



**A DISCUSSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O ÍNDICE DE  
DESENVOLVIMENTO DAS FAMÍLIAS EM PRESIDENTE PRUDENTE – SP:  
CONTRIBUIÇÕES A PARTIR DO TERRITÓRIO**

**THE DISCUSSION OF PUBLIC POLICY AND THE FAMILY DEVELOPMENT  
INDEX IN PRESIDENTE PRUDENTE - SP: CONTRIBUTIONS FROM THE  
TERRITORY**

**LA DISCUSIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL ÍNDICE DE  
DESARROLLO DE LA FAMILIA EN PRESIDENTE PRUDENTE - SP:  
CONTRIBUCIONES DEL TERRITORIO**

**Rafael Rossi**

Mestre em Geografia e Doutorando em Educação na Faculdade de Ciências e Tecnologia,  
Universidade Estadual Paulista. Rua Roberto Simonsen, 305, CEP: 19.060-900,  
Presidente Prudente, SP, Brasil. E-mail: rafaelrossi6789@hotmail.com

**Everaldo Santos Melazzo**

Professor do Departamento de Planejamento, Urbanismo e Ambiente da Faculdade de  
Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. Rua Roberto Simonsen, 305, CEP:  
19.060-900, Presidente Prudente, SP, Brasil. E-mail: melazzo@fct.unesp.br

**Resumo:** O conceito de território vem cada vez mais sendo utilizado no debate das políticas públicas de enfrentamento aos processos de exclusão social. Neste movimento os indicadores sociais aparecem como recursos passíveis de serem incorporados na pauta da agenda de tais políticas e também pela pesquisa acadêmica. Assim, como fruto de nossa dissertação, problematizamos o Índice de Desenvolvimento das Famílias com a necessidade de repensarmos o território a partir de sua manifestação real e concreta na realidade social.

**Palavras chave:** IDF, território, políticas públicas, indicadores sociais.

**Abstract:** The concept of territory is increasingly being used in public policy debates that intend to combat the processes of social exclusion. In this movement the social indicators appear as resources that can be incorporated into the agenda of such policies and also by academic research. In this way, as a result of our dissertation, we critically analyses the Development Index of Families with the need to rethink the territory from its manifestation in real and concrete social reality.

**Key words:** IDF, territory, public policy, social indicators.

**Resumen:** El concepto de territorio es cada vez más utilizado en los debates de política pública de afrontamiento procesos de exclusión social. En este movimiento de los indicadores sociales aparecen como recursos que pueden ser incorporados en el orden del día de la agenda de dichas políticas, así como por la investigación académica. Así, como resultado de nuestra tesis, críticamente Índice de Desarrollo de las Familias con la necesidad de repensar el territorio de su manifestación en la realidad social real y concreto.

**Palabras clave:** IDF, territorio, las políticas públicas, los indicadores sociales.

## **Introdução**

Este artigo refere-se aos resultados da pesquisa de mestrado em Geografia na Universidade Estadual Paulista – UNESP – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Campus de Presidente Prudente – SP, intitulada: “Uma contribuição geográfica para a problematização da perspectiva territorial nas políticas públicas: Análise espacial a partir do Índice de Desenvolvimento das Famílias em Presidente Prudente – SP”. Compreendemos que o processo de produção do espaço urbano envolve uma série de ações e agentes que resultam concretamente em situações de desigual distribuição dos bens e das riquezas. Este processo é derivado e condicionado pelas relações gerais produzidas pelo modo capitalista de produção, com sua lógica de concentração de renda e riquezas e de geração estruturante das desigualdades sociais, sendo que estas, por sua vez, se articulam historicamente ao processo de exclusão social. No contexto das investigações desenvolvidas no âmbito do CEMESP<sup>1</sup> (Centro de Estudos e Mapeamentos da Exclusão Social) este panorama configura-se em um amplo desafio à agenda acadêmica de pesquisa que procura ler e interpretar a cidade a partir de tais elementos, ou seja, elegendo as desigualdades e as políticas públicas que pretendam combater tal manifestação e sua ampliação como elementos centrais.

