

POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ENTRE TERRITÓRIOS, ESCALAS E REPRESENTAÇÕES CARTOGRÁFICAS*¹

Paula Vanessa de Faria LINDO**

Resumo: Considerando que o Brasil ainda é um país que se caracteriza por suas desigualdades, notadamente as desigualdades socioterritoriais, procuramos refletir e levantar questões sobre o fenômeno de exclusão social e sua configuração territorial por meio de uma interlocução com a Política de Assistência Social. Acreditamos que os ganhos de eficiência/eficácia dos serviços, das aquisições de competências e das apropriações de meios e técnicas relativas ao uso e à organização da informação (coleta, medição, tratamento, análise e disseminação, por exemplo) são fundamentais para uma intervenção em territórios no nível municipal. Daí a necessidade de se elaborar representações capazes de gerar análises que contemplem diferentes dinâmicas socioespaciais para embasar as ações territoriais dos agentes responsáveis pela implementação de políticas públicas. As reflexões aqui apresentadas foram suscitadas a partir das observações e trabalhos conjuntos com os agentes dos Centros de Referências de Assistência Social de Presidente Prudente, SP. As experiências vivenciadas permitiram a percepção de que a Geografia, com suas ferramentas, suas metodologias, seus conceitos e suas teorias, pode e deve se lançar ao campo das políticas públicas, construindo-se como uma Geografia do devir, uma Geografia das possibilidades históricas, uma Geografia que formule também a produção de novos territórios.

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

LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR ENTRE LOS TERRITORIOS, LAS ESCALAS Y LAS REPRESENTACIONES CARTOGRÁFICAS

Resumen: Teniendo en cuenta que Brasil es un país que se caracteriza por sus desigualdades, en particular las desigualdades socio-territoriales, reflexionar y plantear preguntas sobre el fenómeno de la exclusión social y su configuración territorial a través de un diálogo con la Política de Asistencia Social. Creemos que la eficiencia / eficacia de los servicios, la adquisición de habilidades y apropiaciones de los medios de comunicación y las técnicas relacionadas con el uso y la organización de la información (recogida, medición, procesamiento, análisis y difusión, por ejemplo) son fundamentales para una intervención en territorios a nivel municipal. De ahí la necesidad de desarrollar representaciones pueden generar análisis que abordan las diferentes dinámicas socio-espaciales para apoyar las acciones de los funcionarios territoriales responsables de la implementación de políticas públicas. Las ideas que se presentan aquí surgieron de la observación y el trabajo conjunto con los agentes de centros de referencia para el Bienestar Social de Presidente Prudente, SP. Las experiencias que condujeron a la percepción de que la geografía, con sus herramientas, sus metodologías, sus conceptos y teorías, puede y debe convertirse en el campo de las políticas públicas, la creación de una geografía de convertirse en una geografía posibilidades históricas la geografía también uno que hace que la producción de nuevos territorios.

Palabras clave: Geografía y Asistencia Social; La exclusión social; Territorio; Escala geográfica, Representaciones cartográficas,

POLITICS OF SOCIAL ASSISTANCE BETWEEN TERRITORIES, SCALES AND CARTOGRAPHICAL REPRESENTATIONS

Abstract: Considering Brazil as a country that is already characterised by inequalities (especially socioterritorial inequalities), we try to think about and question social exclusion and its territorial organisation through a dialogue with the social assistance politics. We believe that the gains of efficiency/efficacy of services, acquisition of skills and appropriation of means and techniques for use and organisation of information (collection, mediation, treatment, analysis and dissemination, for example) are fundamental to a territorial intervention at a municipal level. It is precisely a need to elaborate representations that are capable to analyse different sociospatial dynamics to base the territorial actions of the agents responsible for public policies implementation. The observation and collective works with the agents of the Centres for Reference of Social Assistance of Presidente Prudente, São Paulo state, motivated the reflections presented in this paper. The lived experiences permitted the perception that Geography, through its tools,

*Artigo resultante de pesquisa de mestrado.

