.798.230	9	99,83%
Grande SP Oeste	2.936.832	15	99,69%
Grande SP ABC	2.664.981	7	99,51%
Capital	11.753.659	1	99,10%
Grande SP Norte	1.911.860	6	98,80%
Ribeirão Preto	1.366.570	25	98,07%
Estado de São Paulo	**27.344.531**	**645**	**96,42%**
Campinas	4.484.326	43	96,28%
Piracicaba	1.528.737	27	96,10%
Araraquara	1.010.368	26	95,78%
Barretos	432.859	19	95,43%
Franca	747.038	23	95,19%
Bauru	1.110.773	39	95,04%
Grande SP Leste	1.307.760	10	94,63%
Vale do Paraíba	2.446.521	39	94,62%
São José do Rio Preto	1.083.848	47	93,57%
Marília	741.880	38	93,19%
Alta Noroeste	772.939	43	93,11%
Mogiana	803.034	20	92,47%
Alta Sorocabana	603.111	32	91,33%
Fernandópolis	432.842	49	90,71%
Botucatu	301.222	13	90,67%
Avaré	517.918	29	90,02%
Sorocaba	2.087.050	31	89,47%
Alta Paulista	258.968	22	88,01%
Itapeva	331.239	17	78,38%
Vale do Ribeira	277.179	15	73,35%

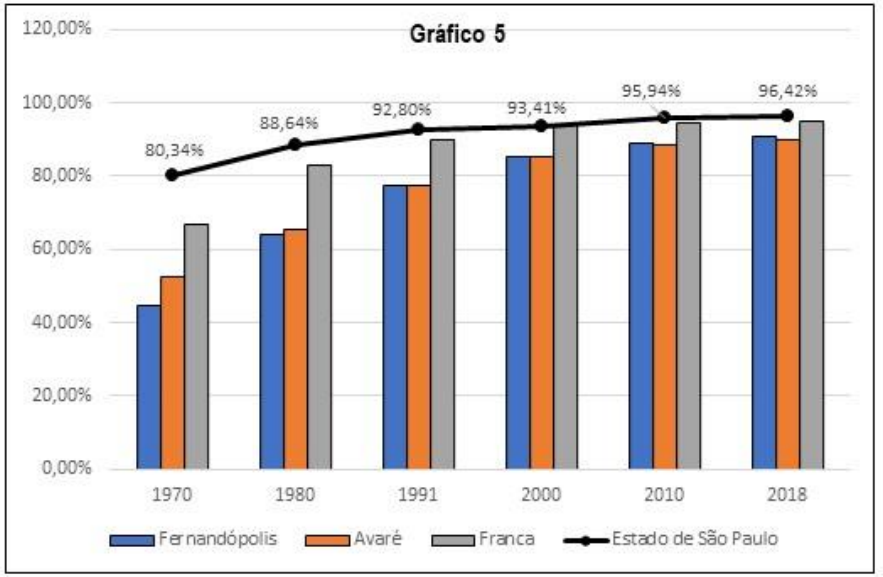
Gráficos 1, 2 e 3. Crescimento do grau de urbanização em municipios paulistas entre os Censos Demográficos de 1970 a 2010 e o ano de 2018 por Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS)

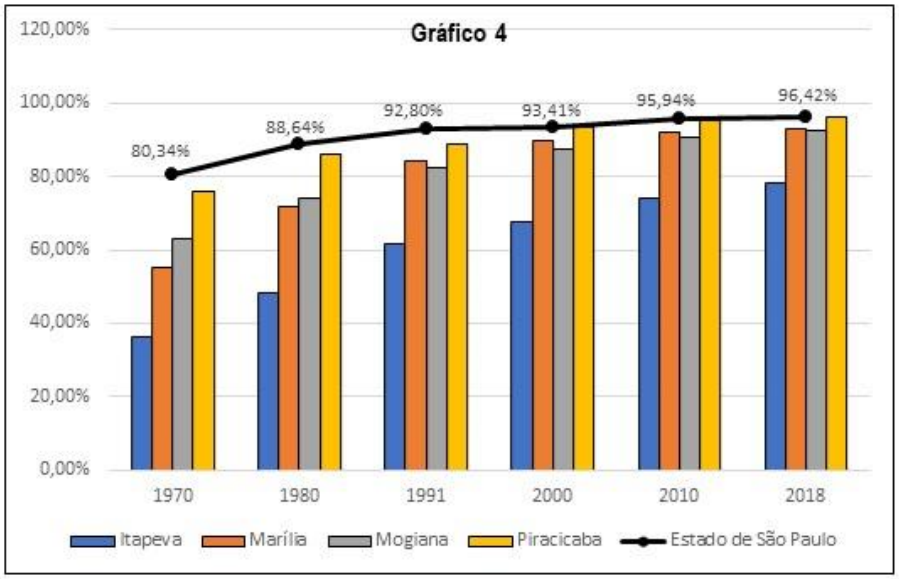






Gráficos 4, 5 e 6. Crescimento do grau de urbanização em municipios paulistas entre os Censos Demográficos de 1970 a 2010 e o ano de 2018 por Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS)





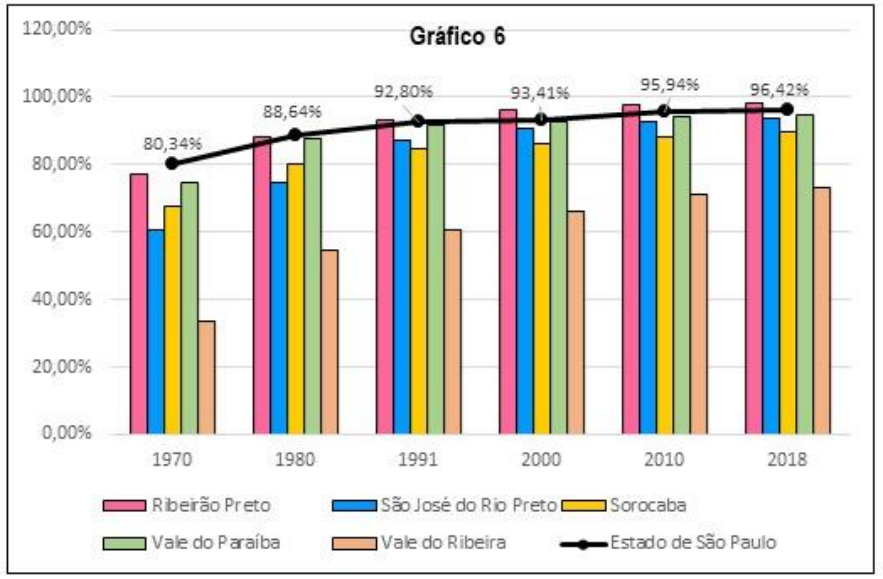
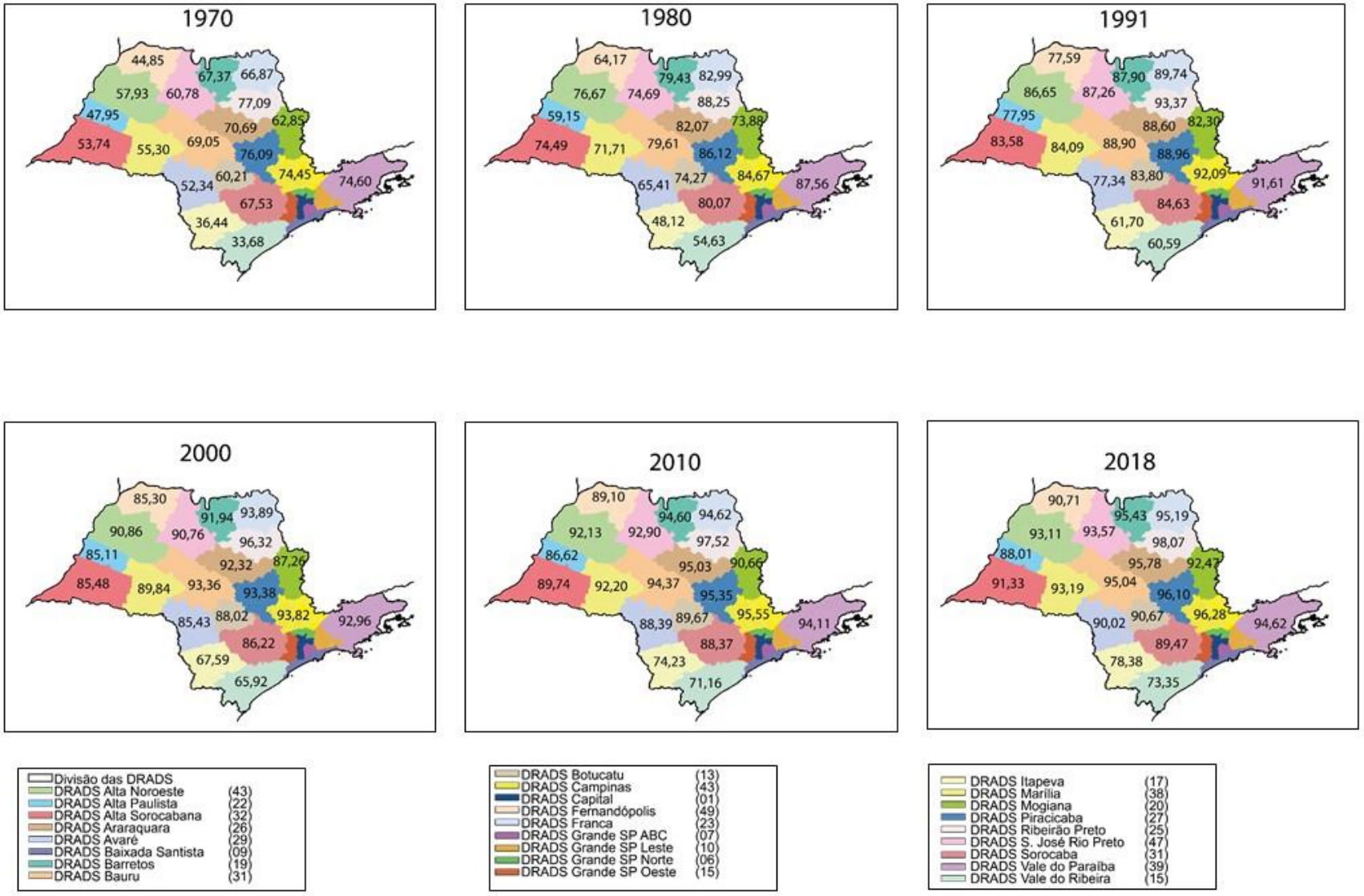


Figura 1. Série histórica de grau de urbanização em municipios paulistas a partir dos Censos Demográficos de 1970 a 2010 e o ano de 2018, dividido por Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS)



Fonte: Censos Demográficos 1970,1980, 1991,2000, 2010 e estimativa populacional de 2018. Elaborado pela autora.

Quadro 3. Série histórica de população total, número de municipios e grau de urbanização em municipios paulistas de Pequeno Porte I entre os Censos Demográficos de 1970 a 1991, a partir das Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS)

Censo Demográfico	1970		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Baixada Santista	*		*
Grande SP ABC	8.397	1	86,89%
Ribeirão Preto	170.774	18	60,45%
Araraquara	128.934	17	55,11%
Piracicaba	127.107	20	54,43%
Vale do Paraíba	227.960	26	53,60%
Barretos	85.675	14	53,49%
Mogiana	134.783	12	52,43%
Franca	154.809	18	49,10%
Grande SP Oeste	57.271	6	48,35%
Grande SP Norte	56.733	4	48,33%
Campinas	185.529	23	45,91%
Grande SP Leste	57.960	5	45,17%
Botucatu	62.717	9	45,05%
Bauru	242.887	31	42,79%
São José do Rio Preto	229.093	35	40,67%
Sorocaba	141.787	15	40,21%
Alta Noroeste	197.570	29	38,69%
Alta Paulista	144.627	18	37,27%
Avaré	178.329	22	36,96%
Estado de São Paulo	**2.282.282**	**424**	**36,71%**
Marília	200.631	27	34,23%
Fernandópolis	273.354	37	34,03%
Alta Sorocabana	148.460	18	33,33%
Vale do Ribeira	117.529	12	29,89%
Itapeva	83.850	7	21,53%

Censo Demográfico	1980		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Baixada Santista	*		*
Grande SP ABC	*	0	*
Grande SP Norte	*	0	*
Ribeirão Preto	209.768	18	76,47%
Barretos	92.654	14	69,12%
Piracicaba	129.449	19	68,57%
Franca	122.853	18	64,24%
Araraquara	97.352	14	63,98%
Grande SP Leste	56.623	4	63,34%
Vale do Paraíba	169.751	22	60,32%
Bauru	202.830	28	59,84%
Botucatu	63.012	9	59,39%
Mogiana	113.476	10	58,85%
Alta Noroeste	166.400	29	56,76%
Campinas	183.748	19	56,29%
Sorocaba	135.247	13	55,74%
São José do Rio Preto	232.508	35	54,92%
Alta Sorocabana	115.282	21	53,59%
Grande SP Oeste	27.409	3	53,09%
Estado de São Paulo	**2.980.795**	**395**	**52,18%**
Marília	182.344	27	51,87%
Avaré	176.057	22	50,44%
Alta Paulista	128.716	18	48,74%
Fernandópolis	199.288	36	48,59%
Vale do Ribeira	99.260	10	42,00%
Itapeva	76.768	6	28,10%

Censo Demográfico	1991		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Baixada Santista	*		*
Grande SP ABC	*	0	*
Grande SP Norte	*	0	*
Grande SP Oeste	27.925	2	100%
Barretos	121.151	14	84,08%
Ribeirão Preto	112.201	11	83,84%
Piracicaba	157.172	18	76,21%
Araraquara	113.725	13	76,10%
Franca	120.444	16	75,81%
Grande SP Leste	47.153	3	75,67%
Alta Noroeste	178.388	29	74,65%
São José do Rio Preto	256.517	35	73,83%
Bauru	177.380	26	72,75%
Campinas	170.438	15	72,55%
Alta Paulista	137.613	18	72,34%
Botucatu	78.729	9	71,97%
Alta Sorocabana	123.725	20	71,51%
Marília	183.085	27	70,31%
Estado de São Paulo	**2.379.701**	**366**	**67,94%**
Avaré	192.247	22	66,00%
Fernandópolis	187.578	36	64,31%
Vale do Paraíba	147.614	20	64,13%
Sorocaba	87.212	8	63,10%
Mogiana	91.722	8	54,97%
Vale do Ribeira	116.061	10	51,47%
Itapeva	86.518	6	43,56

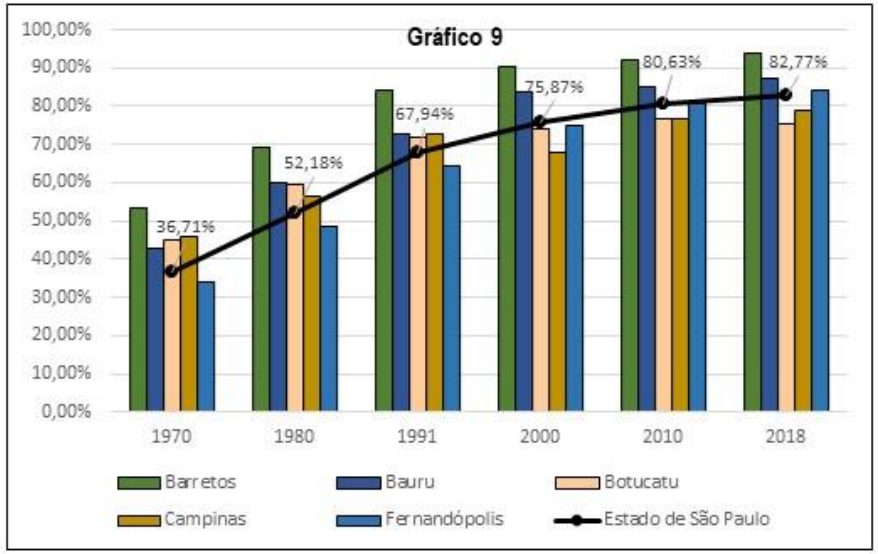
Quadro 4. Série histórica de população total, número de municípios e grau de urbanização em municípios paulistas de Pequeno Porte I entre os Censos Demográficos de 2000 e 2010 e a estimativa populacional de 2018, a partir das Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS)

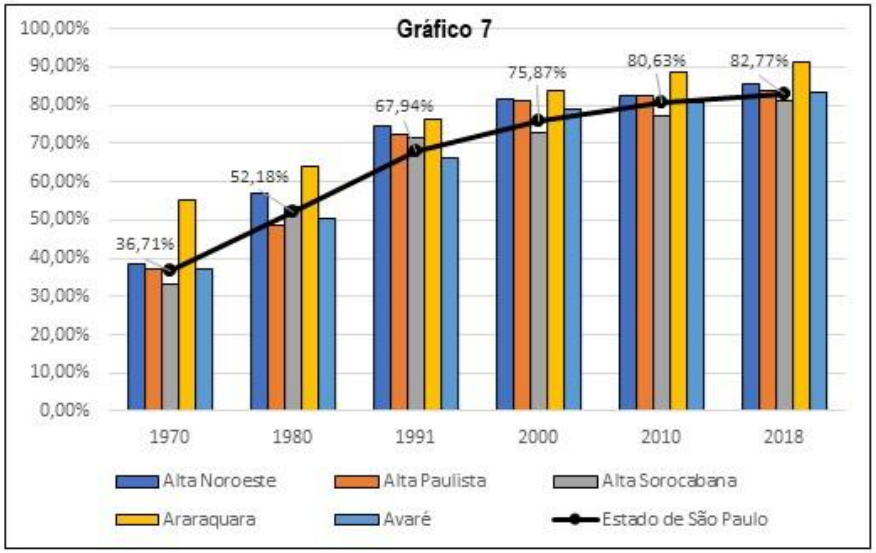
Censo Demográfico	2000		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Baixada Santista	*		*
Grande SP ABC	*	0	*
Grande SP Norte	*	0	*
Grande SP Oeste	24.594	2	94,21%
Barretos	135.859	15	90,39%
Piracicaba	155.605	17	86,40%
Ribeirão Preto	99.644	12	85,97%
São José do Rio Preto	301.122	41	84,54%
Araraquara	114.270	15	83,91%
Bauru	178.535	27	83,57%
Franca	136.422	16	83,44%
Alta Noroeste	196.015	35	81,58%
Alta Paulista	134.613	19	81,06%
Marília	179.662	30	80,65%
Avaré	175.737	23	79,03%
Estado de São Paulo	**3.023.868**	**411**	**75,87%**
Fernandópolis	192.051	45	74,84%
Botucatu	76.241	10	74,07%
Alta Sorocabana	127.046	22	72,60%
Sorocaba	151.311	13	70,01%
Mogiana	85.397	8	68,62%
Campinas	156.820	15	68,03%
Vale do Paraíba	170.554	22	67,63%
Grande SP Leste	14.357	1	60,88%
Vale do Ribeira	117.010	10	58,84%
Itapeva	101.003	12	53,52%

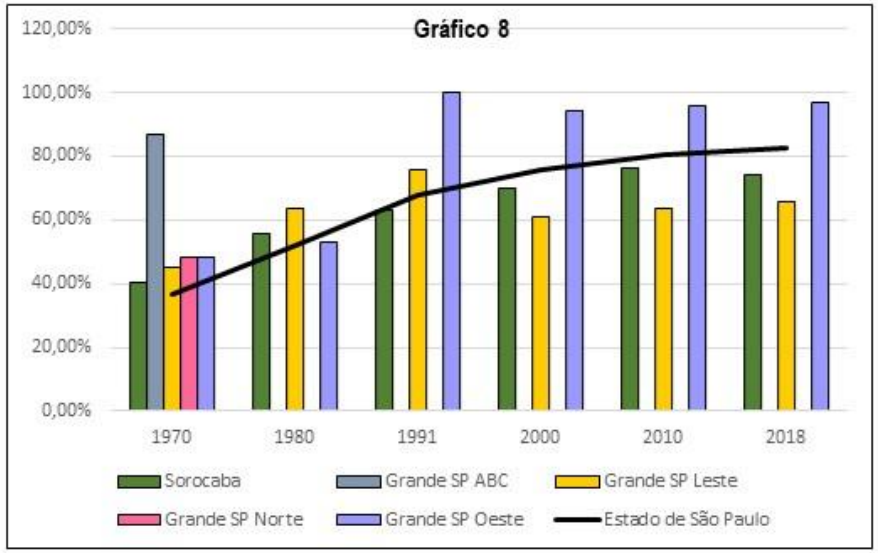
Censo Demográfico	2010		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Baixada Santista	*		*
Grande SP ABC	*	0	*
Grande SP Norte	*	0	*
Grande SP Oeste	29.706	2	95,78%
Barretos	145.023	15	92,01%
São José do Rio Preto	346.219	40	89,29%
Araraquara	123.528	15	88,76%
Marília	186.530	30	86,39%
Franca	128.660	15	86,18%
Ribeirão Preto	98.598	11	86,16%
Bauru	196.060	27	85,13%
Piracicaba	100.956	13	84,41%
Alta Noroeste	201.132	34	82,51%
Alta Paulista	146.005	19	82,41%
Fernandópolis	197.410	45	80,84%
Avaré	190.592	23	80,69%
Estado de São Paulo	**3.145.019**	**401**	**80,63%**
Alta Sorocabana	153.774	23	76,98%
Botucatu	88.405	10	76,65%
Campinas	151.425	13	76,60%
Sorocaba	115.080	11	76,33%
Mogiana	85.699	8	74,36%
Vale do Paraíba	183.862	22	68,87%
Vale do Ribeira	141.500	11	63,97%
Grande SP Leste	15.635	1	63,66%
Itapeva	119.220	13	56,98%

Censo Demográfico	2018**		
DRADS Estado São Paulo	População total	Nº municípios	Grau Urbanização
Baixada Santista	*	*	*
Grande SP ABC	*	*	*
Grande SP Norte	*	*	*
Grande SP Oeste	33.434	2	96,67%
Barretos	150.692	15	93,63%
Araraquara	129.270	15	91,38%
São José do Rio Preto	306.725	38	90,68%
Marília	170.743	29	88,31%
Bauru	204.375	27	87,28%
Ribeirão Preto	86.576	10	87,27%
Piracicaba	109.278	13	87,08%
Franca	115.711	14	86,95%
Alta Noroeste	193.671	33	85,70%
Fernandópolis	198.800	45	84,06%
Alta Paulista	128.370	18	83,60%
Avaré	198.933	23	83,57%
Estado de São Paulo	**3.051.746**	**390**	**82,77%**
Alta Sorocabana	157.360	23	81,10%
Campinas	146.941	12	79,03%
Mogiana	86.378	8	78,27%
Botucatu	75.946	9	75,32%
Sorocaba	105.935	10	74,16%
Vale do Paraíba	170.393	21	70,17%
Vale do Ribeira	144.969	11	67,36%
Grande SP Leste	16.590	1	65,82%
Itapeva	120.656	13	61,15%