Assim sendo, acreditamos que os indicadores sociais possuem o potencial para interpretação de determinado fenômeno da realidade social, servindo de procedimento metodológico à pesquisa acadêmica e, também, à elaboração de políticas públicas. É neste aspecto que apresentamos o Índice de Desenvolvimento das Famílias – IDF – problematizando seus avanços e limites no entendimento dos processos de exclusão social que as famílias analisadas em seu banco de dados sofrem e lidam em seu cotidiano. Por ser um indicador social sintético, o IDF trabalha com informações e dimensões delimitadas, sendo por isso que apontamos a necessidade de avançarmos em análises e interpretações a partir do território em que residem e labutam tais famílias em processos excludentes.

Nessa dinâmica o uso do conceito de território, a partir das contribuições oriundas da Geografia, permite problematizar tal movimento como procedimento que pode contribuir na discussão a respeito da perspectiva territorial nas políticas públicas. O território evidencia a manifestação empírica concreta e presente em toda realidade

---

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

em que podemos perceber os diversos interesses, barganhas, ambições, desejos materializados, a produção de desigualdades e dificuldades presentes para distintos grupos sociais que enfrentam o processo de exclusão social.

Dessa forma, dividiremos o artigo em mais três partes. A primeira parte trata-se de uma conceituação sobre território, com base nas contribuições de pesquisadores em Geografia e também na sua articulação com as políticas públicas. Na segunda parte apresentamos o IDF em Presidente Prudente – SP, discutindo suas dimensões e, também expondo uma parte do nosso banco de dados elaborado a partir da aplicação de questionários no referido município, com intuito de compreender o território em que residem as famílias em processos de exclusão social. Já a terceira parte destina-se às nossas considerações finais a respeito do debate sobre a perspectiva territorial nas políticas públicas e sua operacionalização. É importante afirmar que através das proposições aqui expostas, não pretendemos encerrar hermeticamente este debate às novas contribuições. Assim sendo, dúvidas, críticas e sugestões são bem-vindas para aprofundarmos essas problematizações a partir do arcabouço teórico e metodológico que a Geografia e o Serviço Social oferecem.

### **O Território em foco: Conceituação e Potencialidades**

As proposições aqui discutidas têm por finalidade ajudar a revelar a perspectiva territorial nas políticas públicas com vistas à ampliação dos conhecimentos e informações necessárias que ajudem a transformar os dados e estatísticas sobre a realidade social em instrumentos de ação, possibilitando a ampliação da análise dessa discussão. A realidade em sua complexidade demonstra singularidades em cada territorialização efetivada por um indivíduo ou grupo, sendo que a perspectiva territorial nas políticas públicas abrange a discussão sobre os procedimentos envolvidos no processo de reconhecimento contínuo do território que estas ajudam a produzir.

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

Uma unidade de espaço contíguo que é utilizado, organizado e gerido por um grupo social, indivíduo ou instituição para restringir e controlar o acesso a pessoas e lugares. Embora às vezes usado como sinônimo de lugar ou espaço, o território nunca foi um termo primordial da terminologia geográfica. O uso dominante tem sido político, envolvendo o poder de limitar o acesso a certos lugares ou regiões, ou ainda, no sentido etológico com o domínio exercido ao

longo de um espaço por uma dada espécie ou um organismo. Cada vez mais, o conceito de território atrela-se ao conceito de rede, com intuito de ajudar na compreensão de processos complexos onde o espaço é gerido e controlado por organizações poderosas. (GREGORY *et all*, 2009, p. 746, tradução nossa)

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

Utilizando o mesmo dicionário, territorialidade pode ser entendida como: “Tanto a organização e o exercício de poder, legítimo ou não, sobre blocos de espaço ou a organização de pessoas e coisas em áreas discretas por meio do uso de limites” (GREGORY, *et all*, 2009, p. 744, tradução nossa). Perante a análise dessas definições de território e territorialidade, fica claro um componente essencial em sua estrutura: o poder. Assim, falar em território sem realçar as manifestações e interesses envolvidos em sua estrutura constitui uma visão insuficiente e prematura que aos poucos contribui para a despolitização desse conceito. No tocante ao fomento de ações que fortaleçam o debate a respeito da territorialidade das políticas públicas, começamos a perceber a necessidade de compreensão do exercício de poder que constantemente está em movimento na realidade social.