** Doutoranda em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação da FCT-UNESP, *campus* de Presidente Prudente. E-mail: paulalindo@gmail.com

methodologies, concepts and theories, can and must act in the public policies field in order to be built as Geography of future, of historical possibilities, and a Geography that could also formulate the production of new territories.

Keywords: Geography and Social Assistance; Social Exclusion; Territory; Geographical Scale; Cartographic representations

1. Introdução

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

Ao reconhecer as desigualdades, notadamente as desigualdades socioterritoriais, procuramos refletir e levantar questões sobre a exclusão social e sua configuração territorial por meio de uma interlocução com a Política de Assistência Social. Assim, traçamos as preocupações centrais que permeiam nossa discussão:

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

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

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

Todos esses temas problematizados nos conduzem a discutir a assistência social, o conceito de política pública, as potencialidades de conceitos e instrumentos geográficos etc. que foram se posicionando e tomando forma na pesquisa.

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

Diante desse fato, aproximamo-nos da discussão das políticas públicas, pois, para conseguir resultados e garantir os direitos dos cidadãos, o Estado precisa desenvolver ações e atuar em diferentes áreas,

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

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

Podemos, porém, perceber que a ação e as políticas públicas não são obras de um único agente e sequer dependem apenas do técnico que pretende elaborá-la e/ou implementá-la. A partir de leituras, reflexões e contato direto com agentes públicos, descobrimos a multiplicidade dos conflitos inerentes às políticas públicas. Entre várias possibilidades optamos em nos aproximar das ações dos agentes locais da assistência social, ou melhor, dos agentes responsáveis pelos territórios dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de Presidente Prudente, SP, visto que nosso interesse repousa na ação dos agentes que implementam a política na escala local. A partir dessa aproximação, ressaltamos experiências valiosas: identificação da importância do papel social dos agentes; reconhecimento dos territórios de atuação dos CRAS; demonstração da importância de conceber o território de acordo com os princípios da Geografia; e, por fim, compreensão de que o território e suas respectivas representações podem e devem ser interpretados de múltiplas maneiras e estas, quando somadas, possibilitam a potencialização da ação.

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

Os resultados que apresentamos aqui são oriundos de reflexões feitas a partir da realização de oficinas com assistentes e educadores sociais atuantes nos CRAS de Presidente Prudente, com o intuito de reconhecer seus territórios de ação a partir de suas perspectivas, por meio da elaboração de representações cartográficas. Além disso, foram feitos trabalhos de campo, em que reconhecemos os referidos territórios, e entrevistas com agentes sociais que atuam ou atuaram na Secretaria de Assistência Social de Presidente Prudente, SP.

2. Da desigualdade à exclusão: estabelecendo uma relação entre a Geografia e a Política Pública

A desigualdade social e os resultados de suas diferentes manifestações concretas e historicamente

determinadas, como a pobreza, a miséria, a marginalidade e a exclusão social² marcam a história de muitos países e de milhões de pessoas desde sempre. Inseridas em um sistema complexo, observamos as desigualdades nas formas e nos conteúdos particulares, cuja inserção se encontra no espaço geográfico, produto e produtor de relações sociais que se expressam, dentre outras maneiras, através de fluxos de pessoas, mercadorias e informações.

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

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

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

Não apenas como uma forma de organização do espaço, mas também como um fenômeno social complexo, cujas escalas de observação/concepção apontam para mudanças de conteúdos e de

² Cada uma destas dimensões da desigualdade social possuem suas especificidades e definições de acordo com o enfoque analítico que lhes é dado.

sentido do próprio fenômeno. Ou seja, [...] quando o tamanho muda, as coisas mudam, o que não é pouco, **pois tão importante quanto saber que as coisas mudam com o tamanho, é saber como elas mudam, quais os novos conteúdos nas novas dimensões**. Esta é, afinal, uma problemática geográfica essencial (CASTRO, 2005, p. 137, destaque nosso).