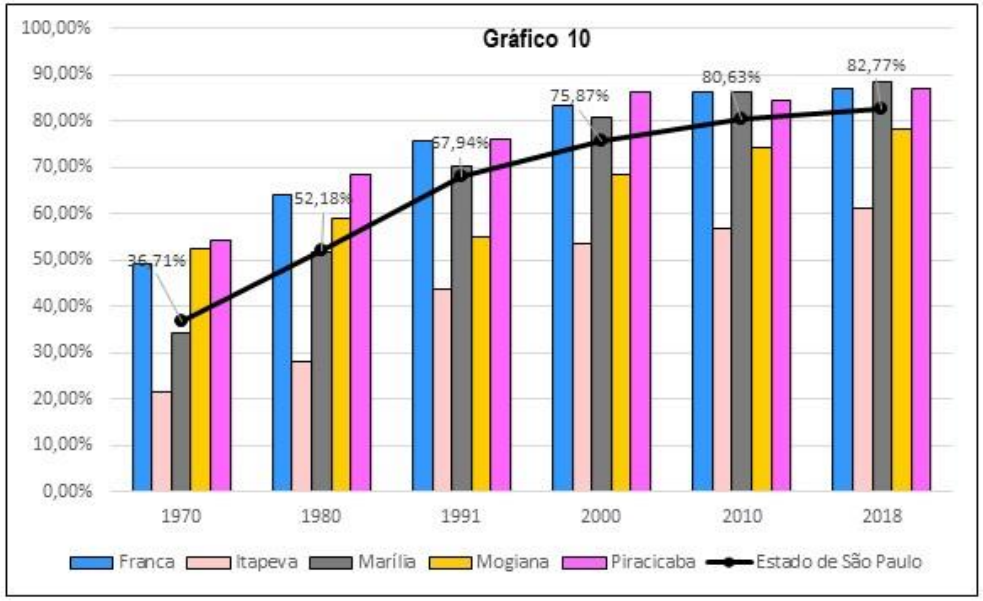
Gráficos 7, 8 e 9. Crescimento do grau de urbanização em municipios paulistas de Pequeno Porte I, entre os Censos Demográficos de 1970 a 2010 e o ano de 2018 por Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS)

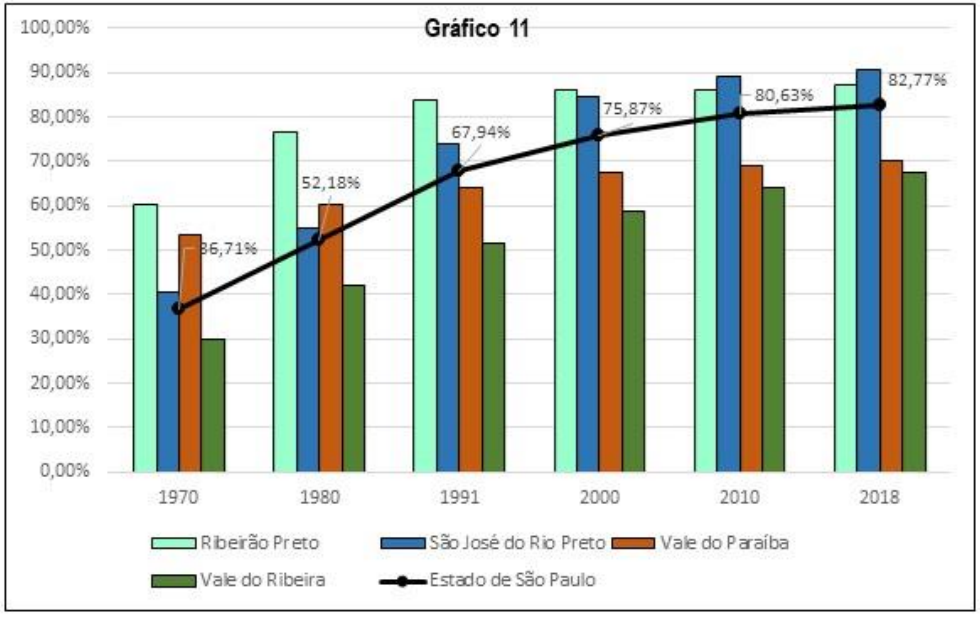




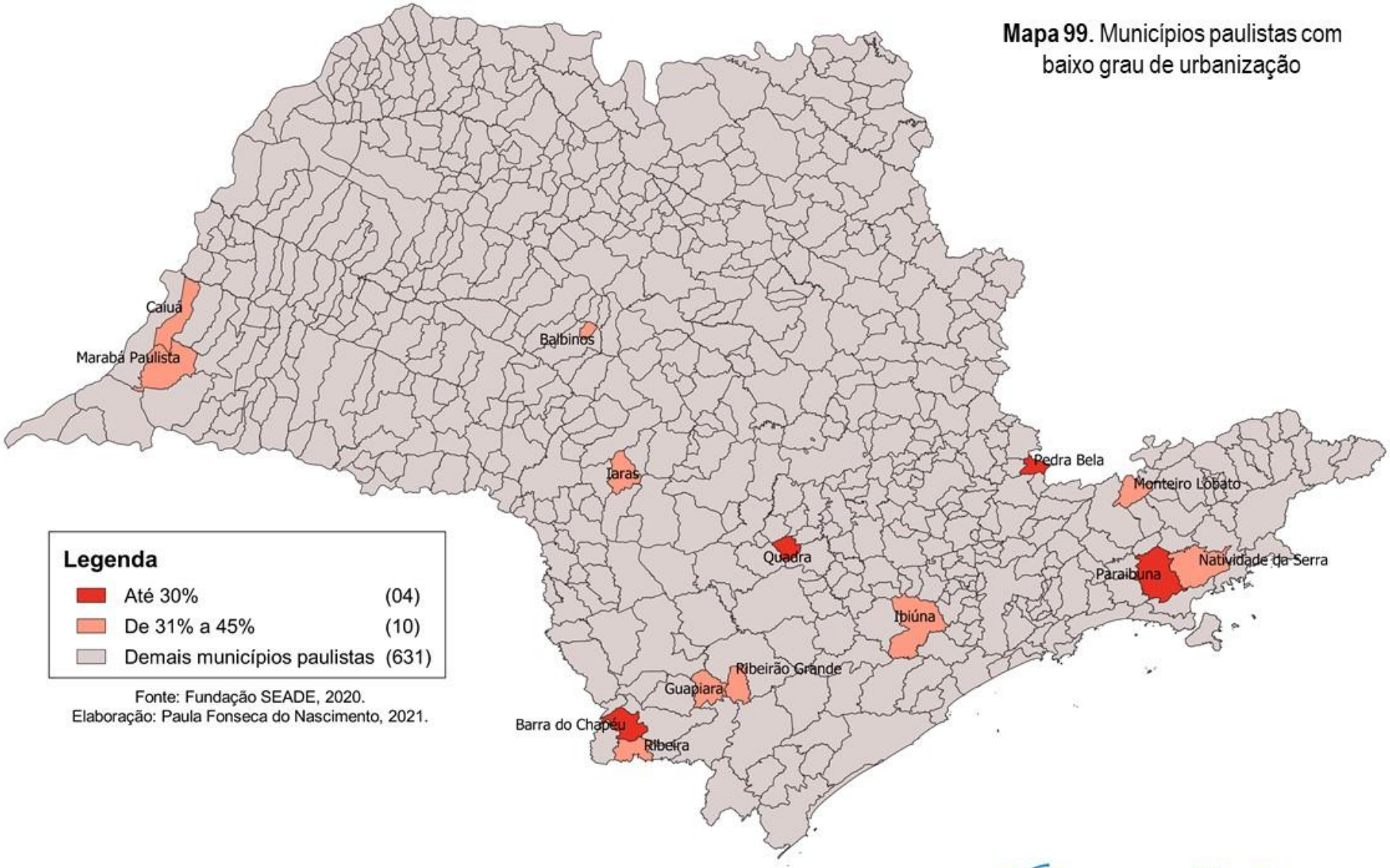


Gráficos 10 e 11. Crescimento do grau de urbanização em municípios paulistas de Pequeno Porte I, entre os Censos Demográficos de 1970 a 2010 e o ano de 2018 por Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS)



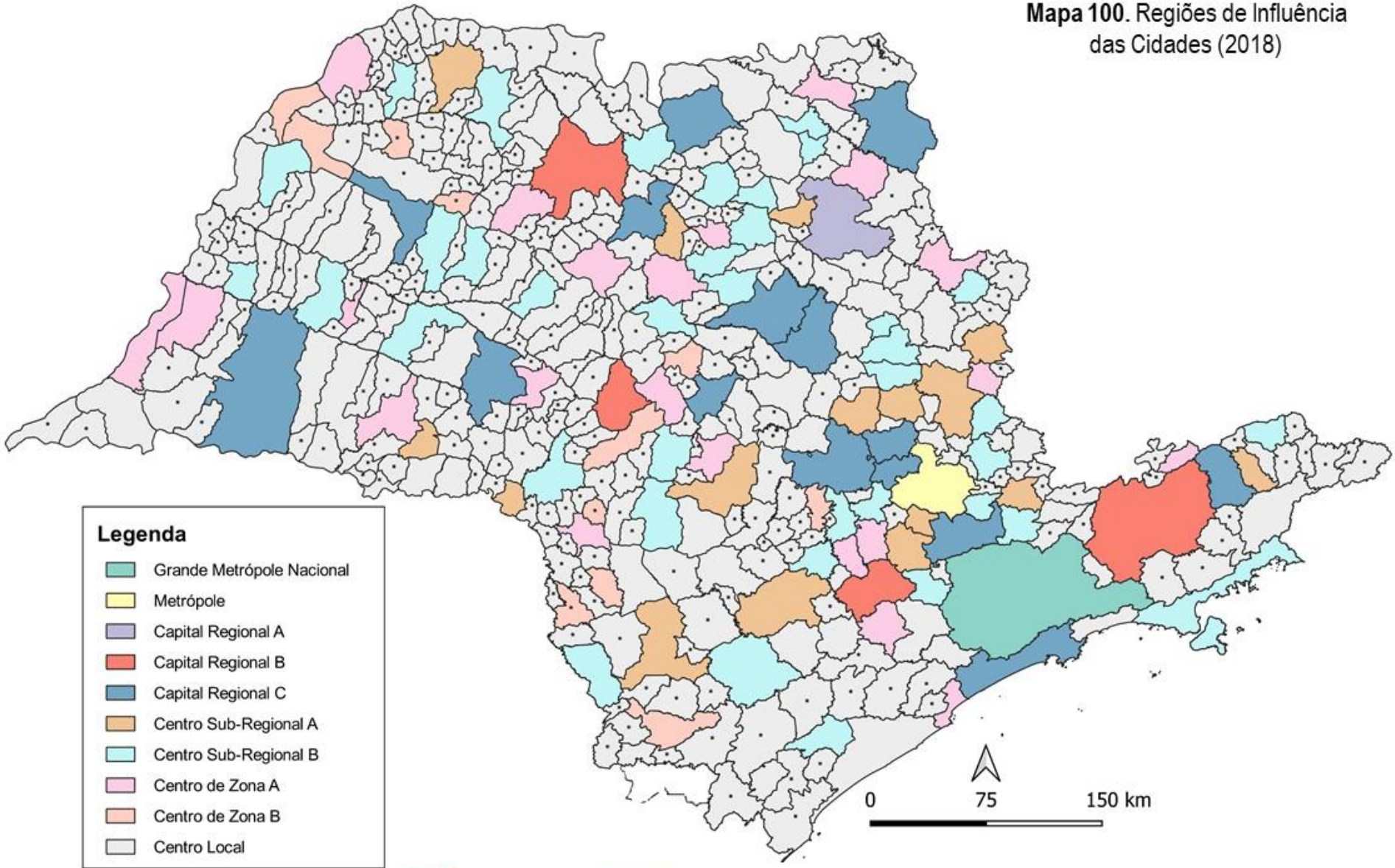


Mapa 99. Municípios paulistas com baixo grau de urbanização



Fonte: Fundação SEADE, 2020.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

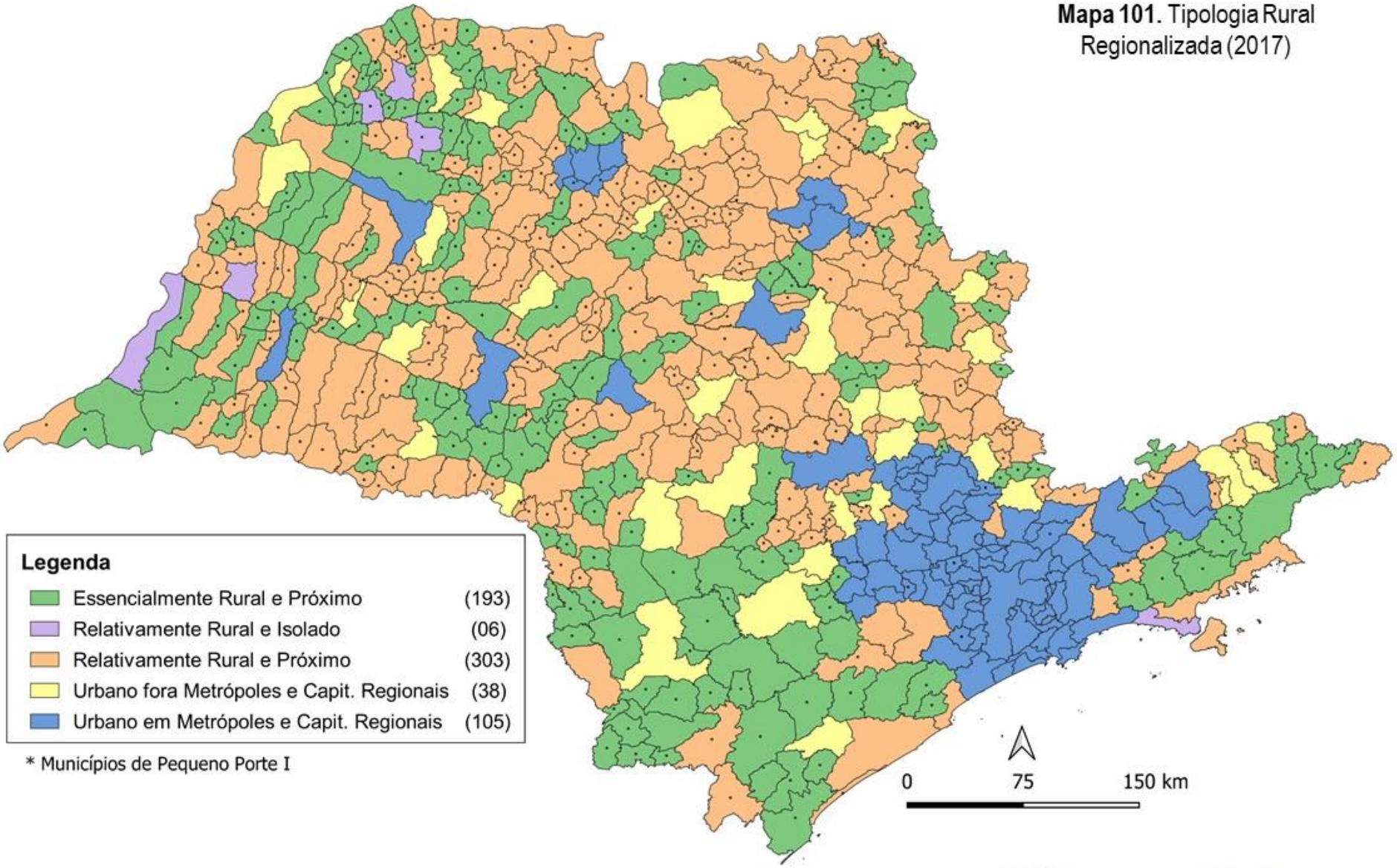
Mapa 100. Regiões de Influência das Cidades (2018)



* Municípios de Pequeno Porte I fora dos Arranjos Populacionais

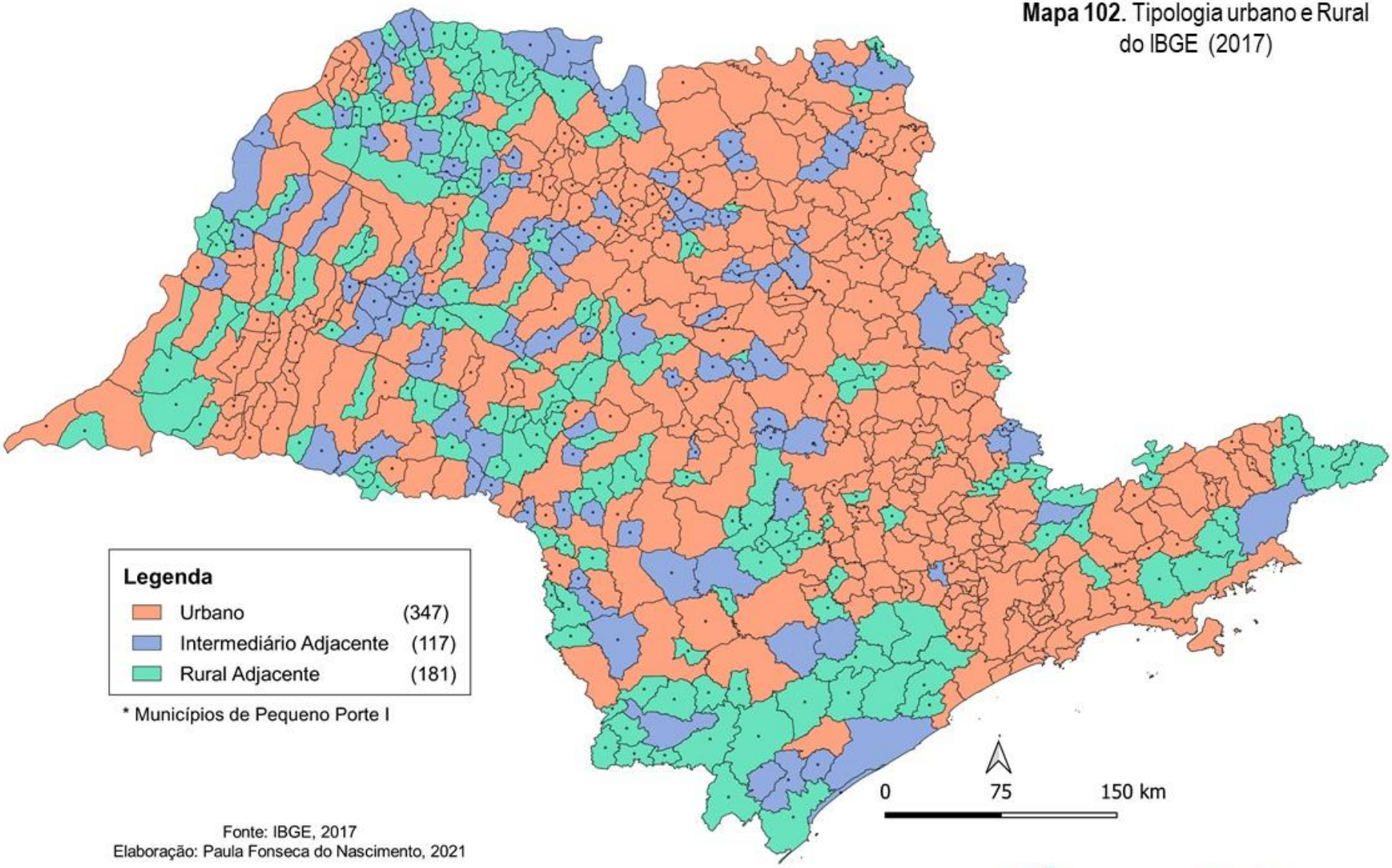
Fonte: IBGE, 2018
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Mapa 101. Tipologia Rural Regionalizada (2017)



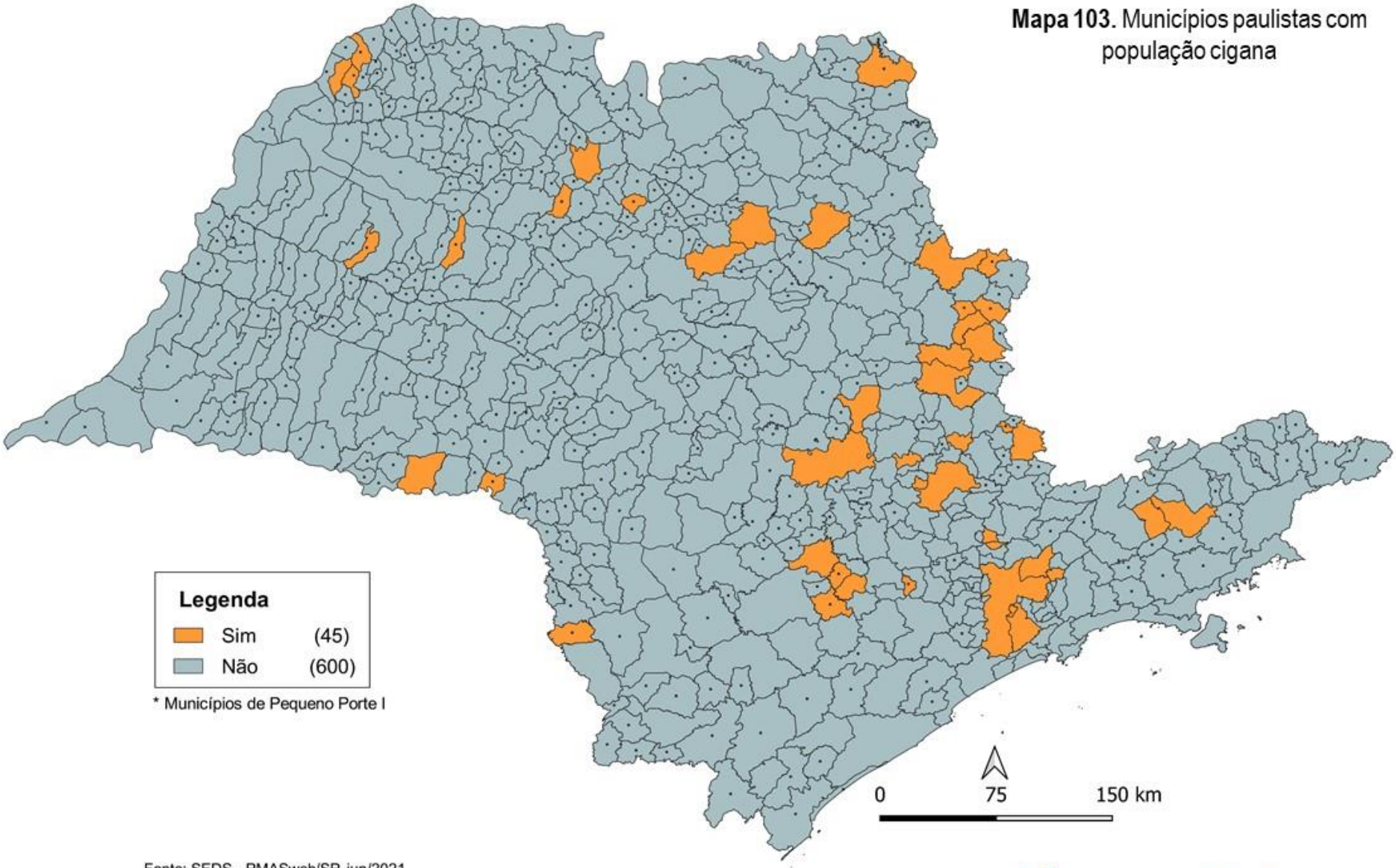
Fonte: Base Completa de Variáveis básicas para Caracterização dos Municípios e sua classificação/tipificação, 2017
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Mapa 102. Tipologia urbano e Rural do IBGE (2017)