Para Raffestin (1993) o território é composto por três elementos básicos: as malhas ou tecidos, os nós e as redes, sendo que o controle sobre tais elementos varia com relação ao período histórico que estivermos analisando. A territorialidade é desenvolvida por Raffestin, que irá colocá-la no centro das relações na sociedade. A respeito da territorialidade, a visão do autor aqui explicitada chama a atenção para sua inserção em um contexto delimitado espaço-temporalmente, porém alguns pontos de reflexão são relevantes de salientar: se a territorialidade é entendida como um conjunto de relações cujo objetivo é a maximização de sua autonomia, entendemos que os territórios estão em níveis diferentes de desenvolvimento, ou seja, uns estão mais consolidados que outros, em face da sua produção e como ela se deu naquele espaço e naquele tempo. O mesmo autor conclui: o território “é um trunfo particular, recurso e entrave, continente e conteúdo, tudo ao mesmo tempo. O território é o

espaço político por excelência, o campo da ação do poder” (RAFFESTIN, 1993, p.60). A perspectiva abordada por Raffestin coloca e compreende a territorialidade, portanto, como as relações de dinamicidade pelas quais se exerce o poder constituindo e originando o território.

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

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

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

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

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

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

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

Dessa forma, para Sack (1986) a territorialidade envolve um controle, que por sua vez, contém uma comunicação e de maneira enfática tem por princípio norteador o controle, ora restringindo o acesso, ora permitindo o mesmo. Para este autor, um dos caminhos possíveis para o estudo da territorialidade é acompanhar suas mudanças ao longo do tempo, com vistas à conformação de um território. Seria como se nos questionássemos: o poder passou a ser exercido por outro grupo? Ainda se encontra em exercício pelos mesmos agentes? Quais as estratégias em vigência para essa permanência ou ruptura? O autor compreende que é a “perspectiva geográfica o componente para a compreensão de como sociedade e espaço estão interconectados”, permitindo refletir e problematizar tal interação a partir do território.

Yazbek (2010) compreende que o território também é terreno das políticas públicas, sendo a arena em que se concretizam os tensionamentos e os enfrentamentos, incluindo as potencialidades de ação. Para a autora, a dimensão territorial nas políticas públicas deve levar em consideração os múltiplos fatores sociais, econômicos, políticos e culturais que fazem com que segmentos sociais e famílias se encontrem em situação de vulnerabilidade e risco social, sendo que a visão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS – baseia-se no princípio de territorialização, numa perspectiva de proximidade do cidadão, contribuindo para identificar territórios vulneráveis e que sofrem a exclusão social, a serem priorizados. Podemos compreender nessa discussão que os Centros de Referência da Assistência

Social – CRAS<sup>2</sup> -, baseados no princípio de territorialização do SUAS, na visão de Yazbek (2010) constituem-se em um equipamento pleno de possibilidades em suscitar análises e ações das políticas públicas, pois pelo caráter da proximidade com a população pode vir a ser um “facilitador ao exercício dos direitos”, parafraseando Castro (2003).

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

[...] Considerando que muitos dos resultados das ações da política de assistência social impactam em outras políticas sociais e vice-versa, é imperioso construir ações territorialmente definidas, juntamente com essas políticas. Importantes conceitos no campo da descentralização foram incorporados a partir da leitura territorial como expressão do conjunto de relações, condições e acessos inaugurados pelas análises de Milton Santos, que interpreta a cidade com significado vivo a partir dos “atores que dele se utilizam”. (PNAS, 2004, p.43)

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

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

---

<sup>2</sup> Os CRAS são unidades nas quais se organizam os serviços de proteção básica, decorrendo em sua gestão local, de acordo com as Orientações técnicas dos CRAS. Mais informações em: < [www.mds.gov.br/resolveuid/.../download](http://www.mds.gov.br/resolveuid/.../download)> último acesso em: Agosto/2012.

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

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

De acordo com Pereira (2010) na *IV Conferência Nacional de Assistência Social*<sup>3</sup> (2003) o território é “de fato, proposto como categoria de implantação e de análise da política” (PEREIRA, 2010, p. 196). A respeito da mesma discussão, na exposição de Santos e Barros (2011):

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

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

O princípio da territorialização significa o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal

---

<sup>3</sup> O foco de nosso trabalho não é explicitar de maneira sistemática a incorporação do conceito de “território” na Política Nacional de Assistência Social. Contudo, consideramos relevante problematizar a compreensão deste conceito por esta política pública, a fim de perceber os desafios e os limites desse processo.

e social. O princípio da territorialização possibilita orientar a proteção social de Assistência Social:

- na perspectiva do alcance de universalidade de cobertura entre indivíduos e famílias, sob situações similares de risco e vulnerabilidade;
- na aplicação do princípio de prevenção e proteção pró-ativa, nas ações de Assistência Social;
- no planejamento da localização da rede de serviços, a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos. (PNAS, 2004, p. 19)

[...] territorialização da rede de Assistência Social sob os critérios de: oferta capilar de serviços, baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão; localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidades e riscos sociais (PNAS, 2004, p. 27)

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

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

Acreditamos que os profissionais que desempenham suas funções no CRAS dispõem da potencialidade em compreender de modo mais profundo a realidade social dos territórios das famílias que vivenciam processos de exclusão, o que será melhor

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

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

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

resultados de nossa ida a campo no intuito de compreendermos o território em produção e no qual as famílias em processo de exclusão residem.

### **Análise do IDF em Presidente Prudente – SP**

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

O debate atual sobre a construção e uso de indicadores para a implementação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas está presente não somente na academia como também nas áreas governamentais de planejamento de diversas esferas administrativas<sup>4</sup>. Ottoni (2002) aponta para a importância e a potencialidade de “instrumentos adequados” para a intervenção, sendo que em nossa compreensão, os indicadores sociais possuem em potencial os recursos e informações que são passíveis de serem incorporados nesse processo. Um dos desafios, nessa interpretação de fenômenos sociais, dá-se na análise da produção do espaço urbano a partir da distribuição espacial de populações em processos excludentes, abrindo-nos caminhos a investigar a dinâmica das desigualdades e sua reprodução.

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

O acompanhamento da evolução desses indicadores permite perceber e avaliar as mudanças que ocorrem na sociedade, se as políticas públicas implementadas estão sendo eficazes, além de identificar os locais e segmentos da população que necessitam de ação prioritária de programas e políticas governamentais. Nesse contexto, o conjunto de indicadores sociais pode abranger diversos

---

<sup>4</sup> De acordo com Cobo e Sabóia (2006).

aspectos, como demografia; saúde; educação; cultura; mercado de trabalho; rendimento das pessoas e das famílias; pobreza e indigência; moradia; acesso aos serviços de infraestrutura urbana (abastecimento de água, esgoto, luz e coleta de lixo, por exemplo); qualidade de vida e meio ambiente; índices de desenvolvimento humano, entre outros. (COBO e SABÓIA, 2006, p. 04)

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

O interesse por parte da agenda da administração pública com relação aos indicadores sociais cresceu como procedimento que auxilia na avaliação das políticas públicas, em especial as municipais, em um contexto marcado pela descentralização administrativa e tributária e com a democratização política. Esse período está presente no contexto do processo de planejamento público local, após a Constituição de 1988, de acordo com Jannuzzi (2002). O mesmo autor, continua em sua argumentação defendendo o “bom uso” dos indicadores sociais, em sua potencialidade de enriquecimento da interpretação empírica, capaz de orientar a análise, formulação e implementação das políticas públicas. É importante afirmar, que ainda na opinião do autor aqui em debate, tais indicadores são imbuídos de um arsenal técnico passível de fomentar compreensões que ajudem no dimensionamento de carências enfrentadas pelos grupos sociais.

O indicador social que pretende servir de instrumento aos gestores públicos, sejam eles municipais ou não, não pode se fechar em uma estrutura estatística e técnicas herméticas e inflexíveis, que não levem em consideração as várias e distintas formas do fenômeno da realidade empírica a ser detectado. Sendo assim:

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

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

Em que pesem os desafios inerentes à sua formulação e implementação, as políticas públicas podem contar com a gestão de bancos de dados e indicadores sociais que fomentem análises para os gestores conhecerem melhor e de maneira mais ampla tal realidade com que lidam diariamente. A informação e o conhecimento, em nossa leitura, constituem elementos passíveis de serem incorporados no debate pelo enfrentamento de processos, como no caso deste artigo, o de exclusão social em seus vínculos com as políticas públicas, pela Geografia.

A produção de indicadores sociais que trabalham com o tema da pobreza não é recente. O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH - da década de 1990 ofereceu estímulo de novos indicadores nessa temática, como por exemplo: o Índice de Condições de Vida (do ano de 1998); o Índice Municipal do Instituto Pólis (de 1995); o Índice de Qualidade de Vida (1995); o Índice de Qualidade dos Municípios (1998) e outros<sup>5</sup>.