Observaremos a ideia de escala nos mapas 1 e 2, vejamos. No mapa “Índices de Exclusão Social” (mapa 1), Pochman e Amorin (2003) constataram que cerca de 42% do total de municípios do Brasil podem ser associados a situação de exclusão social. Para os autores,

[...] exclusão pode ser interpretada como um processo de natureza transdisciplinar, capaz de envolver diferentes componentes analíticos.

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

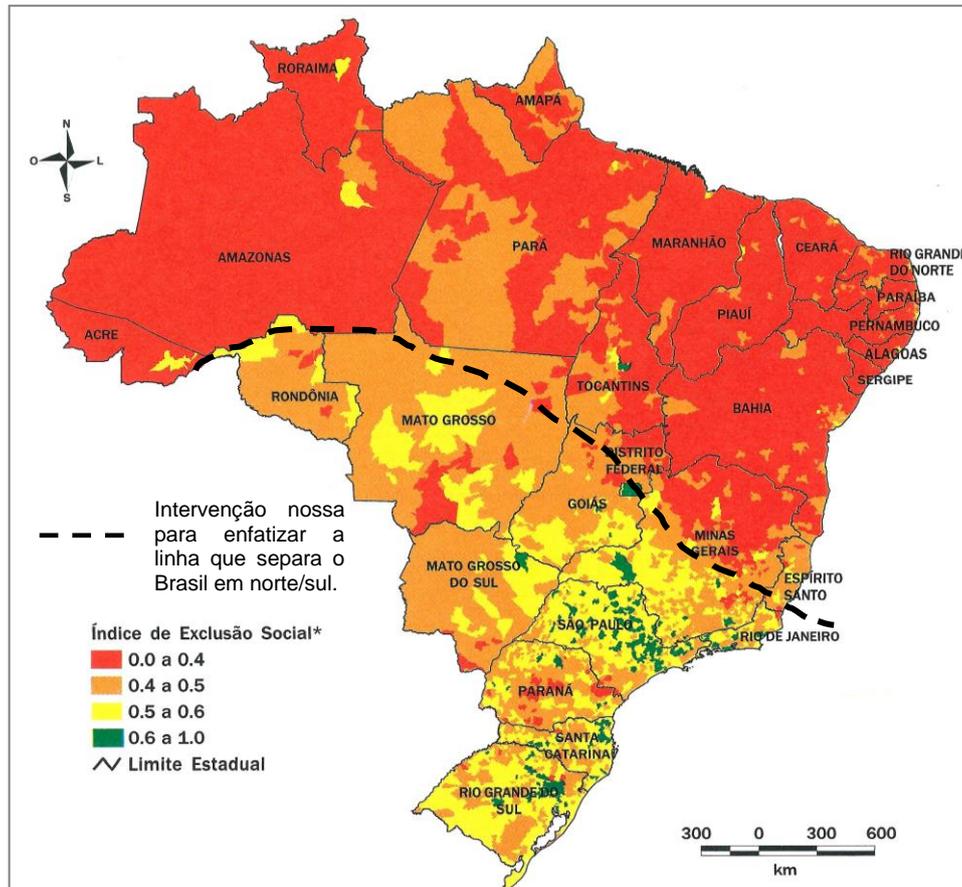
Embora os autores intitulem o mapa como “Índice de Exclusão Social” ao nosso ver o mapa 1 é uma ferramenta de análise e discussão frente ao debate sobre a desigualdade social no Brasil, pois cumpre a função de localizar geograficamente as desigualdades territoriais. Mas será que, segundo afirmam os autores,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

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

No mapa 1, observa-se ainda uma linha divisória entre norte e sul do país, muito parecida com a que traçamos ao analisarmos o Brasil por meio do IDH. Observamos níveis de desigualdades mais críticos nas regiões Norte e Nordeste em comparação à região Sudeste, o que indica a necessidade de elaborar políticas públicas diferenciadas para essas regiões. Porém, isso não significa que a região Sudeste seja caracterizada por ótimas condições e ausente de problemas sociais e o Nordeste, uma região caracterizada homogeneamente por problemas sociais. A divisão regional certamente facilita a tarefa de mapeamento e leitura do território e também demonstra a macroestrutura do território nacional, porém dificulta a percepção

de componentes conflituosos que não podem ser expressos regionalmente e cujas diferenças devem ser ponderadas nas tentativas de compreender melhor o espaço de desigualdades.