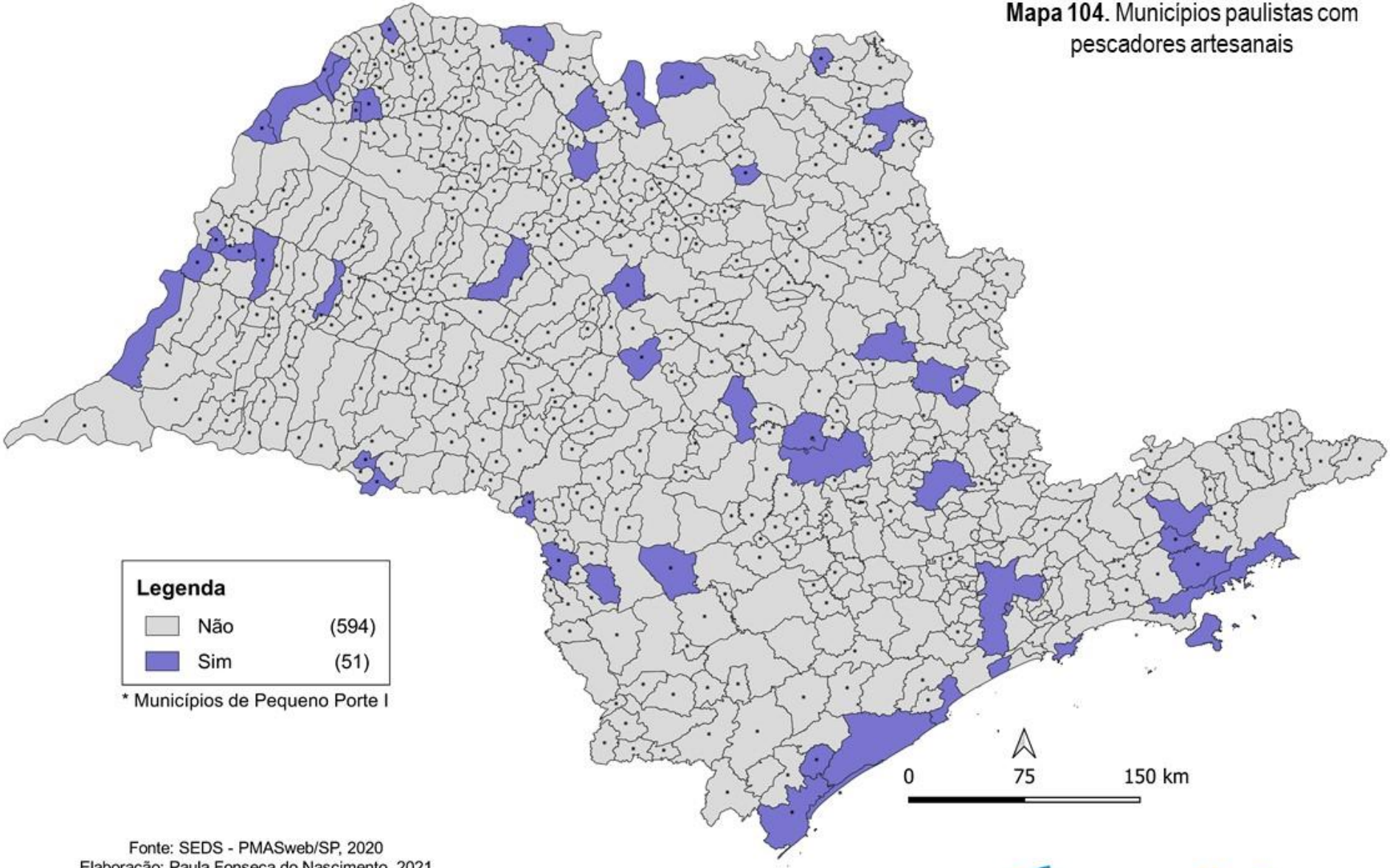
Fonte: IBGE, 2017
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Mapa 103. Municípios paulistas com população cigana



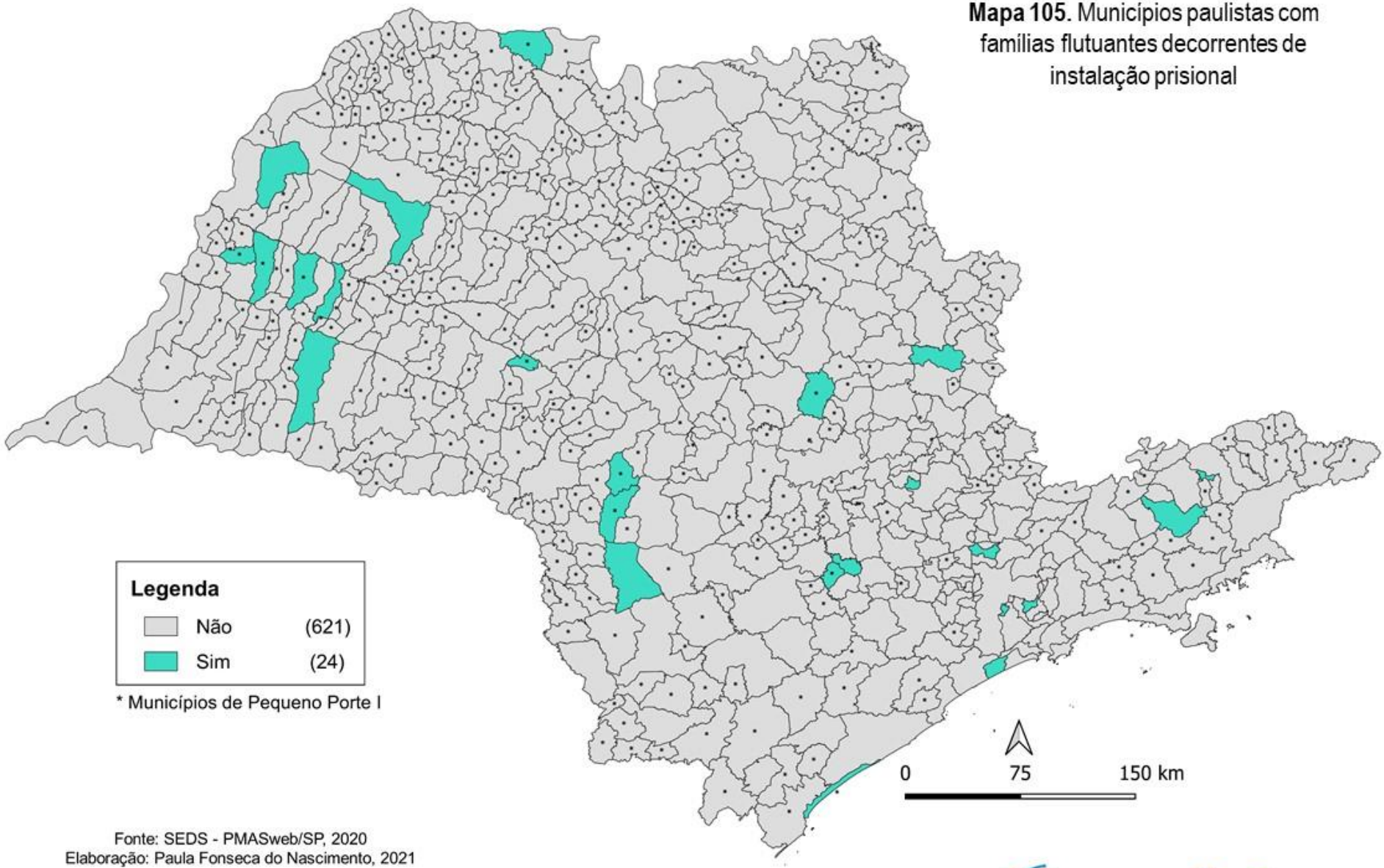
Fonte: SEDS - PMASweb/SP, jun/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 104. Municípios paulistas com pescadores artesanais



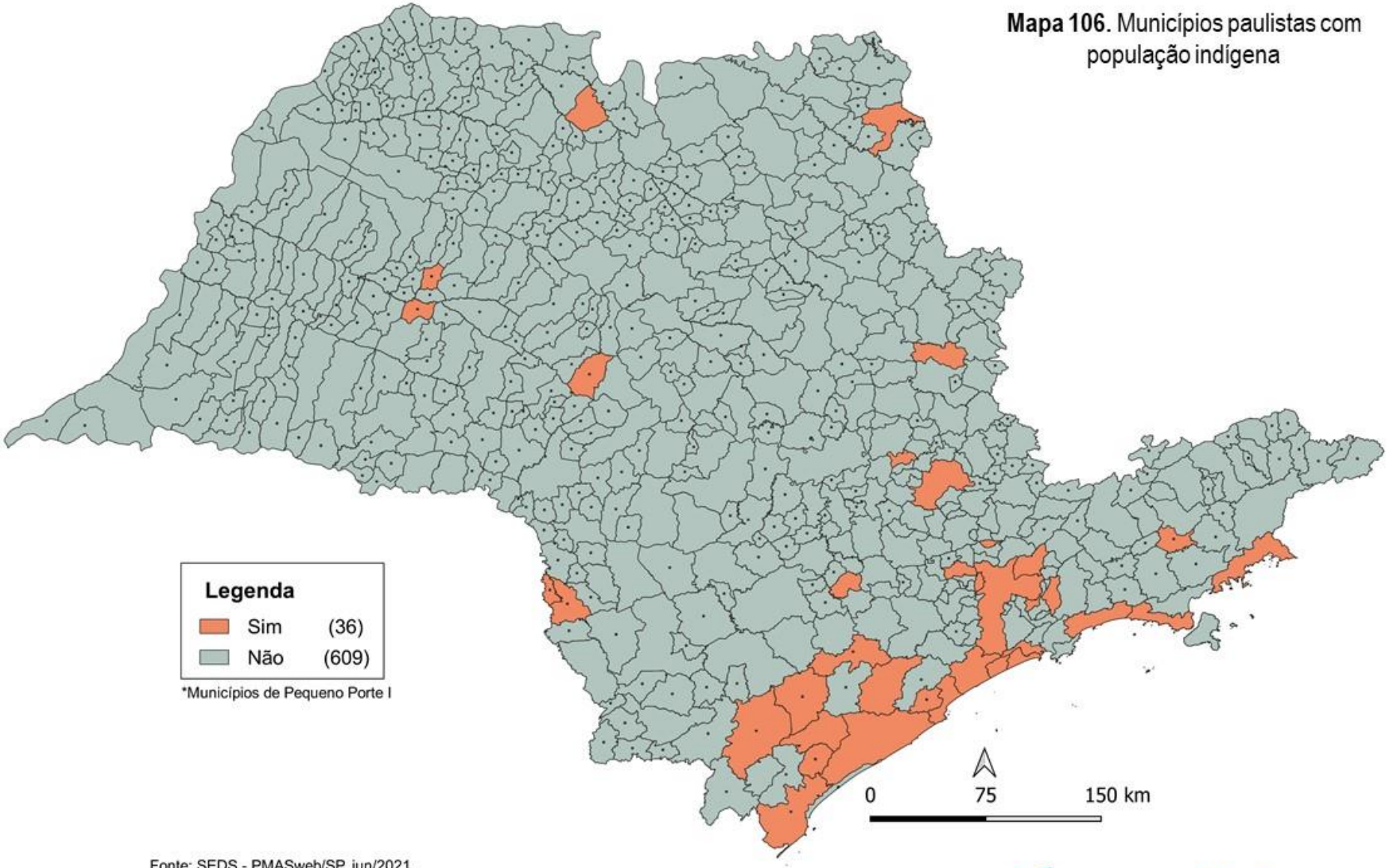
Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Mapa 105. Municípios paulistas com famílias flutuantes decorrentes de instalação prisional



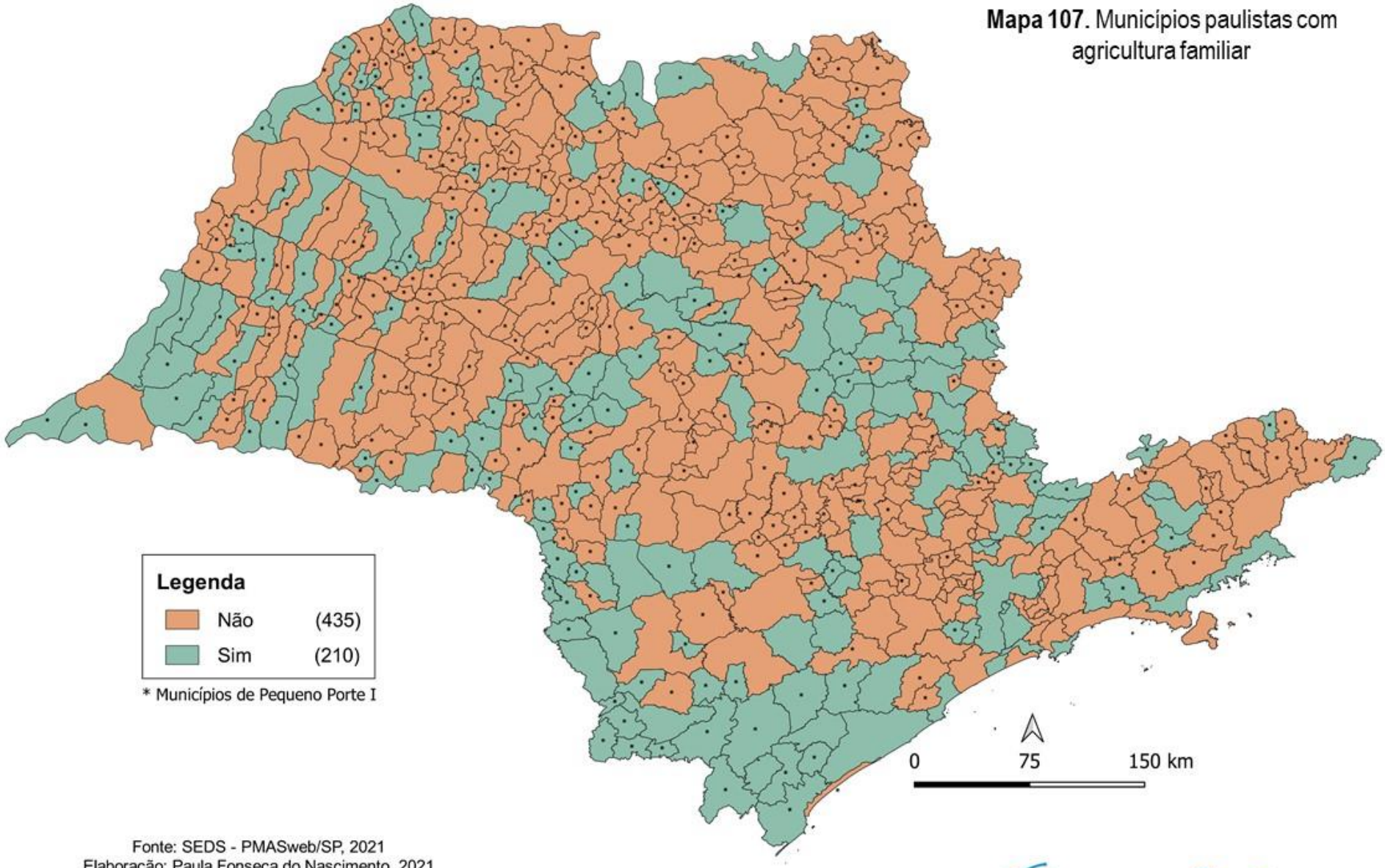
Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Mapa 106. Municípios paulistas com população indígena



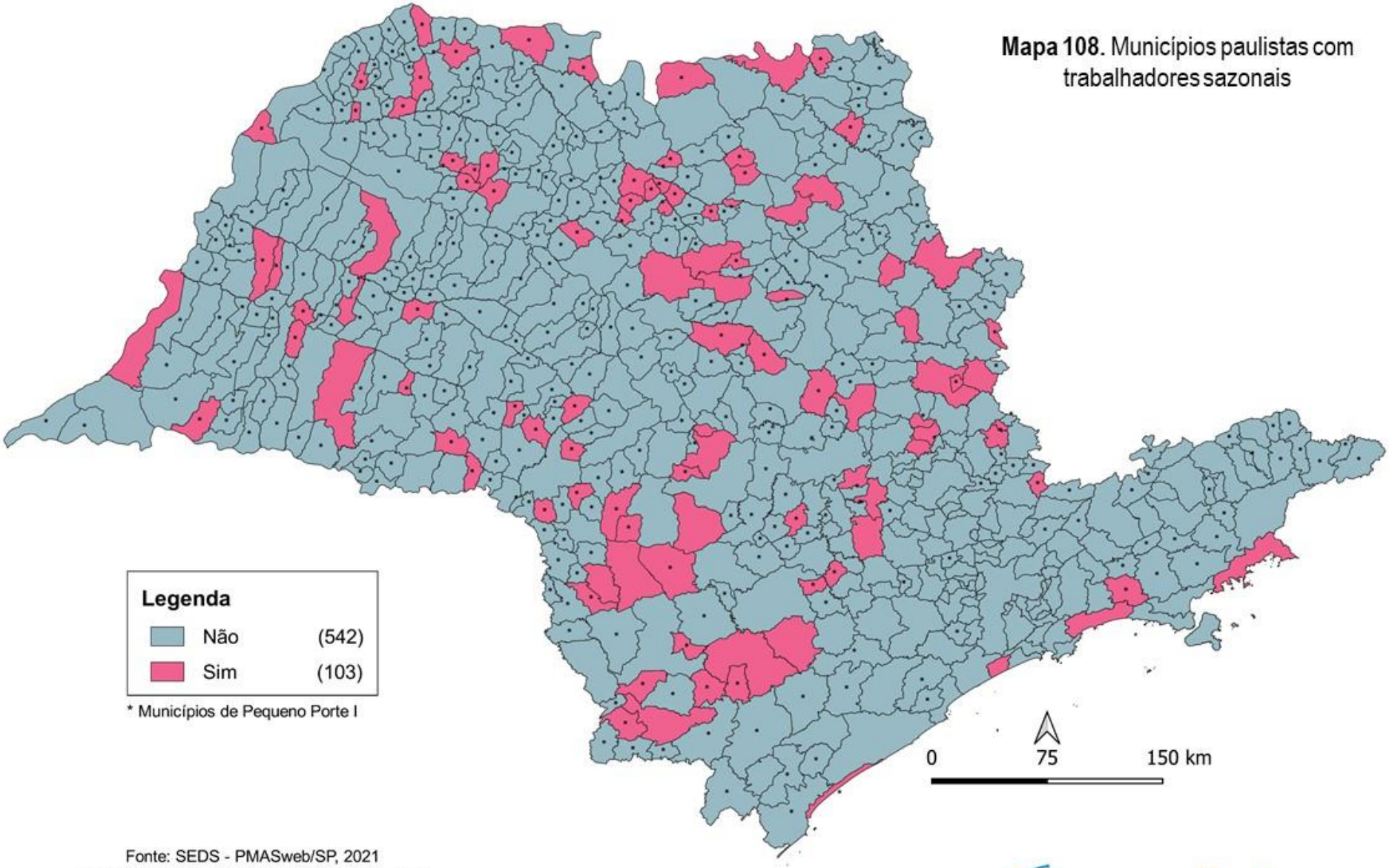
Fonte: SEDS - PMASweb/SP, jun/2021.
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021.