Todos estes índices, por sua vez, também são debatidos e criticados sob diferentes pontos de vista. O IDH, por exemplo, foi alvo de críticas por selecionar arbitrariamente os indicadores e pesos utilizados para criar seu valor sintético. Além disso, o IDH não pode ser calculado por família, sendo restringido a áreas. Também

---

<sup>5</sup> O ICV foi criado por pesquisadores da Fundação João Pinheiro e do IPEA; o Índice Municipal foi elaborado com base nos dados do IBGE pelo Instituto Pólis; o Instituto Via Pública criou o Índice de Qualidade de Vida e o Índice de Qualidade dos Municípios foi elaborado pela Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro.

podemos elencar a dificuldade de agregação desse indicador, ou seja, para se calcular o IDH de um país não se pode realizá-lo a partir da média ponderada dos IDH's dos estados, como discorrem Barros, Carvalho e Franco (2003).

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

Há um conjunto de dados e indicadores sociais que trabalham e ajudam a revelar os mais distintos e variados fenômenos. Nesse aspecto, tentando fornecer informações para essa crescente demanda, foi criado o IDF, desenvolvido pelos pesquisadores do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA: Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho e Samuel Franco com o objetivo de criar um indicador sintético para mensurar o grau de desenvolvimento de uma família (BARROS, CARVALHO e FRANCO 2003).

O consideramos adequado para manuseio/estudo por três razões. A primeira diz respeito ao seu grau de desagregabilidade, ou seja, é possível calcular o IDF de uma família, bairro, cidade, região, estado e país. A segunda razão está no entendimento da pobreza em uma perspectiva multidimensional, avançando para além de uma compreensão somente baseada na insuficiência de recursos, o que para nós aproxima-se da perspectiva que procura ser acionada através do conceito de exclusão social. A terceira razão, por sua vez, está na fonte de informações em que se baseia o

IDF: o Cadastro Único da Assistência Social<sup>6</sup>. Isso quer dizer, que o referido índice não trabalha com informações da sociedade inteira, mas somente com uma parcela específica já inserida nesse cadastro e que é alvo das políticas públicas e seus programas sociais.

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

Algumas medidas básicas e preliminares nos ajudam a entender como se comporta a distribuição dos dados que compõem o IDF das famílias de Presidente Prudente – SP<sup>7</sup>. A média é a medida de tendência central que resume a informação no conjunto de dados, neste caso a mais alta pertence à dimensão “Desenvolvimento Infantil” e a mais baixa à dimensão “Acesso ao Trabalho”. A mediana, por sua vez, divide a amostra ao meio com 50% dos dados abaixo ou igual à mediana e 50% acima ou igual à mediana. Nesse caso, a mediana mais alta pertence à dimensão “Desenvolvimento Infantil” e a mais baixa à dimensão “Acesso ao Trabalho”.

Também realizamos o teste de correlação de Pearson indicando as relações entre as dimensões que compõem o IDF com base em suas interferências diretas, sejam positivas ou negativas. Quanto mais próximo de + 1, mais forte será a correlação e diretamente proporcional, quanto mais próximo de – 1 a correlação é forte, porém inversamente proporcional. O intuito de tal procedimento ocorre em função de perceber ou não a influência que as dimensões possuem entre si e também sobre o indicador sintético final do IDF.

Assim podemos perceber que a correlação mais forte que interfere no indicador sintético geral – o IDF – ocorre com a dimensão “disponibilidade de recursos” (0,740),

---

<sup>6</sup> Fonte básica de informações para o IDF. Trata-se de um cadastro com informações sobre famílias para sua inclusão em programas sociais, com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos. Todas as famílias registradas pelo IDF também estão presentes no CadÚnico.

<sup>7</sup> Os dados do IDF foram obtidos pelo CEMESPP, em junho de 2010, junto à Diretoria do Departamento do Cadastro Único, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS através de termo de responsabilidade para uso estritamente acadêmico dos dados a serem utilizados no desenvolvimento da pesquisa intitulada “Desigualdades, pobreza e exclusões sociais na perspectiva inter-escalar: Análise do IDF e seus indicadores para políticas públicas territorializadas”. Tais dados permitiram a elaboração dos mapas apresentados nesta pesquisa e a formulação dos procedimentos metodológicos referentes à aplicação de questionários.

ou seja, quanto maior for o valor na referida dimensão, maior será o valor do IDF geral. O mesmo ocorre entre as dimensões “disponibilidade de recursos” e “acesso ao trabalho” (correlação de 0,421), isto é, quanto maior for o valor na dimensão referente aos recursos, maior será o valor da dimensão referente ao trabalho. Tal análise já permite apontar para a potencialidade em realizar tal investigação a partir de cada área de atuação dos CRAS.