Mapa 1 – Brasil: Índice de Exclusão Social, 2000



Fonte: Atlas da Exclusão Social no Brasil, p.27, 2003.

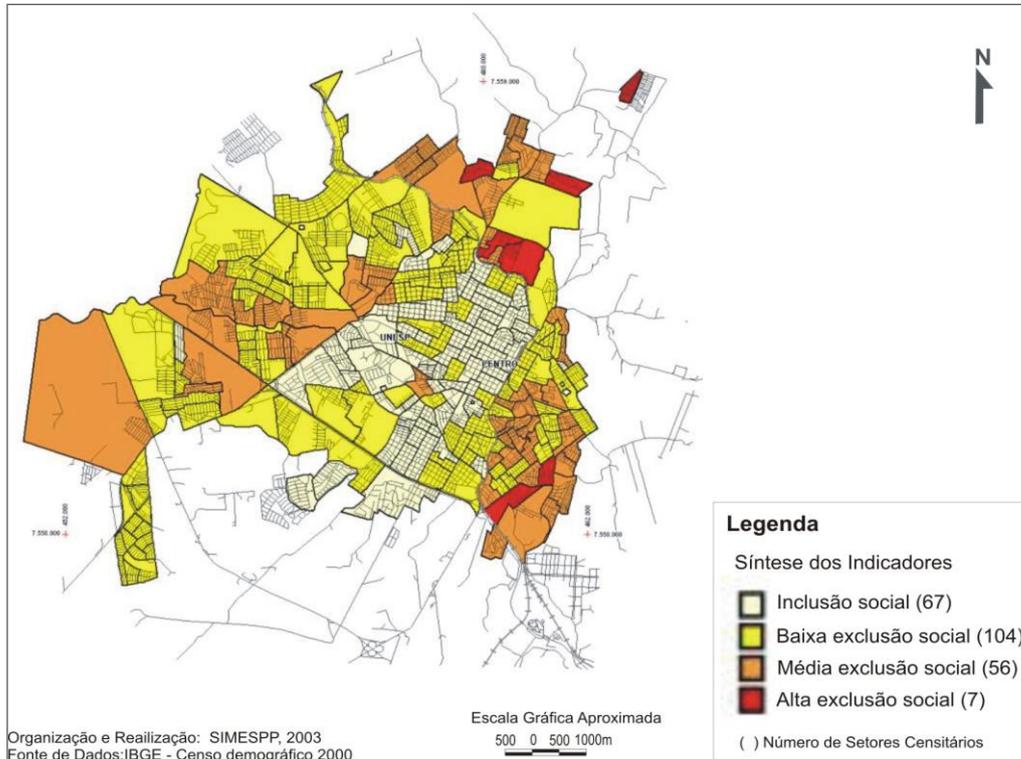
Nas cidades, por exemplo, observamos as desigualdades pela qualidade de vida dos moradores e pelas paisagens urbanas que se diferenciam. Inseridas em um sistema complexo, observamos as desigualdades nas formas e nos conteúdos particulares, cuja inserção se encontra no espaço geográfico. Portanto, é na escala local que a face do processo de desigualdade se torna mais evidente: é o fenômeno de exclusão social. Vejamos o caso de Presidente Prudente, SP (mapa 2).

Embora o município de Presidente Prudente apareça no mapa 1 com uma melhor situação social (índice de 0,6 a 1,0) no mapa 2, na escala intraurbana, a representação da exclusão se caracteriza de modo mais detalhado: um recorte que apresenta a espacialidade do fenômeno através de territórios mais ou menos excludentes.