Mapa 107. Municípios paulistas com agricultura familiar



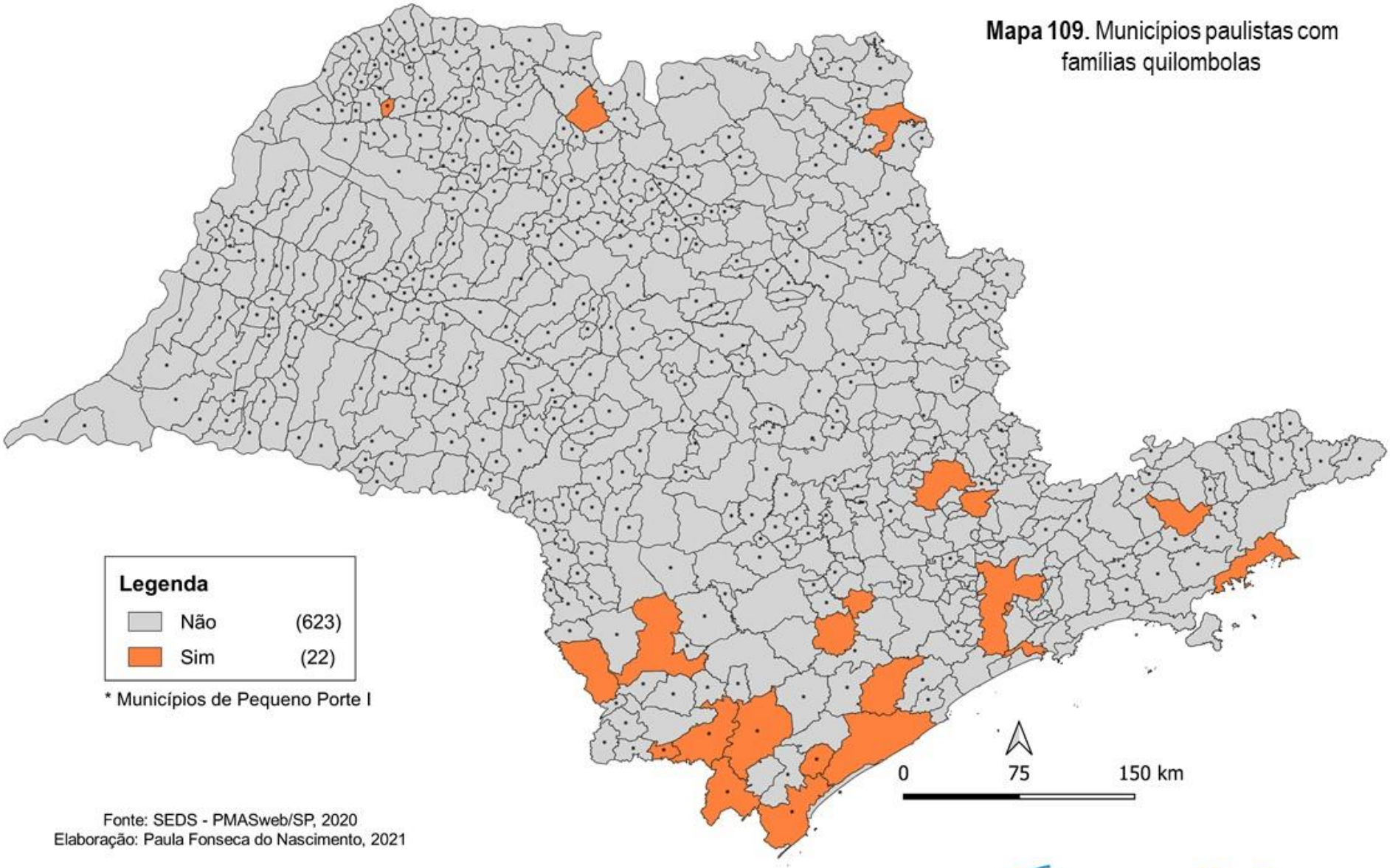
Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2021
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Mapa 108. Municípios paulistas com trabalhadores sazonais



Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2021
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

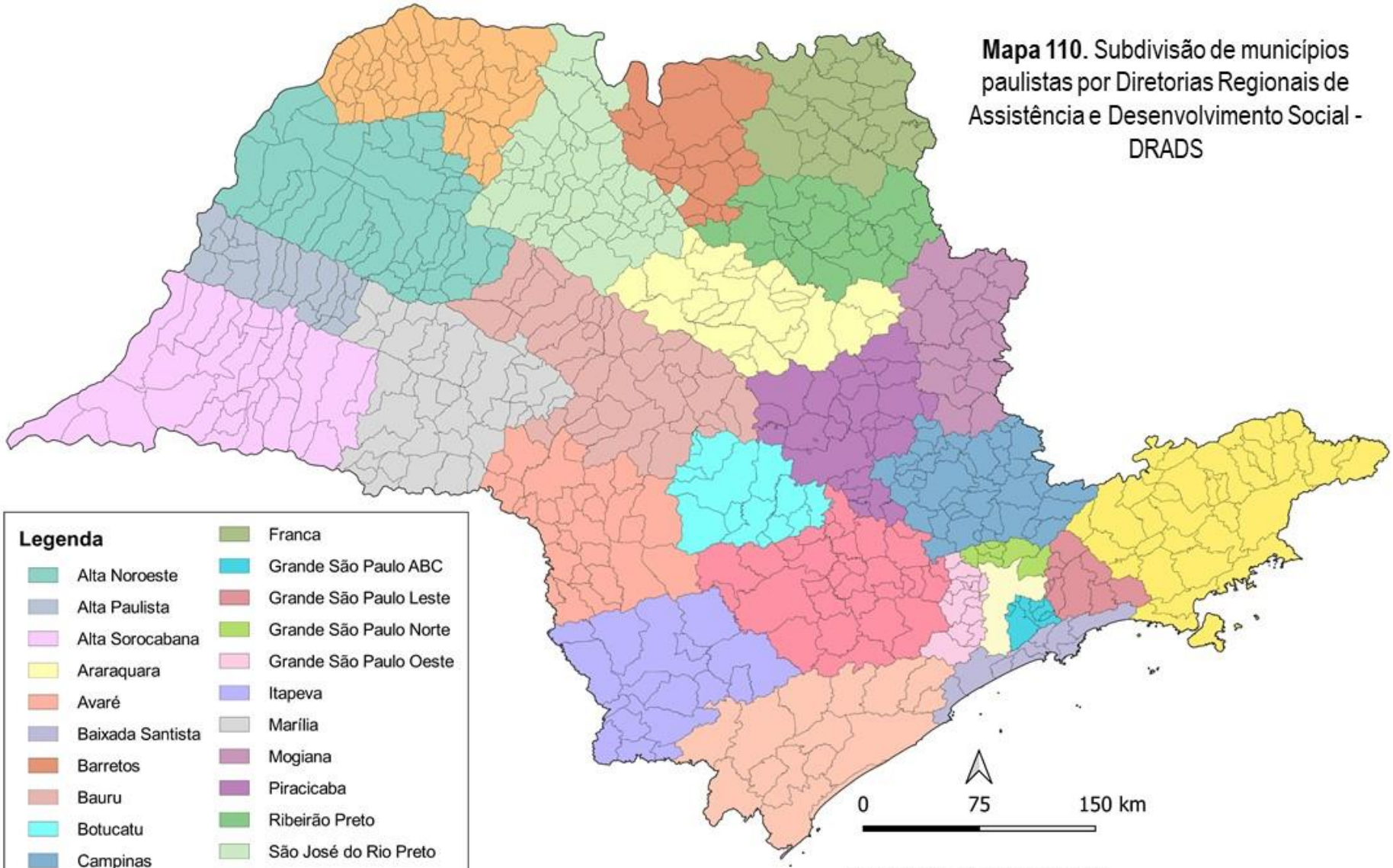
Mapa 109. Municípios paulistas com famílias quilombolas



Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

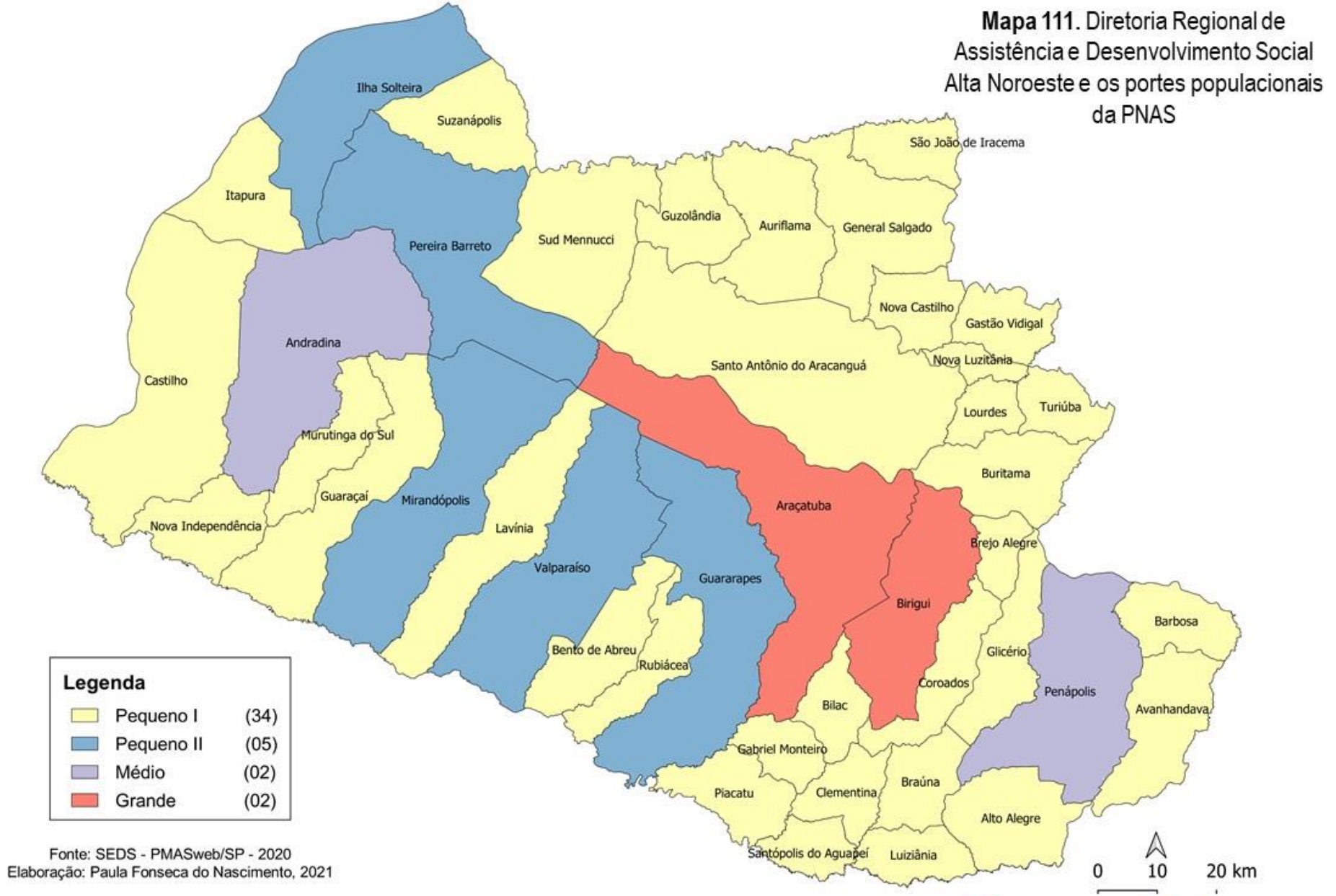
Diretoriais Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social

Mapa 110. Subdivisão de municípios paulistas por Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social - DRADS



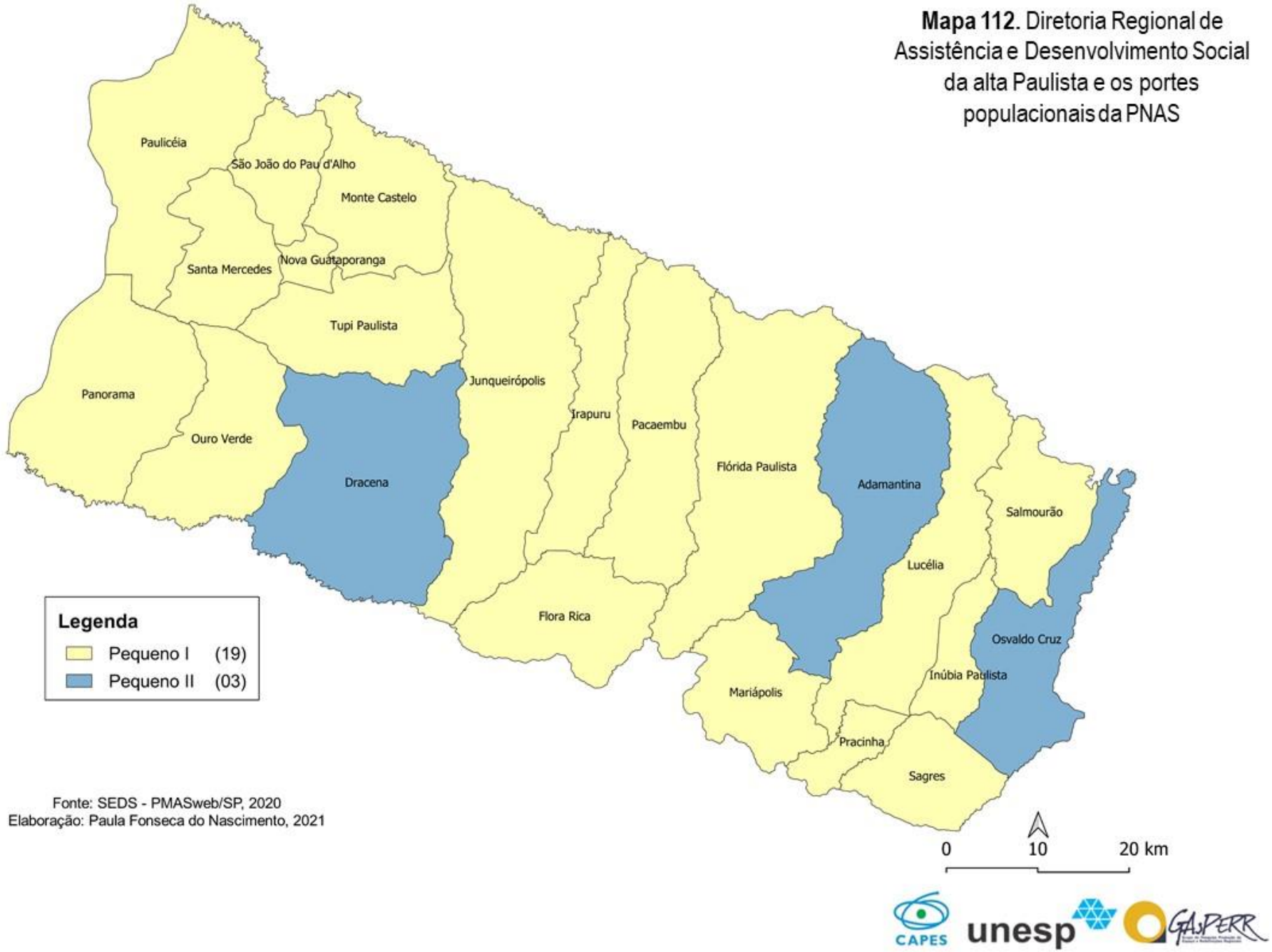
Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Mapa 111. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social Alta Noroeste e os portes populacionais da PNAS



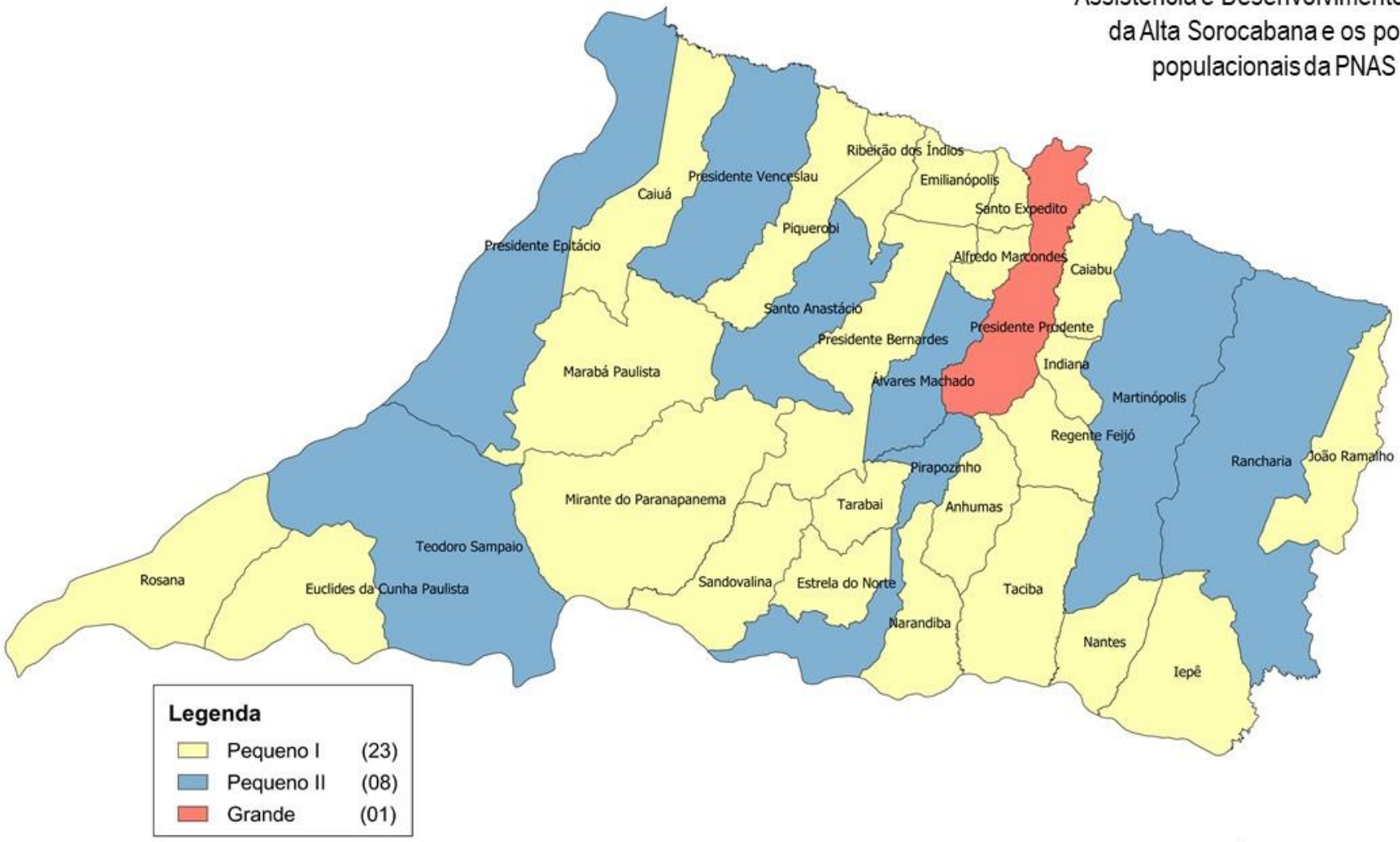
Fonte: SEDS - PMASweb/SP - 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Mapa 112. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social da alta Paulista e os portes populacionais da PNAS



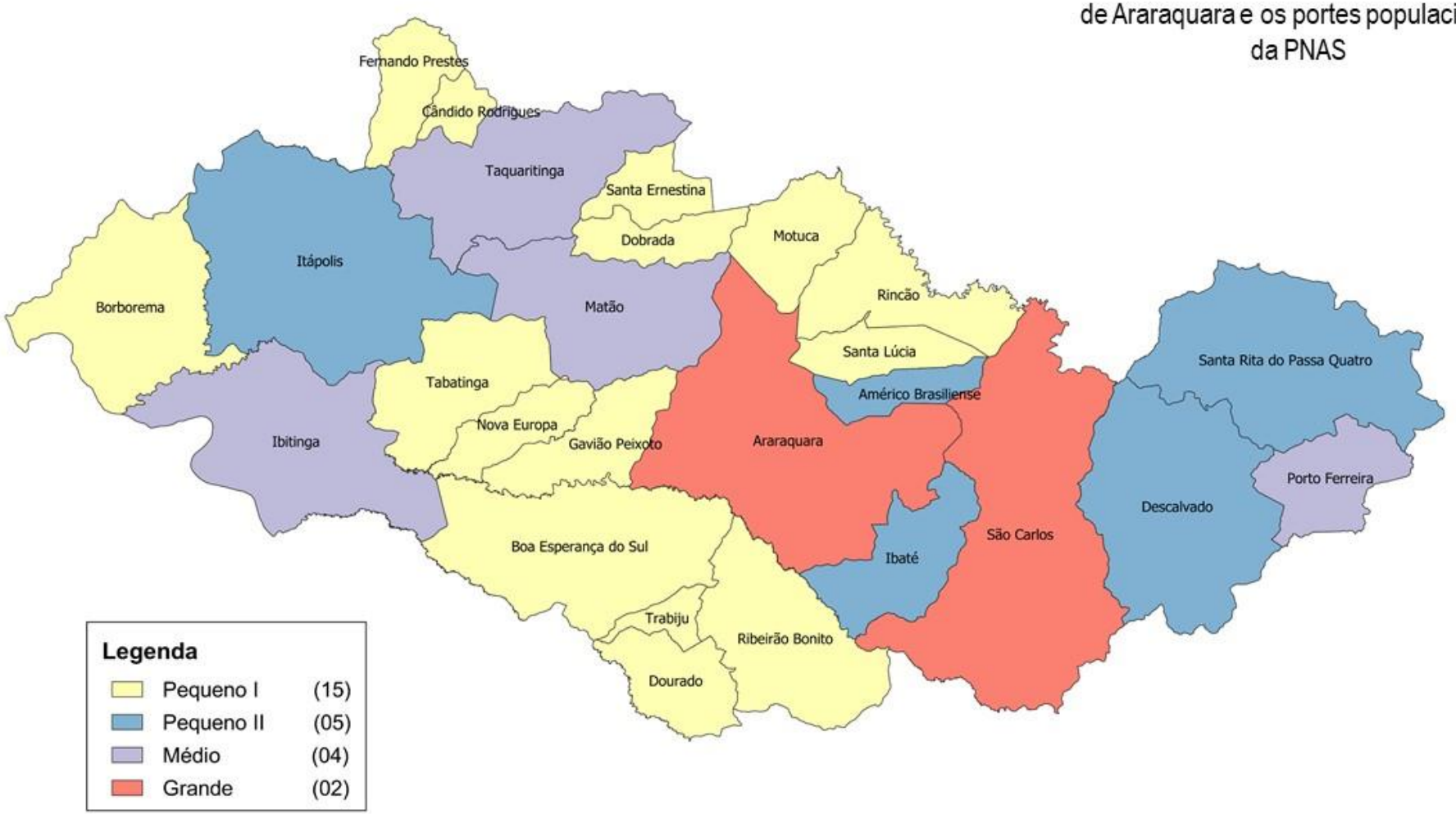
Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Mapa 113. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social da Alta Sorocabana e os portes populacionais da PNAS



Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

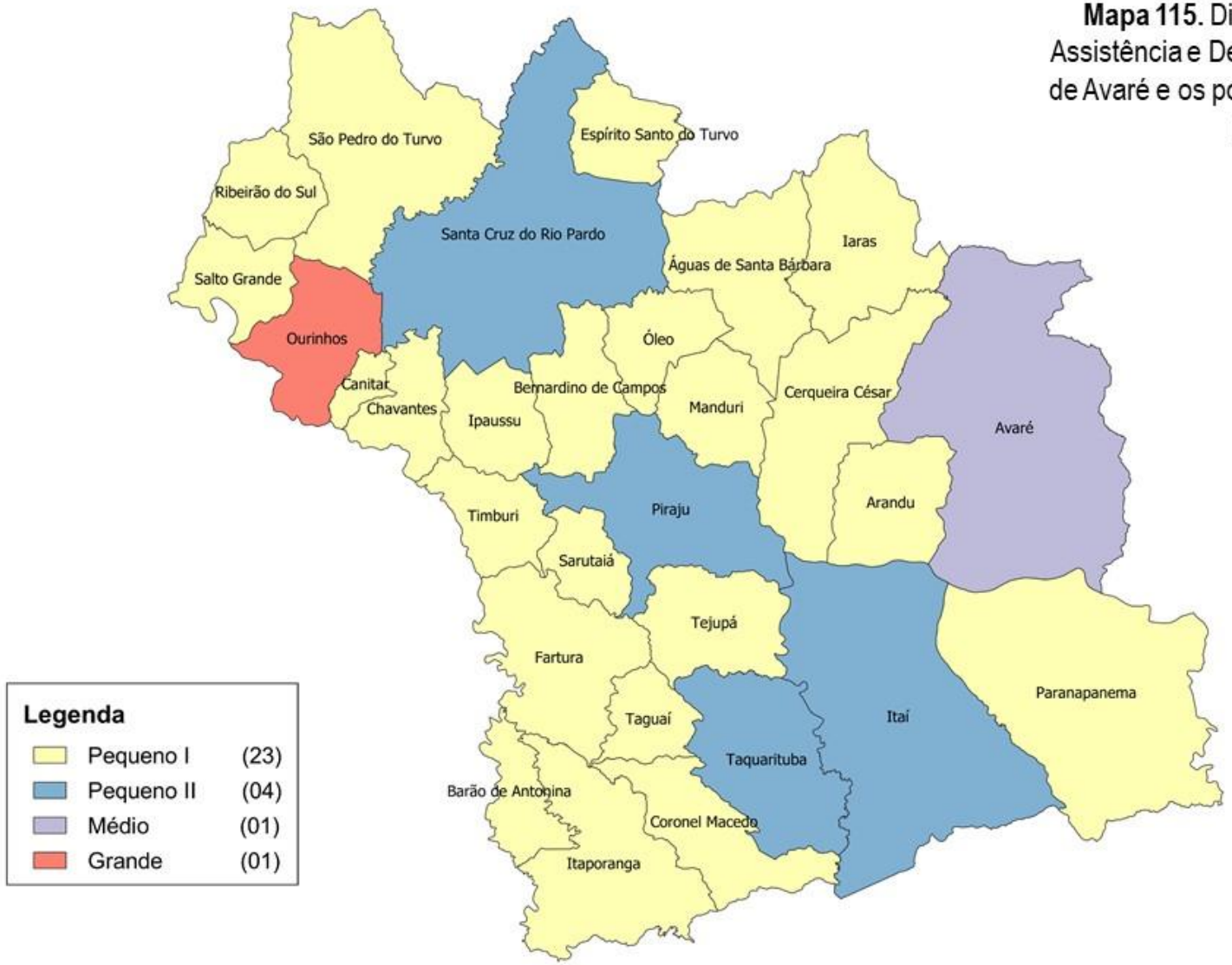
Mapa 114. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de Araraquara e os portes populacionais da PNAS



Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

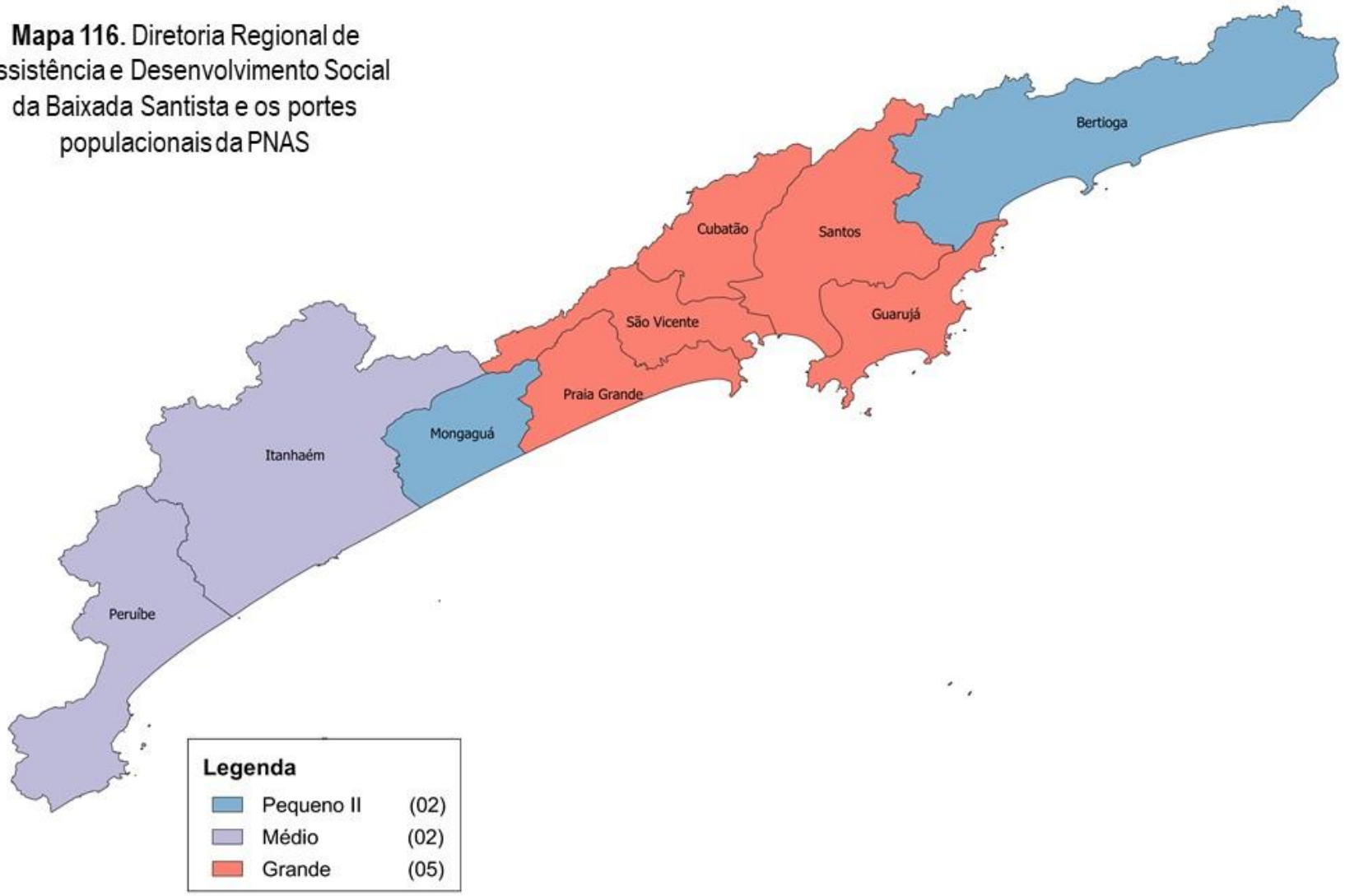
0 10 20 km

Mapa 115. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de Avaré e os portes populacionais da PNAS



Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

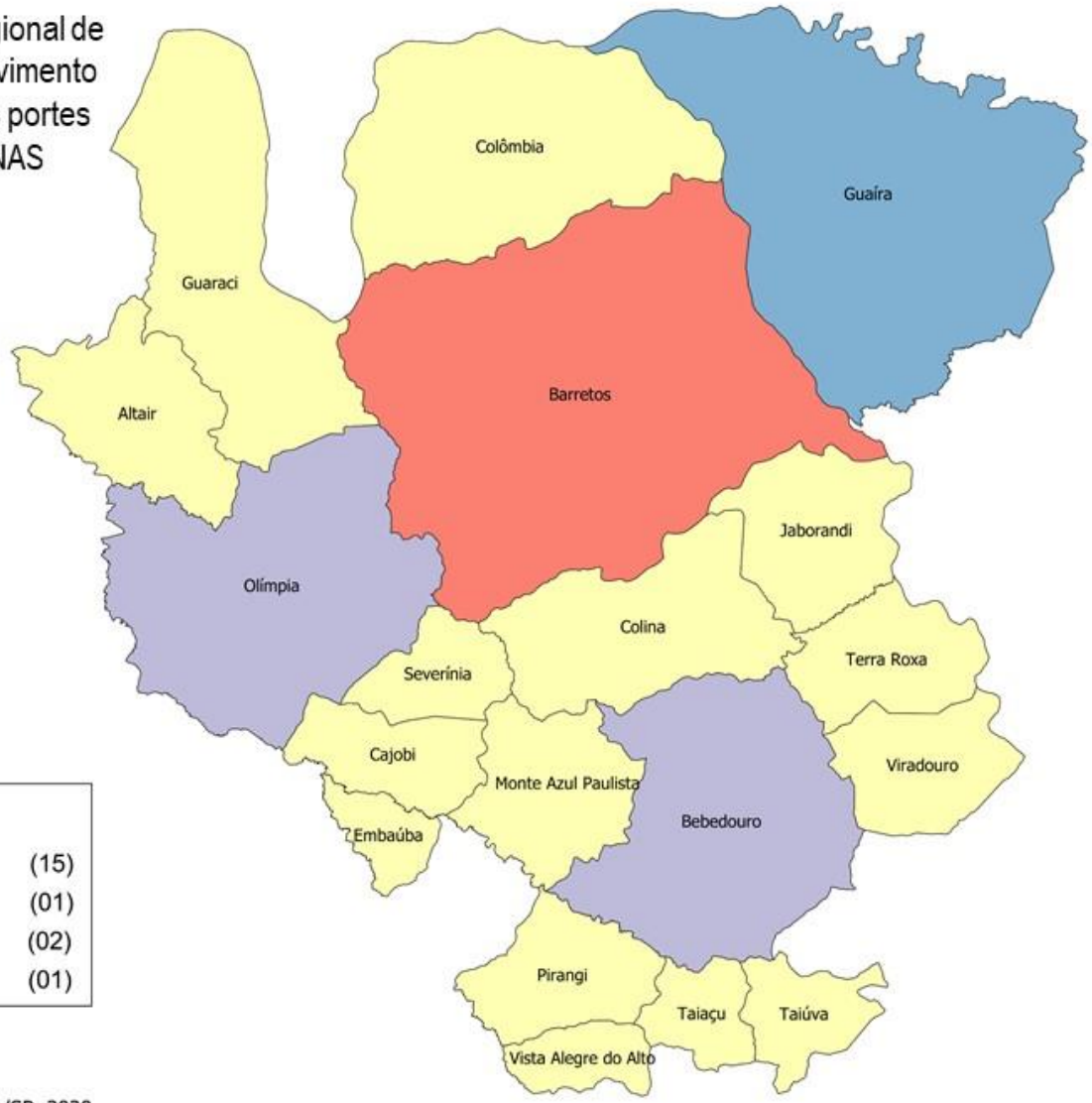
Mapa 116. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social da Baixada Santista e os portes populacionais da PNAS



Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2021
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

0 10 20 km

Mapa 117. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de Barretos e os portes populacionais da PNAS



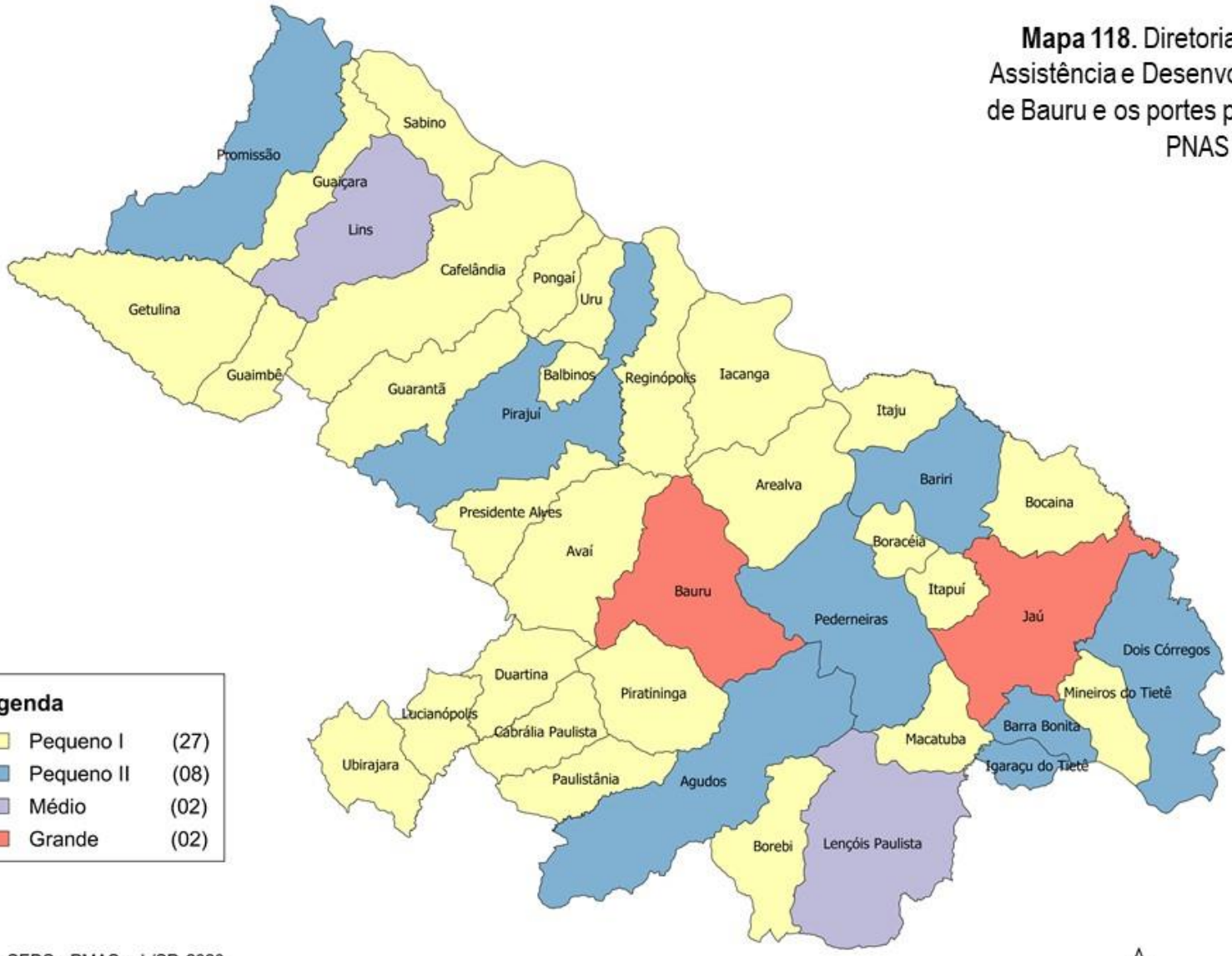
Legenda

Pequeno I	(15)
Pequeno II	(01)
Médio	(02)
Grande	(01)

Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

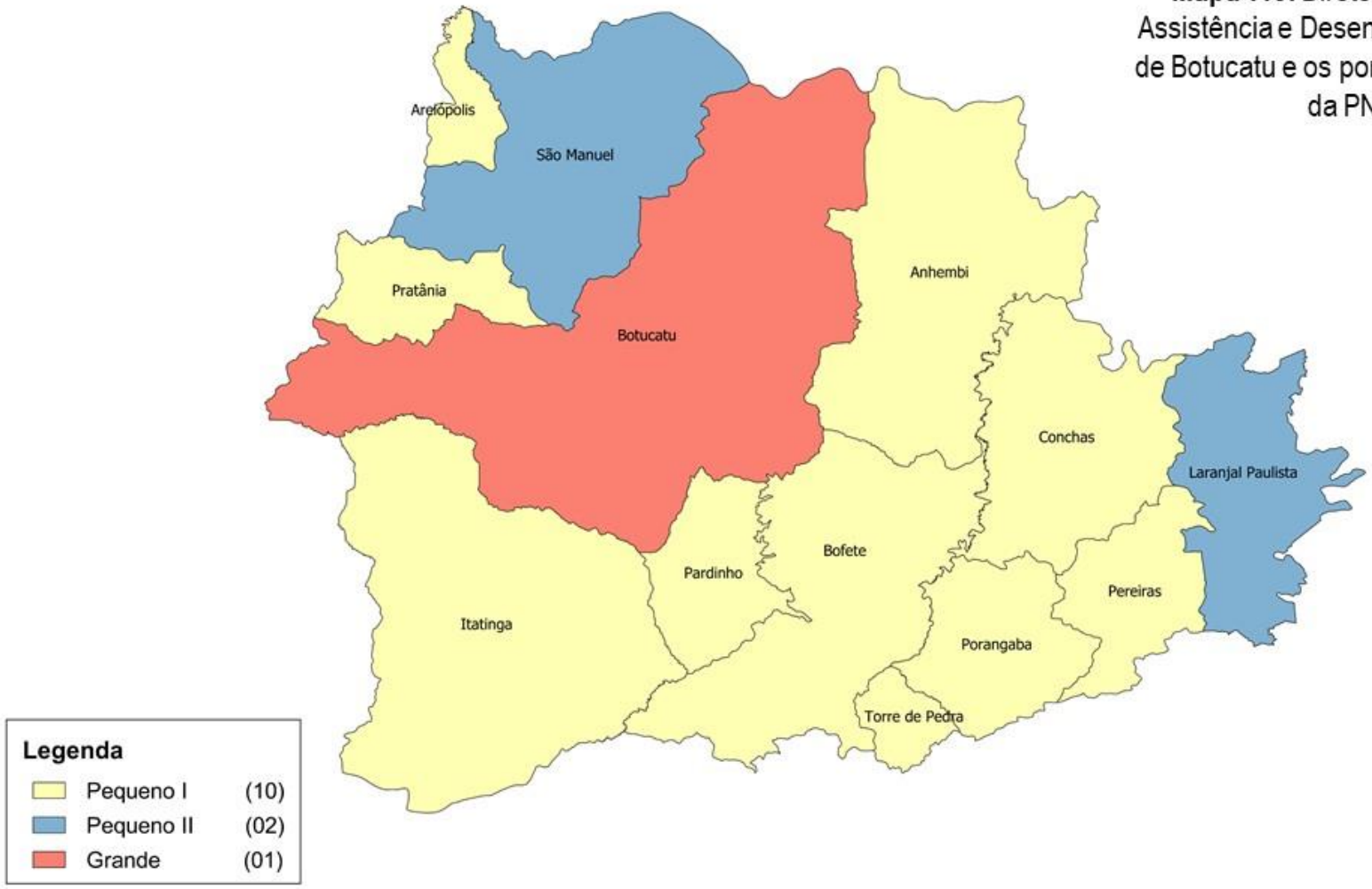
0 10 20 km

Mapa 118. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de Bauru e os portes populacionais da PNAS



Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

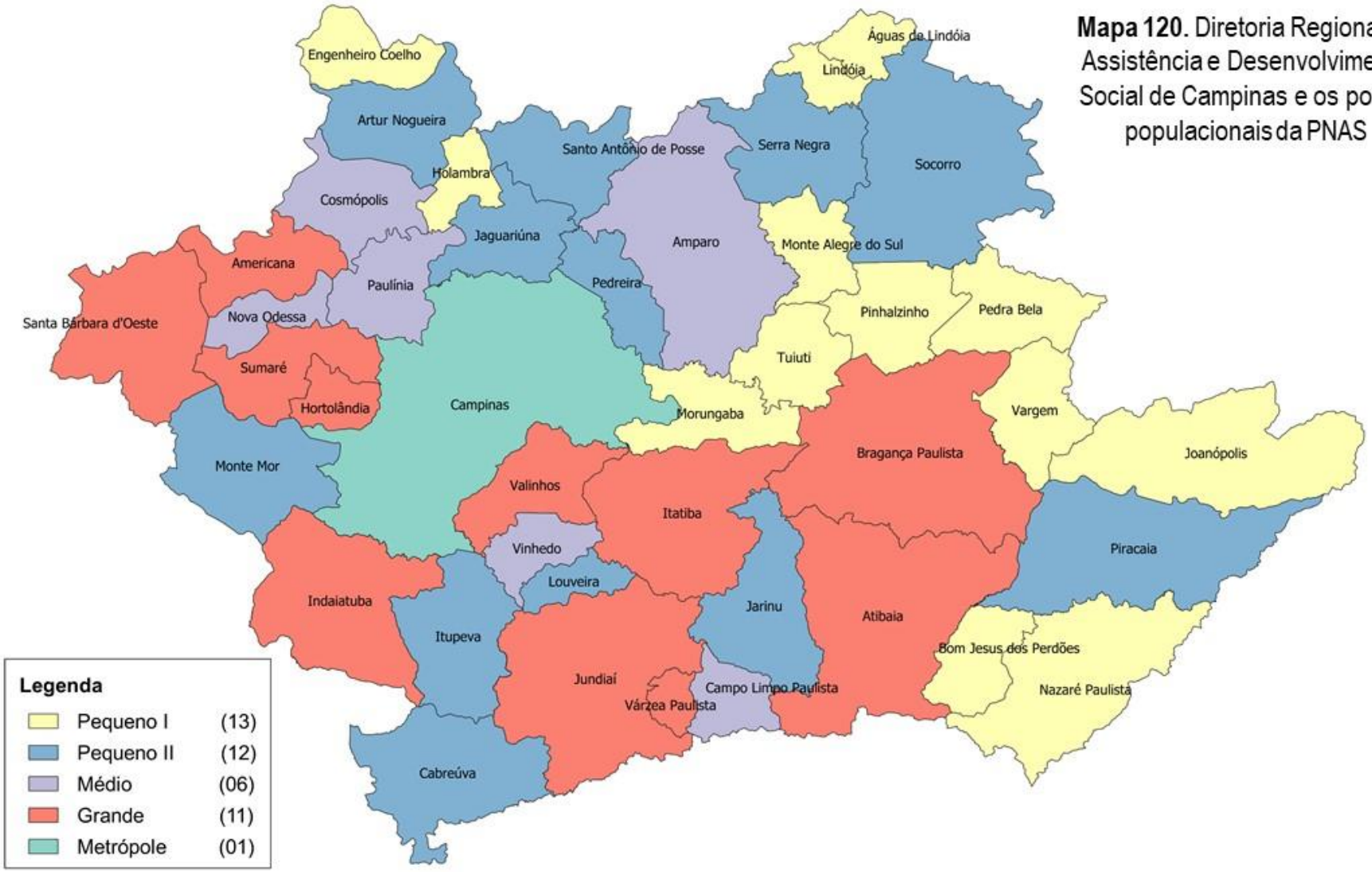
Mapa 119. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de Botucatu e os portes populacionais da PNAS



Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

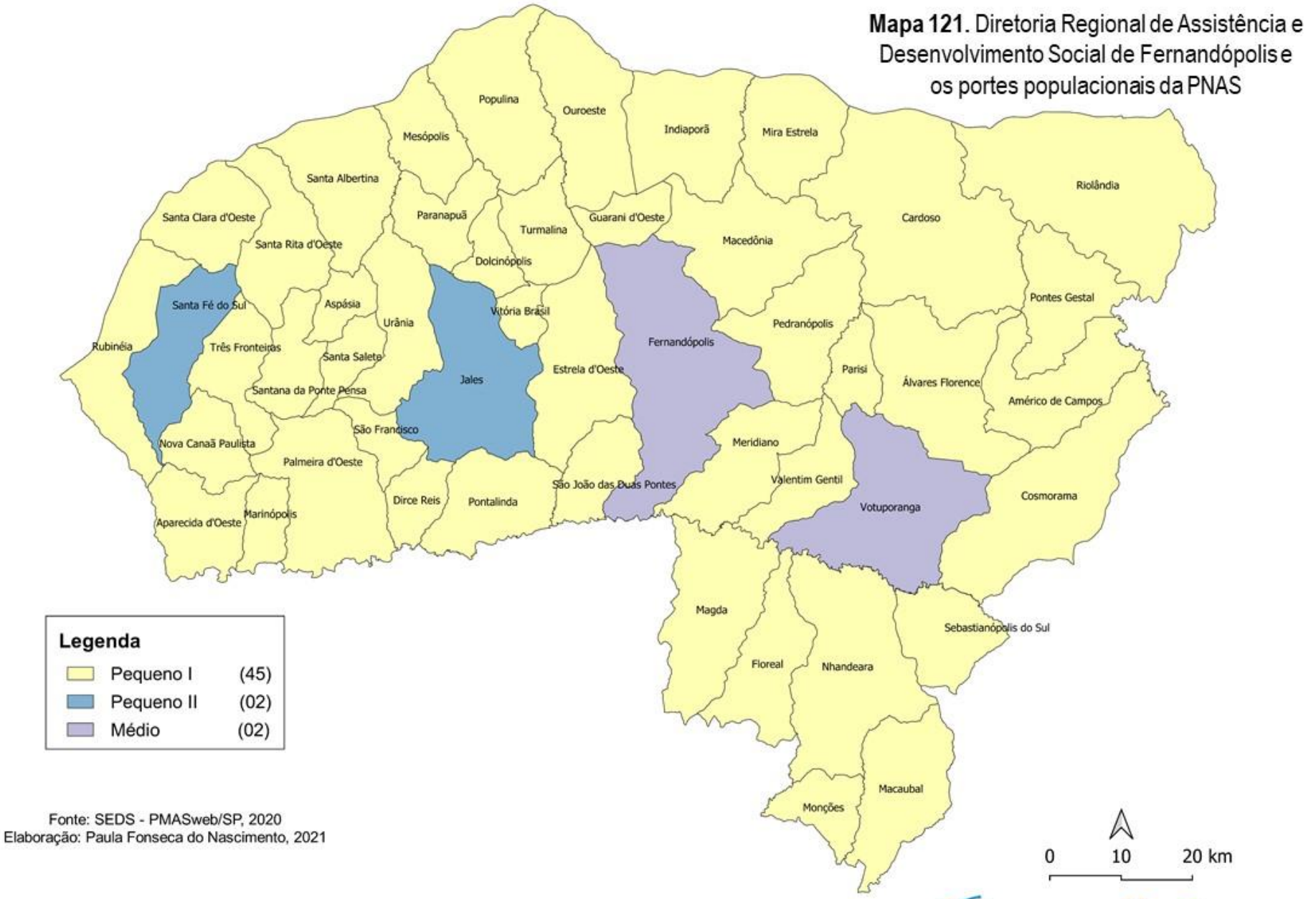
0 10 20 km

Mapa 120. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de Campinas e os portes populacionais da PNAS