Além da análise do banco de dados do IDF, consideramos necessária a ida a campo no intuito de conhecer as múltiplas dimensões que interferem nos processos excludentes que vivenciam as famílias referenciadas por esse indicador. Assim sendo percorremos as áreas: Humberto Salvador (com 104 questionários aplicados), Brasil Novo (com 75 questionários aplicados), Jardim Cambuci (165 questionários aplicados) e Jardim Morada do Sol (28 questionários aplicados), totalizando 372 questionários aplicados. Em geral e no conjunto das áreas percorridas, quando indagados sobre se teriam ou não da presença e atuação do CRAS na área em que moram não foram detectadas grandes disparidades. Contudo, observando as diferenças entre as áreas, chama a atenção o Brasil Novo, com uma divergência de 65,34% a mais para o não reconhecimento deste equipamento.

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

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

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

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

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

### **Considerações Finais**

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

ajudem a entender os territórios nos quais as famílias passam pelo processo de exclusão, como por exemplo, o teste de correlação de Pearson ajuda a revelar.

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

No tocante à operacionalidade desse debate, compreendemos que a articulação entre os princípios de intersetorialidade, territorialidade e descentralização necessita ser pensada a partir das necessidades específicas de cada área em que se inserem os CRAS. É a partir do conjunto articulado dessas questões que as políticas públicas aumentam suas possibilidades de territorialização. Este desafio também perpassa impreterivelmente o reconhecimento deste equipamento público, suas atividades e projetos pela população a ser atingida em suas ações, em uma prerrogativa que também ajude a criar mecanismos de disseminação dessas informações de modo mais abrangente e que valorize a participação desses grupos sociais, para que a perspectiva territorial na discussão das políticas públicas possa ser pensada e problematizada tendo como base os territórios e as famílias que ali residem e o ajudam a produzir.

## **Referências Bibliográficas**

BARROS, Ricardo Paes. et al. **O Índice de Desenvolvimento da Família**. Texto para Discussão no. 986. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?searchword=IDF&ordering=&searchphrase=all&Itemid=1&option=com\\_search](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?searchword=IDF&ordering=&searchphrase=all&Itemid=1&option=com_search)> Acesso em: 04 de Outubro de 2010.

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

CASTRO, Iná Elias de. **Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania**. Rev Geosul, p. 01-14, v.18, n. 36. 2003.

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

GREGORY, Derek. et al. **The Dictionary of Human Geography**. 5ª Ed. Blackwell Publishing, United Kingdom, 2009.

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

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro – RJ, vol 36, no. 1. P. 51-72. 2002

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores e Sistema de Informação**. ENCE/IBGE, 2005. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fIndicadoresociais.pdf>> Último acesso em: Agosto/2012.

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

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

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

SACK, Robert David. **The Human Territoriality: Its theory and history**. Cambridge University Press, Crambidge, 1986.

SANTOS, Margarida Maria Silva dos.; BARROS, Sheyla Alves. **Política Nacional de Assistência Social: impasses e desafios postos pela perspectiva socioterritorial e suas expressões nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS**. V – Jornada Internacional de Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, de 23 a 26 de Agosto de 2011. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/POLITICAS\\_PUBLICAS\\_PARA\\_OS\\_TERRITORIOS\\_POVOS\\_E\\_COMUNIDADES\\_TRADICIONAIS/POLITICA\\_NACIONAL\\_DE\\_ASSISTENCIA\\_SOCIAL.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/POLITICAS_PUBLICAS_PARA_OS_TERRITORIOS_POVOS_E_COMUNIDADES_TRADICIONAIS/POLITICA_NACIONAL_DE_ASSISTENCIA_SOCIAL.pdf)> Último acesso: Agosto de 2012.

SAQUET, Marcos. Aurélio. et al.(orgs). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. 3ª ed. Francisco Beltrão/PR: UNIOESTE, 2004. v. 1000. 172 p.

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

*Recebido em: 25/02/2013*

*Aprovado para publicação em: 16/09/2013*