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

A escala de representação de um fenômeno é importante para visualizar/compreender problemas que impedem uma parcela da população de ter acesso a bens, serviços e direitos.

Mapa 2 – Presidente Prudente: Exclusão/Inclusão Social



Fonte: SIMESPP, p.193, 2004.

Na escala intraurbana, a representação da exclusão se caracteriza de modo mais detalhado: um recorte que apresenta a espacialidade do fenômeno através de territórios mais ou menos excludentes. Elementos de situação geográfica, como localização do centro, vias de circulação e a linha férrea, permitem uma leitura mais detalhada sobre a distribuição espacial das áreas de exclusão. Observamos, no mapa de Presidente Prudente, uma concentração de setores censitários excluídos na porção norte e leste. As cores utilizadas para localizar setores incluídos e excluídos demonstram a diversidade e o contraste das áreas de exclusão. Daí reiterarmos a importância da escala como estratégia de apreensão da realidade como representação e, ao mesmo tempo, responsável pela escolha de conceitos mais adequados para discutir o que se pretende.

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

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

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

Inclusão/exclusão social é o conceito utilizado para fazer **referência à inserção de pessoas, grupos ou segmentos sociais** que não têm as mesmas oportunidades dentro da sociedade, por motivos relacionados a condições socioeconômicas, de gênero, cor de pele, socioculturais, falta de acesso a tecnologias, entre outros. Tal inserção deve considerar as condições concretas em relação à existência da exclusão.

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

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

A exclusão social é um processo relacional, multidimensional e multiescalar (SIMESPP³, 2002). Isto é, sua definição deve passar necessariamente: 1) pela consideração das relações entre as partes e o todo; 2) pela observação das múltiplas dimensões da vida de que são privadas as pessoas de uma dada sociedade; 3) e pela consciência de que se trata de um processo determinado e determinante em diferentes escalas e em suas relações, tal como a local, a nacional e a global.

Além disso, e não menos importante, deve-se considerar a questão territorial para o entendimento do fenômeno de exclusão social. O uso do território, para além da localização de pessoas, grupos e processos sociais ajuda a apreender o espaço de produção e reprodução de relações sociais concretas que adquire visibilidade a partir das desigualdades nele presentes.

Aqui fica evidente uma forte relação entre geografia e política, ao concebermos a territorialização das sociedades ou a dimensão territorial das relações sociais. Territorialização como modo de a sociedade se organizar no território de maneira a atender aos interesses (muitas vezes conflitantes) e às formas de vida de todos os seus cidadãos ou, como ocorre frequentemente, dos mais influentes. Território enquanto espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder (RAFFESTIN, 1993) e como produto da apropriação através do imaginário e/ou da identidade social sobre o espaço (HAESBAERT, 2004a). Enfim, o território é fundamental para a análise que nos propomos fazer pois, além de ser um conceito geográfico, é a chave de acesso à interpretação de práticas sociais e também um conceito político e social.

³ Centro de Estudos e de Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas (CEMESPP), outrora Sistema de Estudos de Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Pública (SIMESPP).

3. Reconhecendo o Território dos CRAS de Presidente Prudente, SP

Em um primeiro momento, entramos em contato com a legislação e os artigos referentes à assistência social, depois de uma primeira aproximação com a temática adentramos o “território” da assistência de Presidente Prudente, com o apoio da Secretaria de Assistência Social (SAS) da gestão (2009-2012).

A partir do reconhecimento de que a organização sistemática e qualificada da informação é fator estratégico e deve ser pensado e trabalhado, conseguimos estabelecer uma parceria entre SAS e a universidade pública – através do CEMESPP/UNESP –, em dois eixos interdependentes: 1) no que diz respeito à estrutura social municipal e sua dinâmica no território, destacando as demandas e suas causas e tendências: conflitos, desigualdades e processos de privação e exclusão social; e 2) no que concerne às informações que permitem acompanhar e avaliar a capacidade de gestão e intervenção, através da análise dos processos de trabalho e prestação de serviços implantados e executados pela rede pública (tanto dos agentes responsáveis pela elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, quanto dos outros agentes responsáveis pelas atividades de apoio e articulação de redes socioassistenciais e parceiras).