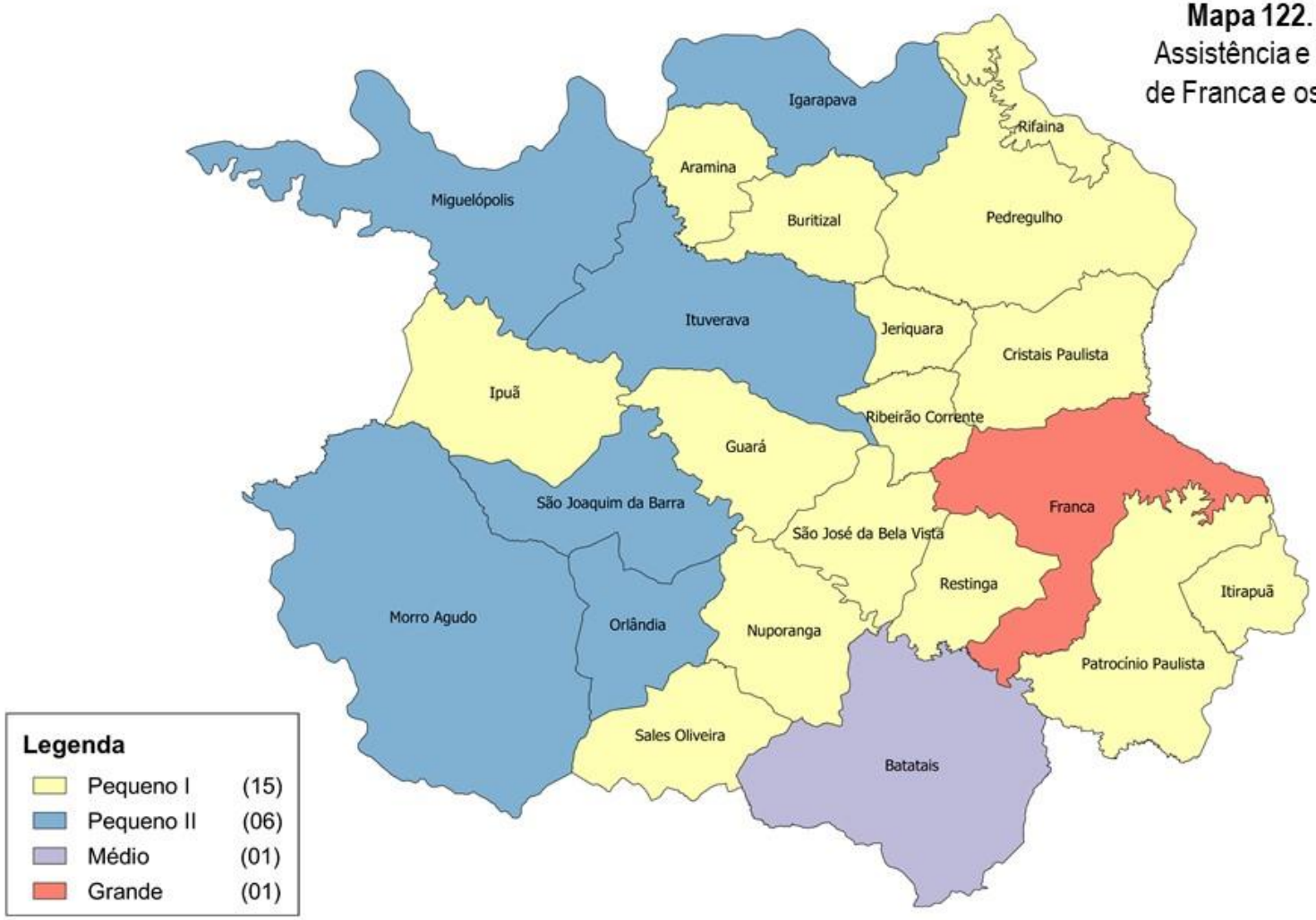
Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Mapa 121. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de Fernandópolis e os portes populacionais da PNAS



Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

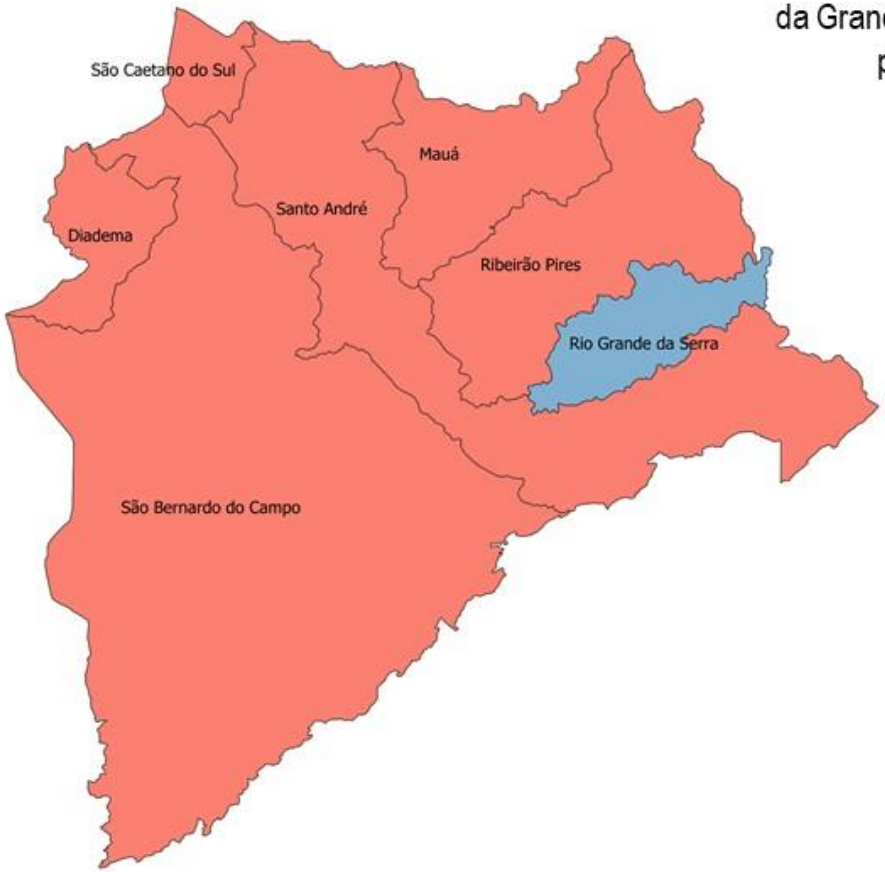
Mapa 122. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de Franca e os portes populacionais da PNAS



Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

0 10 20 km

Mapa 123. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social da Grande São Paulo ABC e os portes populacionais da PNAS



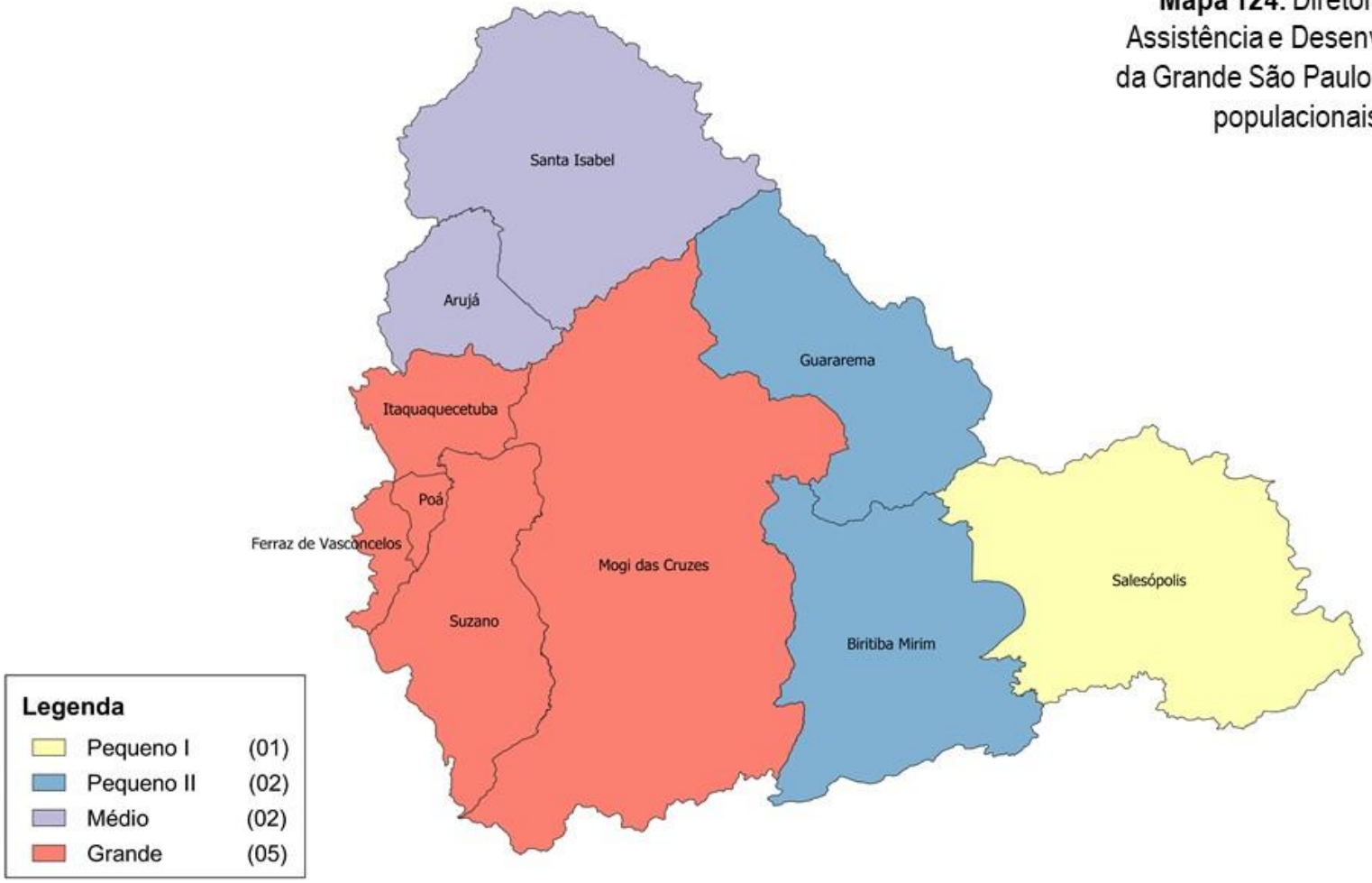
Legenda

Pequeno II	(01)
Grande	(06)

Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

0 7,5 15 km

Mapa 124. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social da Grande São Paulo Leste e os portes populacionais da PNAS



Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

0 10 20 km

Mapa 125. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social da Grande São Paulo Norte e os portes populacionais da PNAS



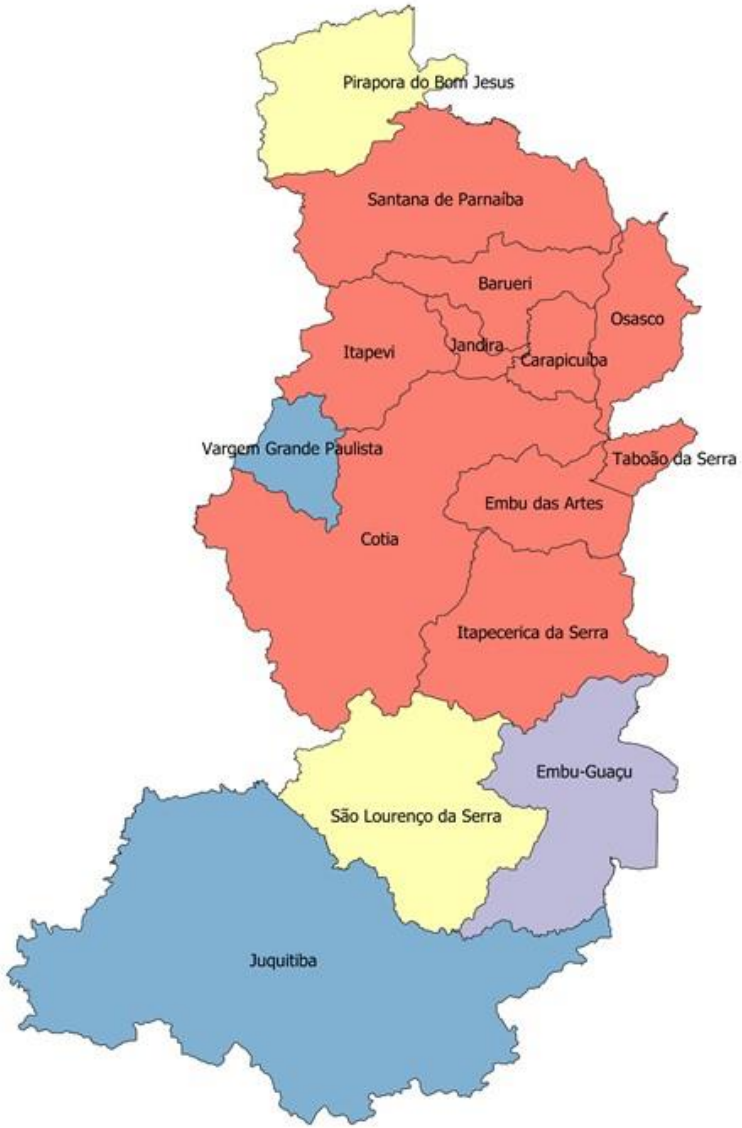
Legenda

Médio	(03)
Grande	(02)
Metrópole	(01)

Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

0 10 20 km

Mapa 126. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social da Grande São Paulo Oeste e os portes populacionais da PNAS



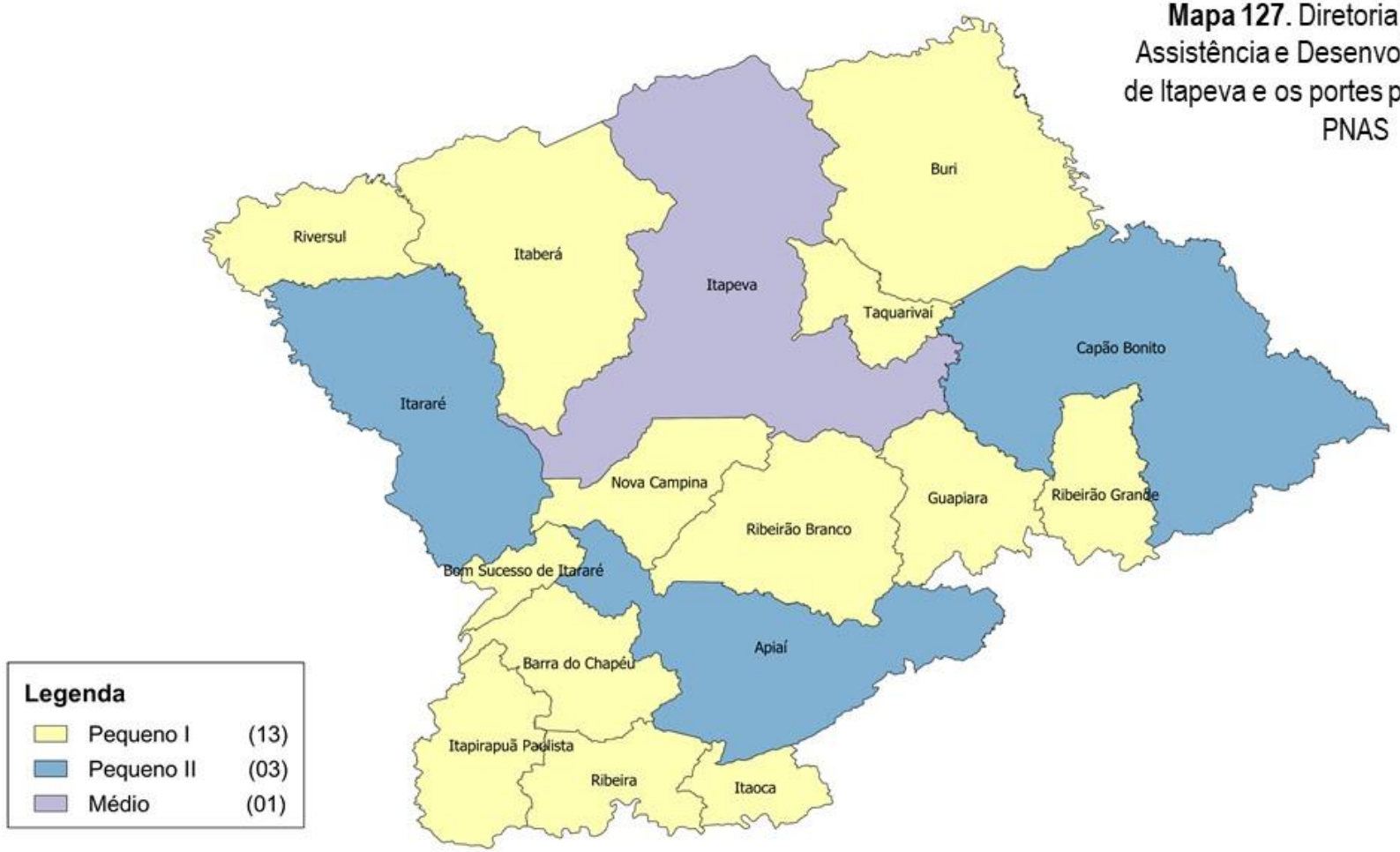
Legenda

Pequeno I	(02)
Pequeno II	(02)
Médio	(01)
Grande	(10)

Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

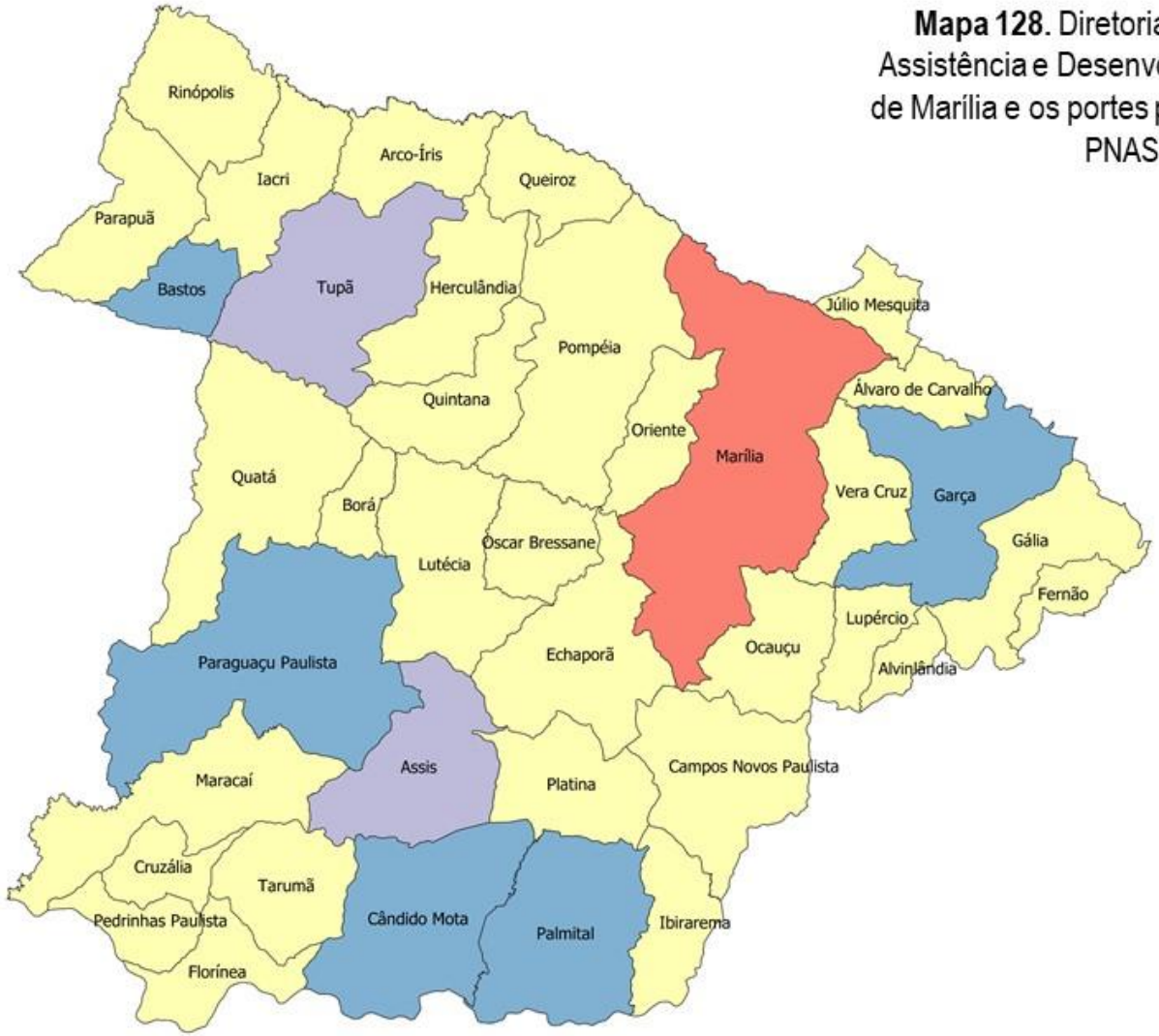
0 10 20 km

Mapa 127. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de Itapeva e os portes populacionais da PNAS



Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Mapa 128. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de Marília e os portes populacionais da PNAS