Correndo o risco de sermos reiterativos, voltamos a afirmar que, na Geografia, há instrumentos teóricos e metodológicos que podem auxiliar os agentes (gestores, sociedade civil, coletividade) a apropriarem-se, de forma consciente, de outros instrumentos que lhes permitam medir, localizar e analisar se os processos da exclusão e se suas ações de combate apresentam progresso, evolução ou não, bem como a possibilidade de neles intervir de forma planejada e qualificada. Nesse sentido, a aquisição de tais conhecimentos possibilitará aos municípios reconhecerem e apresentarem seus territórios como é previsto no Plano Nacional de Assistência Social (PNAS). Ou seja, os municípios passaram pelo processo de adaptação previsto e chega o momento de os agentes responsáveis pela elaboração da política pública nacional “ouvirem” e compreenderem o que os municípios têm a “dizer”.

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

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

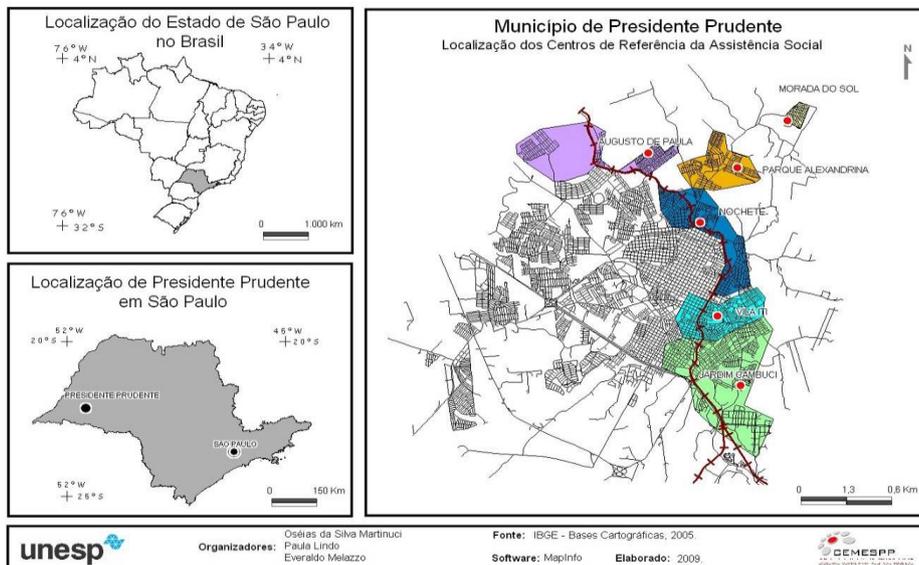
O trabalho buscou compreender a situação presente da política de assistência social organizada e regulada na esfera de governo municipal – com o acompanhamento e controle da sociedade civil (através principalmente da atuação dos Conselhos Municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente), balizadas pela Constituição Federal, pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), pelo PNAS (2004), pela Norma de Operação Básica (NOB) (2005) –, bem como dos programas e projetos

executados no município e do trabalho realizado pela equipe de assistentes e educadores sociais, da área da Proteção Social Básica (PSB) que atuam nos CRAS.

Para além da descrição, foi necessária a aproximação da equipe responsável pela coordenação da oficina e análise de seus resultados com os CRAS. A cidade de Presidente Prudente contava, à ocasião⁴, com seis CRAS localizados em setores censitários de alta exclusão social. Tal localização não se deu aleatoriamente. O mapa 3 mostra a localização dos seis CRAS nos seguintes bairros: Parque Alexandrina, Jardim Augusto de Paula, Jardim Cambuci, Vila Íti, Vila Nochete e Jardim Morada do Sol.