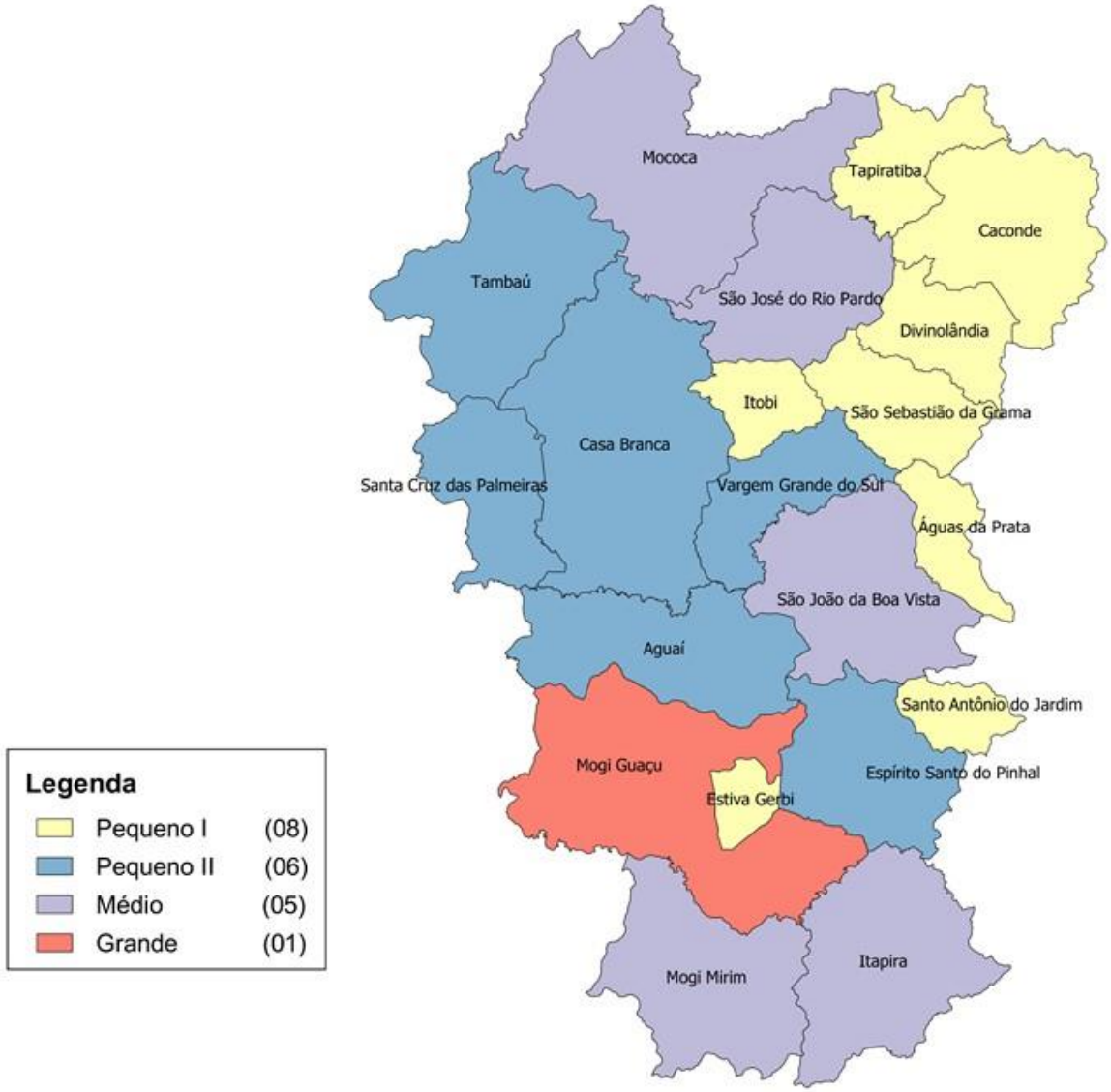
Legenda

Pequeno I	(30)
Pequeno II	(05)
Médio	(02)
Grande	(01)

Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

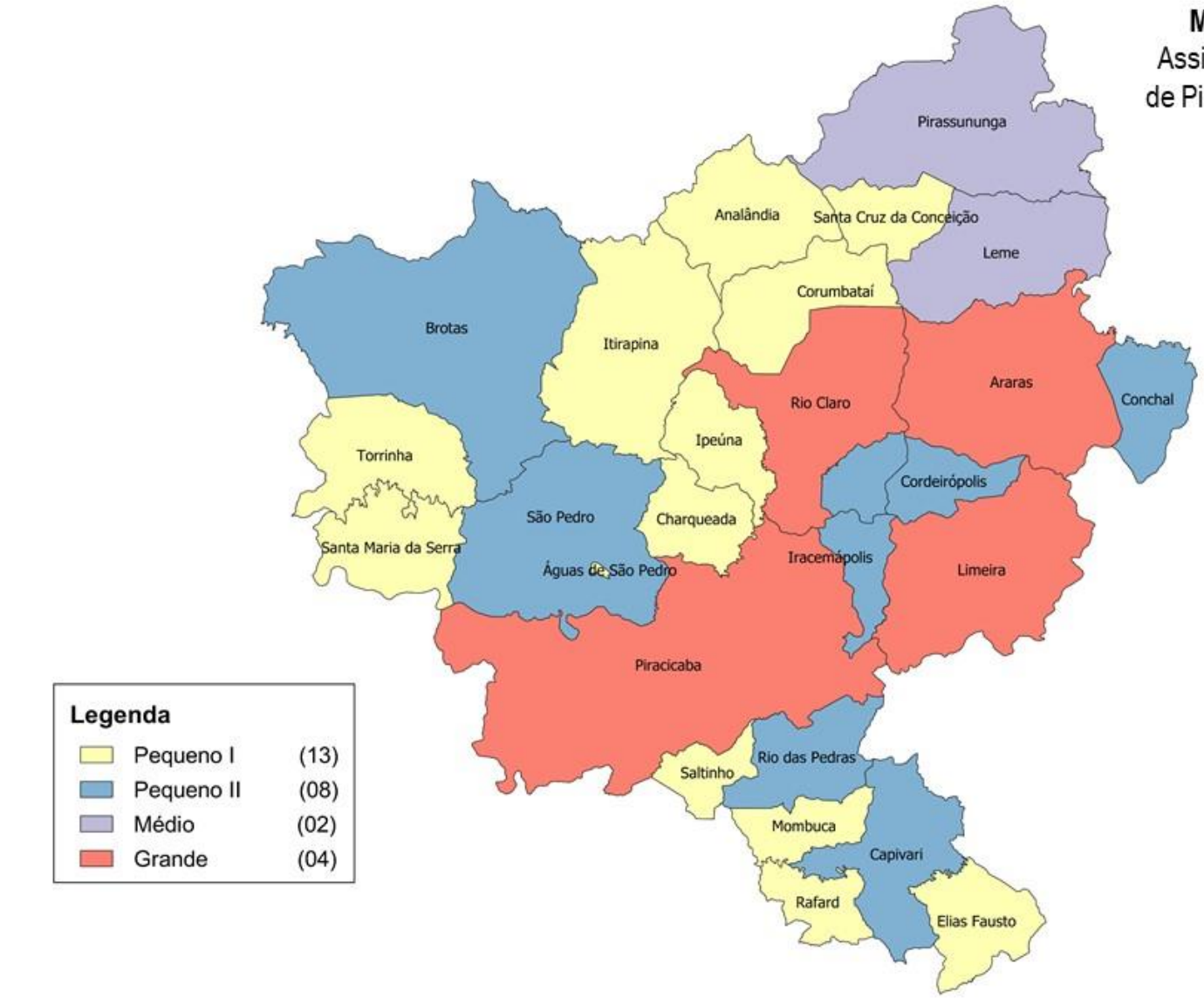
0 10 20 km

Mapa 129. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de São João da Boa Vista e os portes populacionais da PNAS



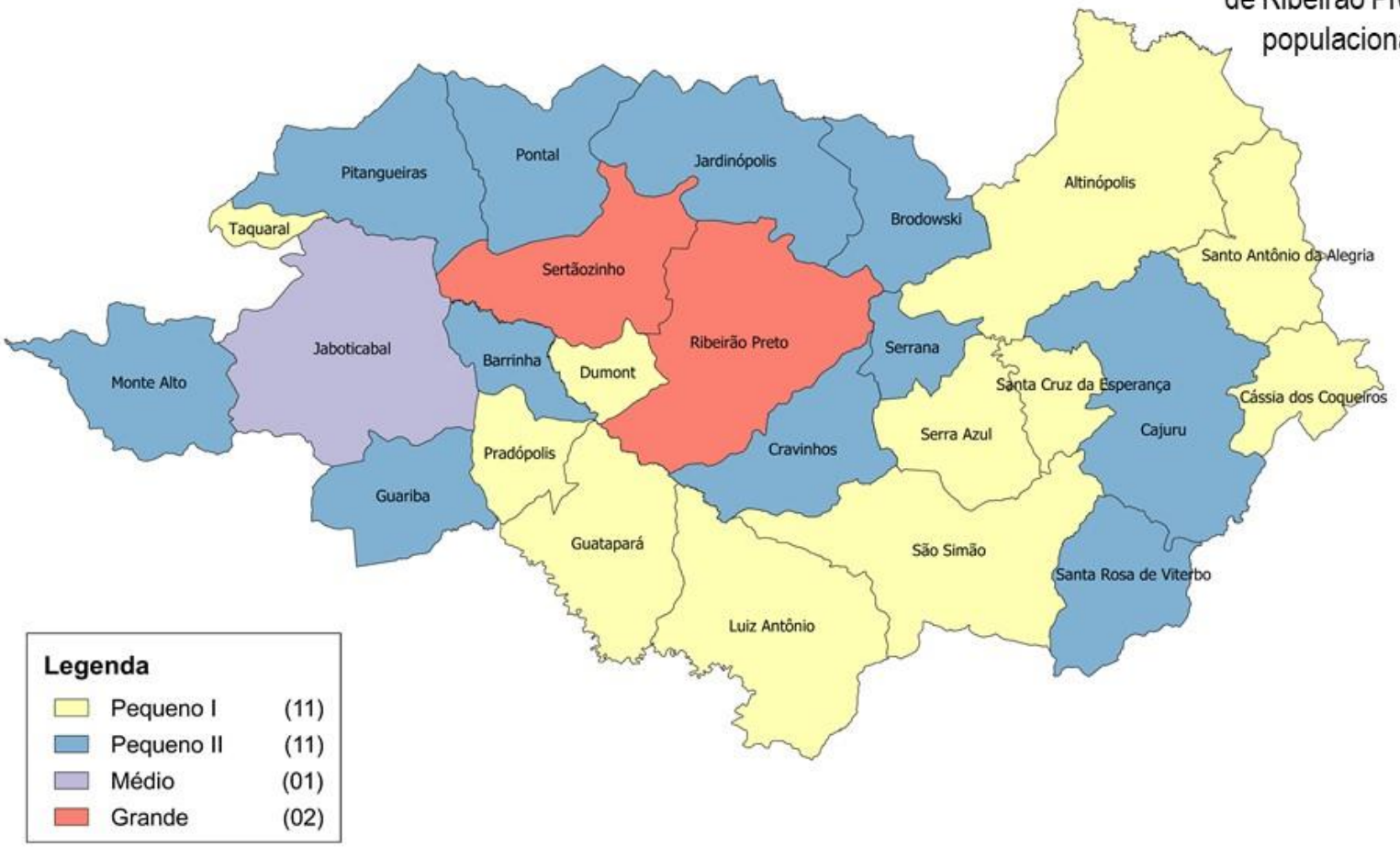
Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Mapa 130. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de Piracicaba e os portes populacionais da PNAS



Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

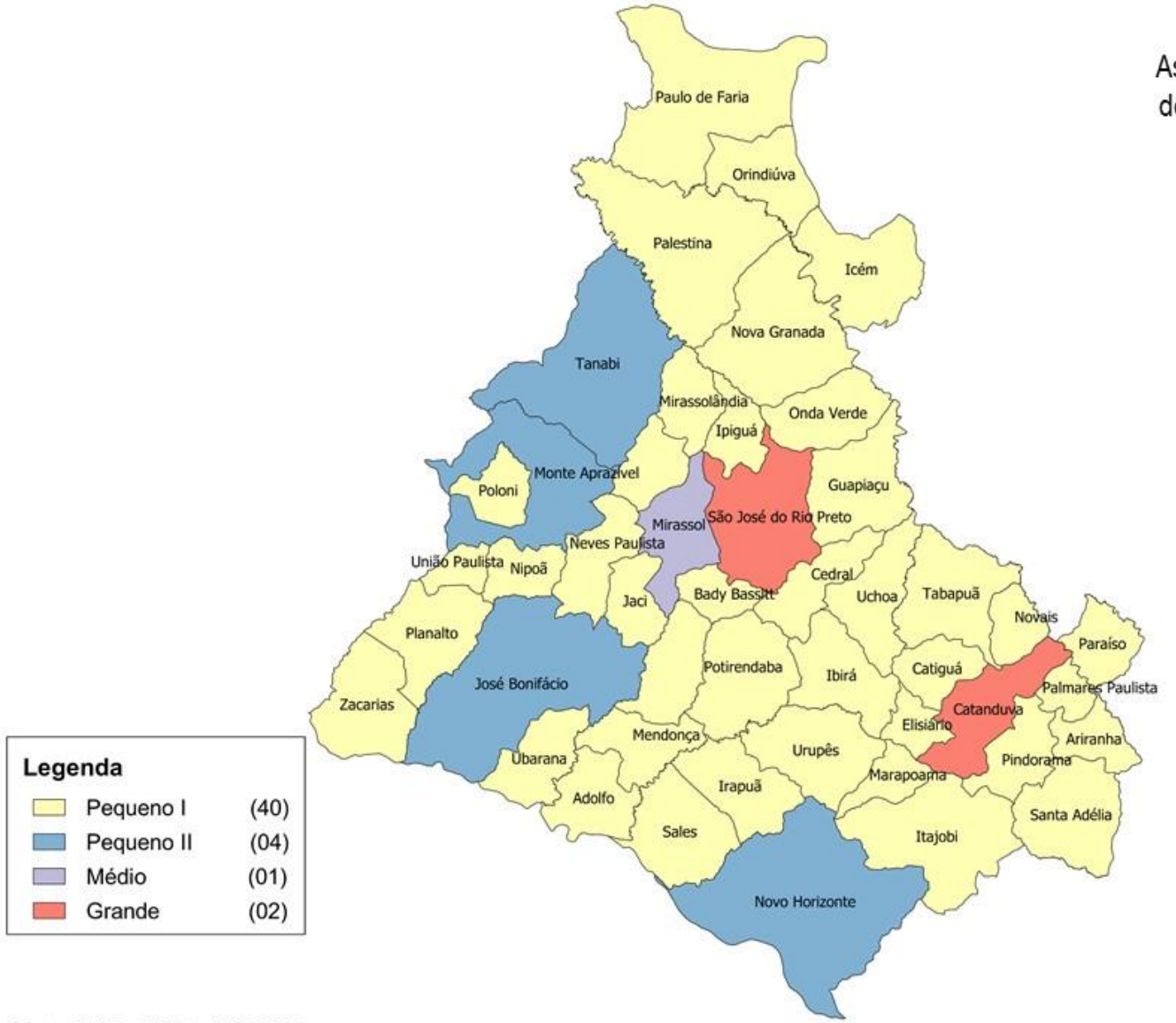
Mapa 131. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de Ribeirão Preto e os portes populacionais da PNAS



Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

0 10 20 km

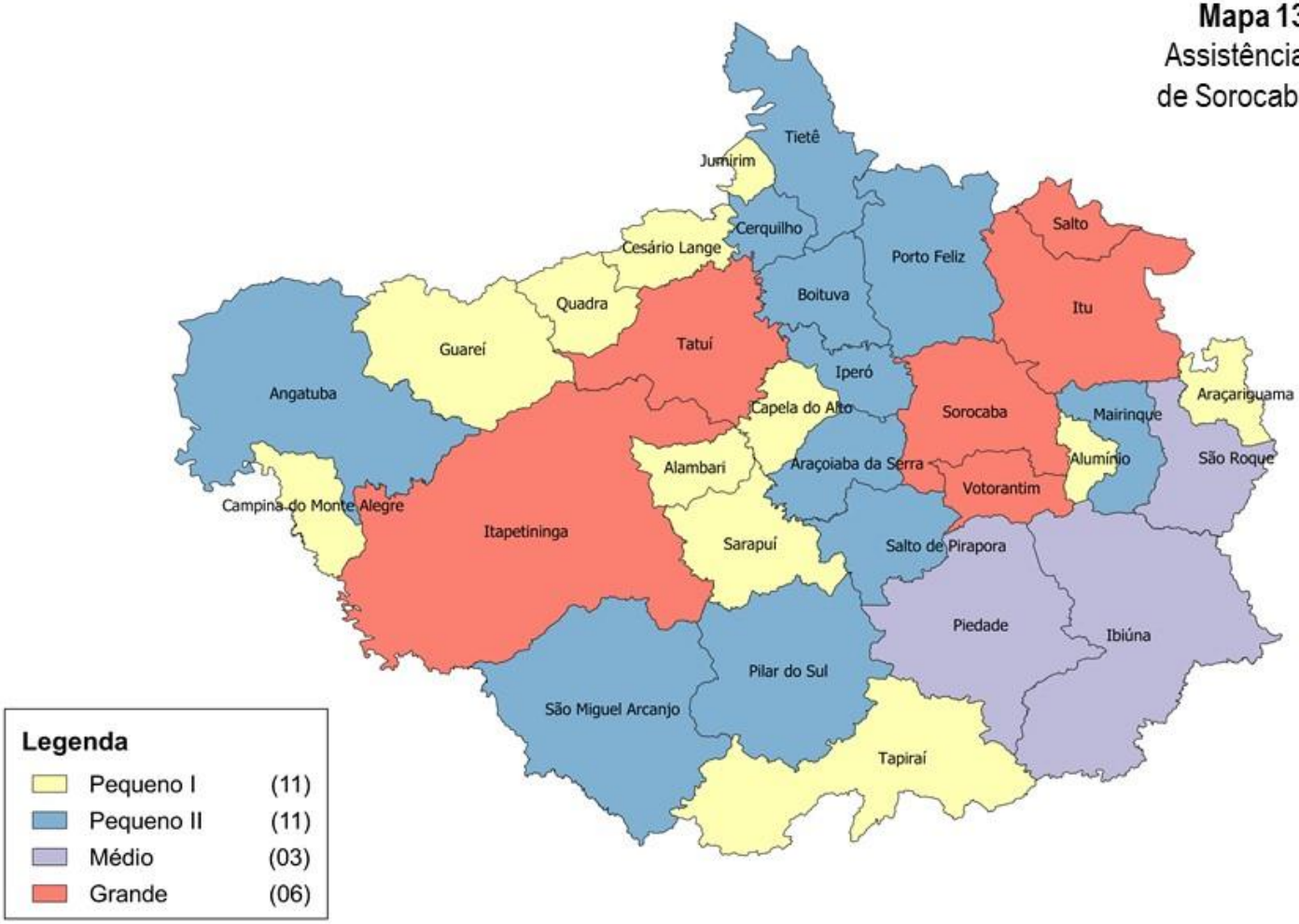
Mapa 132. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de São José do Rio Preto e os portes populacionais da PNAS



Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

0 25 50 km

Mapa 133. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de Sorocaba e os portes populacionais da PNAS



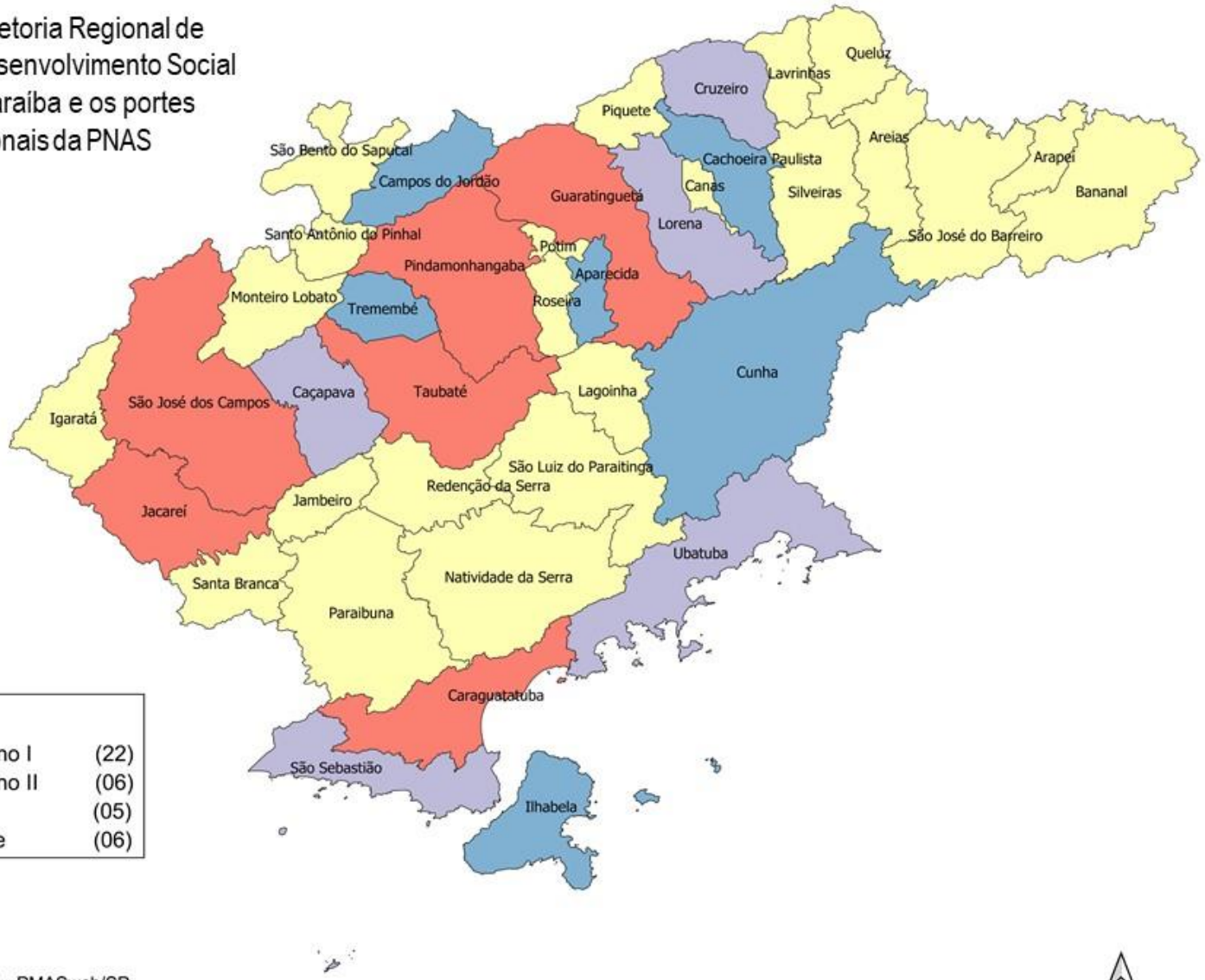
Legenda

Pequeno I	(11)
Pequeno II	(11)
Médio	(03)
Grande	(06)

Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

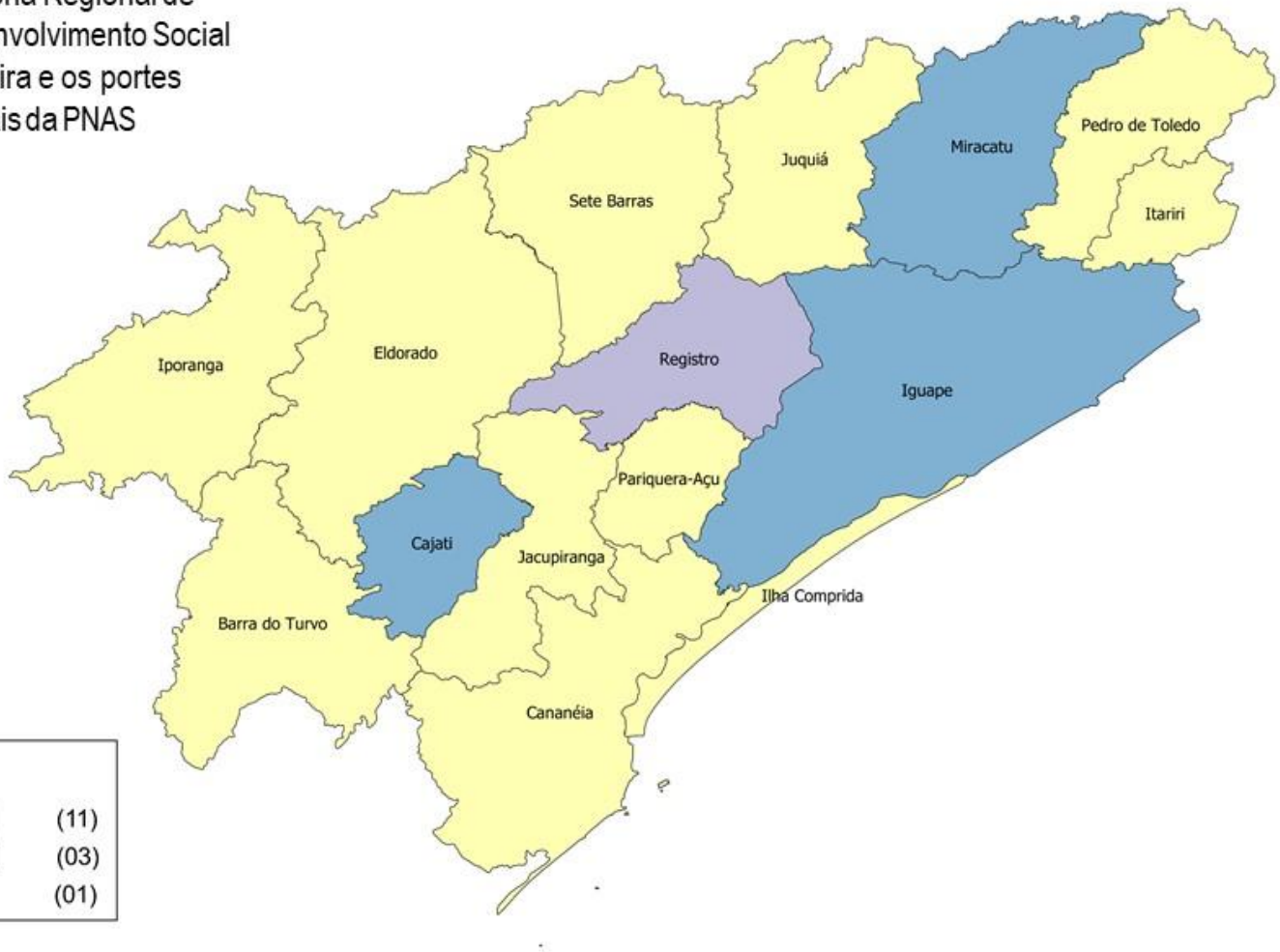
0 25 50 km

Mapa 134. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social do Vale do Paraíba e os portes populacionais da PNAS



Fonte: SEDS - PMASweb/SP
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

Mapa 135. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social do Vale do Ribeira e os portes populacionais da PNAS



Fonte: SEDS - PMASweb/SP, 2020
Elaboração: Paula Fonseca do Nascimento, 2021

0 25 50 km

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Maria Helena A. **Território, política social e serviço social:** caminhos e armadilhas no contexto do social-liberalismo. Campinas: Papel Social, 2016.

ANDRADE, Manuel Correia. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1995.

ARCHELA, Rosely Sampaio; THÉRY, Hervé. **Orientação metodológica para construção e leitura de mapas temáticos.** Confins [online], 3. Posto online em 23 jun 2008.

ARAÚJO, Victor. Federalismo, centralização e diferenças regionais: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós-1988. **Perspectivas em Políticas Públicas.** Belo Horizonte, v. VIII, n. 15, p. 63-99, jan./jun, 2015.

ARRETCHE, Marta T. S. **Políticas sociais no Brasil:** descentralização em um Estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 40, jun., 1999.

_____. **Trajetórias das desigualdades:** como o Brasil mudou nos últimos cinquentas anos. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp. 2015.

BACELAR, W. K. de A. **A pequena cidade nas teias da aldeia global:** relações e especificidades sócio-políticas nos municípios de Estrela do Sul, Cascalho Rico e Grupiara – MG, 411f. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

BARROS, José D'Assunção. Igualdade, desigualdade e diferença: contribuições para uma abordagem semiótica das três noções. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, n. 39, p. 199-218, abr., 2006.

BARROS, Ricardo Paes; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel. (Org.). **Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea. v. 2, 2006.

BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia. **Tipologia das cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

BITOUN, J. et al. Proposta de Tipologia – Produto P4. *In:* **Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil:** implicações para as políticas públicas. Instituto Interamericano de cooperação para a agricultura. Agricultura, Territórios e Bem Estar Rural (Fórum DRS), 2015.

BITOUN, J.; MIRANDA, L. I. B.; ARAÚJO, T. B. As ruralidades brasileiras e os desafios para o Planejamento Urbano e Regional. *In:* XVI ENANPUR - Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, **Anais**..., 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BOSCHETTI, Ivanete. Previdência e assistência: uma unidade de contrários na seguridade Social. **Revista Universidade e Sociedade**. N. 22. Brasília: Andes, nov., 2000.

BRANDÃO, Carlos., SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

_____. **Seguridade e trabalho. Paradoxos na construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil**. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2006.

_____. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. **Psicologia & Sociedade**, 15 (1): 57-96; jan./jun. 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.

_____. **LOAS Lei Orgânica da Assistência Social.** Brasília: SNAS. 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução Nº 145, de 15 de outubro de 2004. Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, D.F., 28 de outubro de 2004.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica** (NOB-SUAS). Brasília, 2005.

_____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos NOB/RH**. Brasília: MDS, 2006.

_____. CapacitaSuas Volume 1 **SUAS: Configurando os Eixos de Mudança.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1 ed. Brasília: MDS, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, **Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social** –CRAS. MDS, Brasília, 2009a.

_____. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009b.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais,** de 2009. Resolução nº 109, 11 de novembro de 2009c.

_____. **Lei 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei no 8.742**, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. DOU, Brasília, 2011a.

_____. **Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS:** Uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. Brasília: MDS, 2011b.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do SUAS**, de 2012. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do CNAS.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema Único de Assistência Social. Política Nacional de Educação Permanente do SUAS.** 1. ed. Brasília: MDS, 2013.

_____. **SUAS 10 Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, 2015.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, 2016.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família**. Brasília, 2006. 3ª Edição. Julho de 2017.

_____. **Censo SUAS 2018**. Resultados Nacionais, Centro de Referência da Assistência Social - CRAS. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. MDS. 2018.

_____. **Censo SUAS 2018**. Resultados Nacionais, Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. MDS. 2018.

CASTRO, Iná Elias. Solidariedade Territorial e Representação: Novas questões para o Pacto Federativo Nacional. **Revista Território**, n. 1, p. 34-42, 1997.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013. **Diário Oficial União**, Brasília, 17 de julho de 2014.

COLIN, Denise. JACCOUD, Luciana. Assistência Social e Construção do SUAS – balanço e perspectivas: O percurso da Assistência Social como política de direitos e trajetória necessária. *In:* **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**/ Organizadores: José Ferreira da Crus...[et al]. - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013, 240p.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição Estadual de São Paulo, de 05 de outubro de 1989**,, Capítulo II – Da Organização Regional, arts. 152 a 158: Regulamenta a criação e estabelece princípios gerais de funcionamento de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. 1989.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. *In:* **Concepção e Gestão da Proteção Social Não**

Contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

COUTO, Berenice Rojas *et al.* **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2010.

DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto P. Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. *In:* **IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA.** Brasília, Políticas Sociais: acompanhamento e análise. 2. ed., v. 1, p. 17-40, 2008.

DI MÉO, G. Introdução ao debate sobre a metropolização: uma chave de interpretação para compreender a organização contemporânea dos espaços geográficos. **Confins: revista franco-brasileira de Geografia**, São Paulo: Universidade de São Paulo - USP, Departamento de Geografia, n. 4, 2008.

ENDLICH, Angela M. Perspectivas sobre o urbano e o rural. *In:* SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Orgs.). **Cidade e campo:** relações e contradições entre urbano e rural. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

_____. Na trilha conceitual e de definições das pequenas cidades. *In:* **Estudos urbanos em perspectivas: reflexões, escalas e desafios** / Marcos Clair Bovo; Ricardo Luiz Tows; Fábio Rodrigues da Costa (Orgs.). Campo Mourão: Editora da Fecilcam, 2017.

FAVARETO, A. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão. Capítulo 4 – **Desenvolvimento rural e mudança institucional**. São Paulo: Iglu: FAPESP, 2007. p. 139- 166.

FERREIRA, Maria Paula. DINI, Nádia Pinheiro. FERREIRA, Sinésio Pires. Espaços e Dimensões da Pobreza nos Municípios do Estado de São Paulo Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 1, p. 5-17, jan./mar., 2006.

FRESCA, T. M. Centros locais e pequenas cidades: diferenças necessárias. Mercator (Fortaleza. Online), v. 9, p. 75-81, 2010.

_____. O papel das pequenas cidades na rede urbana paranaense. *In:* **Estudos urbanos em perspectivas: reflexões, escalas e desafios** / Marcos Clair Bovo; Ricardo Luiz Tows; Fábio Rodrigues da Costa (Orgs.). Campo Mourão: Editora da Fecilcam, 2013

GIDDENS, Antony. SUTTON, Philip W. **Conceitos essências da Sociologia.** 2 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2017.

GOMES, Maria do R. C. de S. **Nacionalização da Política de Assistência Social e Governos Estaduais no Brasil: o caso do estado de São Paulo.** Tese (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2008.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na contemporaneidade; trabalho e formação profissional**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

IBGE. Censo Demográfico 1970: características da população e dos domicílios: resultados do universo. *In:* IBGE. **Sidra:** sistema IBGE de recuperação automática. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/202. Acesso em: 29/03/2021

_____. Censo Demográfico 1980: características da população e dos domicílios: resultados do universo. *In:* IBGE. **Sidra:** sistema IBGE de recuperação automática. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/202. Acesso em: 29/03/2021

_____. Censo Demográfico 1991: características da população e dos domicílios: resultados do universo. *In:* IBGE. **Sidra:** sistema IBGE de recuperação automática. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/202. Acesso em: 29/03/2021

_____. Censo Demográfico 2000: características da população e dos domicílios: resultados do universo. *In:* IBGE. **Sidra:** sistema IBGE de recuperação automática. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/202>. Acesso em: 29/03/2021

_____. Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios: resultados do universo. *In:* IBGE. **Sidra:** sistema IBGE de recuperação automática. Rio de Janeiro, 2010b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/202>. Acesso em: 29/03/2021

_____. **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Glossário do Atlas do Censo Demográfico.** 2010a.

_____. **Atlas do Espaço Rural Brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. **Código de boas práticas de estatísticas do IBGE.** Rio de Janeiro. 2013a.

_____. **Divisão Urbano-Regional**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013b.

_____. **Logística dos Transportes 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014a.

_____. **Redes e Fluxos do Território: Gestão do Território 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014b.

_____. **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas**. 2 ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

_____. **Tipologia intraurbana: espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil.** Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017a. 164p.

_____. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação.** IBGE, Coordenação de Geografia. – Rio de Janeiro: IBGE, 2017b.

_____. **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017c.

_____. **Regiões de Influência das Cidades: 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.

_____. Estimativa Populacional 2018: população residente estimada. *In:* IBGE. **Sidra:** sistema IBGE de recuperação automática. Rio de Janeiro, 2018b <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/6579. Acesso em: 25/02/2021

_____. Estimativa Populacional 2020: população residente estimada. *In:* IBGE. **Sidra:** sistema IBGE de recuperação automática. Rio de Janeiro, 2020 https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/6579. Acesso em: 26/02/2021

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Políticas Sociais: acompanhamento e análise.** 2 ed. V. 1, Brasília: Ipea, 2008.

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patrícia D. E.; CHAIBUB, Juliana R. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). *In:* **IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA**. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. 2 ed. v. 1, Brasília: Ipea, p. 175-250, 2008.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil.** Campinas: Editora Alínea, 2017.

JURADO DA SILVA, Paulo F.; SPOSITO, Eliseu S. Discussão geográfica sobre cidades pequenas. Geografia, Rio Claro: **AGETEO**, v. 34, n. 2, p. 203-217, maio/ ago., 2009.

KOGA, Dirce Harue U. **Medidas de cidades: e**ntre território de vida e territórios vividos. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Territórios de vivência em um país continental. **Serv. Soc. & Saúde**, Campinas, v.14, n.1(19), jan./jun., 2015.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. São Paulo. **Tempo Social**, 11(2), 63-81. 1999.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

_____. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2008

_____. **O direito à cidade. São Paulo**: Centauro, 2009.

LIMONAD, Ester; HAESBAERT, Rogério; MOTEIRA, Ruy. (Org.). **Brasil, Século XXI** – por uma nova regionalização? Processo, escalas, agente. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2015.

MARINS, Mani Tebet A. **Bolsa Família:** questões de gênero e moralidades. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017.

MARANDOLA JÚNIOR, Eduardo; ARRUDA, Zuleika A. Urbanidade e ruralidade no Brasil e as redefinições entre campo e cidade. **Boletim de Geografia**, v. 23, n. 1., p. 21 – 38, 2005.

MARTINELLI, Marcello. **Mapas, gráficos e redes:** elabore você mesmo. São Paulo: Oficina de Textos, 2014.

MEDEIROS, Marcelo. **Medidas de Desigualdade e Pobreza**. Brasília: EdUnB, 2012.

MELAZZO, Everaldo Santos; GUIMARÃES, Raul Borges. (Org.). **Exclusão social em cidades brasileiras:** um desafio para as políticas públicas. São Paulo: Ed. UNESP, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. (Org.) **Desigualdades e democracia:** o debate da teoria política. São Paulo: Editora UNESP, 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Construção de Indicadores Qualitativos para Avaliação de Mudanças**. Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil. Revista Brasileira de Educação Médica. (1 Supl. 1): 83-91; 2009.

MINGOTI, S. A. **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada:** Uma abordagem Aplicada. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2007. 295 p.

MIRANDA, Carlos; SILVA, Heithel. (Org). **Concepções da ruralidade contemporânea:** as singularidades brasileiras. Brasília: IICA. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.21, 476 p. 2013.

MIRANDA, Carlos. (Org). **Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros:** implicações no marco jurídico e nas políticas públicas. Brasília: IICA, (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 22, 484 p.; 2017.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. **O que é o urbano, no mundo contemporâneo.** Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006.

_____. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. *In:* SANTOS, Milton et al. (Orgs.) **Território, Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MONTENEGRO, R. L. G.; BETARELLI JUNIOR, A. A. Análise e investigação dos fatores determinantes da inovação nos municípios de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**. Campinas. v. 2, n. 2, 2008.

MOURA, R.; CINTRA. A. População e território: processos recentes de transformação urbana e metropolitana no Brasil. *In:* **XII Seminário internacional RII**- Red iberoamericana de investigadores sobre globalización y territorio. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1 a 4 de outubro de 2012.

MOREIRA, Ruy. **A diferença e a geografia: o ardil da identidade e a representação da diferença na geografia.** GEOgraphia – Ano 1 – No 1 – 1999.

NASCIMENTO, Paula Fonseca do**. A incorporação do conceito de território pela Política Pública de Assistência Social como estratégia de gestão nas áreas de abrangência dos CRAS**. 2016. F 124. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2016.

NOGUEIRA, K. E. R. **Novo modelo de avaliação para o acesso ao BPC da política de assistência social:** o olhar das assistentes sociais da gerência executiva do INSS Fortaleza. 2011. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2011.

PEAS - **Plano Estadual de Assistência Social do Estado de São Paulo**, 2016-2019. Relatório. SEDS, 2015.

PELIANO, A. M. T. Medeiros; RESENDE, L. F. de L.; BEGHIN, N. A comunidade solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12. IPEA. 1995.

PENA, M. G., *et al.* Clusterizacão Espacial e Não Espacial: Um Estudo Aplicado a Agropecuária Brasileira. Rio de Janeiro **Tendências em Matemática Aplicada e Computacional**, 18, n. 1, p. 69-84, 2017.

PEREIRA, T. M. Brasil: políticas sociais em um país federalista e descentralizado. **Espaço Público**, v. 2, p. 89-96, dez., 2018.

RAMOS, Frederico; KOGA, Dirce. Trajetórias de vida: desafios da pesquisa socio urbanística e contribuição para a gestão pública. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 106, p. 335-364, abr./jun., 2011.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** 3. ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil. Território e Sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro, Record, 2001.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec. 1993.

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

_____. **Economia espacial:** críticas e alternativas. 2. ed., 2. reimpr. São Paulo: Edusp, 2007.

_____. **Pensando o espaço do homem.** 5 ed. São Paulo: Editora da USP, 2012.

_____. **O espaço do cidadão**. 7 ed. São Paulo: Editora da USP, 2012.

_____. **A pobreza urbana**. 3 ed. São Paulo: Editora da USP, 2013.

_____. **Da totalidade ao lugar**. 1 ed. 3. Reimpr. São Paulo: Editora da USP, 2014.

_____. **Divisão Regional do Estado de São Paulo Evolução histórica 1967 – 2016.** 2016.

_____. **A natureza do espaço:** Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4 ed. São Paulo: Editora da USP, 2017.

SAQUET, Marcos Aurélio. O território: Diferentes interpretações na literatura italiana. *In:* RIBAS *et al*. (Org.). **Território e desenvolvimento:** Diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2003.

SEADE. **Divisão Regional do Estado de São Paulo Evolução histórica 1967 – 2016**. Relatório. Fundação SEADE, 2016.

_____. **Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS 2014-2018**. Relatório IPRS versão 2019a.

_____. **Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS 2014-2018**. Metodologia. versão 2019b.

SEDS Secretaria de Desenvolvimento Social**. Conhecendo o Território Paulista: Diagnóstico Socioterritorial** [recurso eletrônico] / Secretaria de Desenvolvimento Social. - São Paulo: Secretaria de Desenvolvimento Social, 2019a.

SEDS Secretaria de Desenvolvimento Social. **Pesquisando o Território Paulista: Metodologia do Diagnóstico Socioterritorial** [recurso eletrônico] / Secretaria de Desenvolvimento Social. - São Paulo: Secretaria de Desenvolvimento Social, 2019b.

SOARES, M. **Formas de Estado:** federalismo. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOARES, Márcia Miranda. **Formas de Estado:** federalismo. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/ DCP, 2013.

SOROKIN, P.A.; ZIMMERMAN, C.A.; GALPIN, C.J. Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano. *In:* Martins, J. S. (Org.). **Introdução crítica à Sociologia Rural**. São Paulo: Hucitec, 1986. p. 198-224.

SOUZA, C. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun., 2005.

SOUZA, Priscila de. **Produção de sentido para a regionalização intraestadual na gestão do Sistema Único de Assistência Social:** Análise da Experiência do Estado de São Paulo, 1970-2014, 249f. 2015. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

SOUZA, Edsonia Jadma Marcelino; ALVES, Jolinda de Moraes. Gestão do SUAS – desafios e implicações entre a pactuação e o aprimoramento. SSN: 2238-9091 (Online**) O Social em Questão** - Ano XXIII – n. 46, p. 307 – 330, jan.-abr., 020.

SPOSATI, A. *et al*. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. 11. Ed., São Paulo: Cortez 1985.

SPOSATI, A.; Falcão, M. do C. **A assistência social brasileira:** descentralização e municipalização. São Paulo: Educ, 1990.

SPOSATI, Aldaíza; KOGA, Dirce H. **São Paulo:** sentidos territoriais e políticas sociais. São Paulo: Editora Senac, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. A Assistência Social e a trivialização dos padrões de reprodução social. *In:* SPOSATI, A.; FLEURY, S.; FALCÃO, M. C. (Org.). **Os direitos dos (des) assistidos sociais.** São Paulo: Cortez, 1989.

_____. **Carta-Tema:** A assistência social no Brasil 1983-1990. 2. ed. São Paulo, Cortez: 1995.

_____. Desafios de fazer avançar a política de assistência social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 68, p.54-82, nov., 2001.

_____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, p. 96-122, Especial, 2006.

_____. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC,** São Paulo, n. 10, p. 24, jul./dez., 2007.

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In:*_____. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

_____. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. *In:* **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**/ Organizadores: José Ferreira da Crus...[et al]. - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1. ed. – Brasília: MDS, 2013, 240p.

_____. Sistema Único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 50-61, jan./jun., 2015.

_____. **Relatório diagnóstico sobre aspectos da gestão do SUAS:** Trabalho, Gestão Organizacional e Vigilância Socioassistencial, a partir da análise de informações identificadas e sistematizadas nos últimos 10 anos de implementação do Sistema nos três entes federados e construção do Plano Decenal de Assistência Social 2016-2026. Brasília: MDS/SNAS, 2016.

_____. Descaminhos da Seguridade social e Desproteção Social no Brasil. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**. São Paulo, 23 (7), 2018.

SPOSITO. Eliseu S. (Org.). **Glossário de geografia humana e econômica.** São Paulo: Editora UNESP, 2017.

SPOSITO. Eliseu S.; JURADO DA SILVA, Paulo Fernando. **Cidades pequenas:** perspectivas técnicas e transformações socioespaciais. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A questão cidade-campo: perspectivas a partir da cidade. *In:* SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Org.). **Cidade e campo:** relações e contradições entre urbano e rural. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 111-130. (Geografia em movimento).

STEINBERGER, Marília. (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais.** Brasílias: Ler Editora, 2013.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

TEIXEIRA, Solange Maria (Org.). **Política de assistência social e temas correlatos.** Campinas: Papel Social, 2016.

TORRES, Haroldo da Gama; FERREIRA, Maria Paula; DINI, Nádia Pinheiro. Indicadores Sociais por que construir novos indicadores como o IPRS. **São Paulo em Perspectiva**, 17(3-4): 80-90, 2003.

VILA VERDE, Valéria. **Território, Ruralidades e Desenvolvimento**. Curitiba: IPARDES, 2004.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. A ruralidade no Brasil moderno: por um pacto social pelo desenvolvimento rural. *In:* GIARRACA, N. (Comp.) Una nueva ruralidade *In*: **América Latina?** Buenos Aires: CLACSO/ASDI, 2001. P-.31-44.

WANDERLEY, M. N. B.; FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro: implicação para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas. *In:* MIRANDA, C.; SILVA, H. (Org.) **Concepções da ruralidade contemporânea:** as singularidades brasileiras. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.21, 2013.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXV, n. 77, mar. 2004.