Por meio da parceria Universidade (CEMESPP) e Prefeitura, formou-se uma equipe de trabalho que propôs a oficina intitulada “Reconhecendo o território de atuação do CRAS: construindo metodologia de representação do território dos CRAS com auxílio de ferramentas tecnológicas”. As atividades compreenderam: - reuniões entre os membros integrantes do CEMESPP e um assistente técnico da SAS de Presidente Prudente para definição das estratégias de trabalho; - visitas técnicas e reuniões com as equipes de agentes de assistência social nos CRAS; - elaboração de bases cartográficas com recorte da área de atuação dos CRAS, incluindo-se eixos de ruas; - junção de informações cartográficas obtidas nos CRAS com o Índice de Desenvolvimento da Família - Municipal (IDF-M).

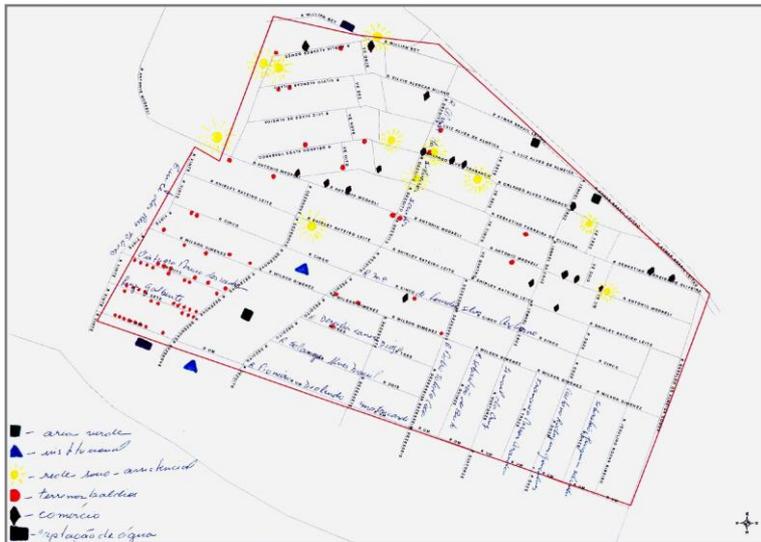
Mapa 3 – Presidente Prudente: Localização dos CRAS em 2009.



Os objetivos da oficina foram: i) conhecer e reconhecer o território de atuação dos CRAS (por parte dos responsáveis pela coordenação da oficina e pelas equipes de assistentes e educadores sociais); ii) utilizar outras linguagens gráficas, além da escrita, para representar o território, os serviços e as ações executadas;

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

Mapa 5 - Área a de Atuação do CRAS Morada do Sol, 2009.



Elementos representados pela equipe:

- Localização do CRAS
- Localização de áreas verdes, terrenos baldios, estação de captação de água, comércio e redes socioassistenciais
- Atualização da base cartográfica

Leituras e Questionamentos a partir da nossa interpretação:

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

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

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

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

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

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

Estas conclusões foram confirmadas pelas próprias questões e dúvidas que surgiram na última fase da oficina, quando todos os envolvidos leram e analisaram os produtos cartográficos elaborados. Os mapas apresentaram informações pontuais e zonais que não se comunicam e não dão uma noção de integração territorial. O reconhecimento de atuação do CRAS só ficou claro para outras pessoas (demais agentes de outros CRAS e equipe coordenadora) devido à recorrência a dados e informações por linguagem oral na apresentação final. É importante salientar que os assistentes sociais reconhecem as suas áreas de abrangência e seus limites, porém não dispõem de conhecimento necessário para representar o território, seja em termos cartográficos, seja nos termos das exigências estabelecidas pelo PNAS/SUAS.

Diante das dificuldades e da importância da cartografia como uma ferramenta fundamental na elaboração de políticas públicas, apostamos na importância desta discussão quanto possível estratégia de mapeamento, pois acreditamos que as representações cartográficas de indicadores sociais permitem novas e

mais complexas maneiras de leitura, interpretação e análise de conjuntos de informações que se configuram territorialmente.

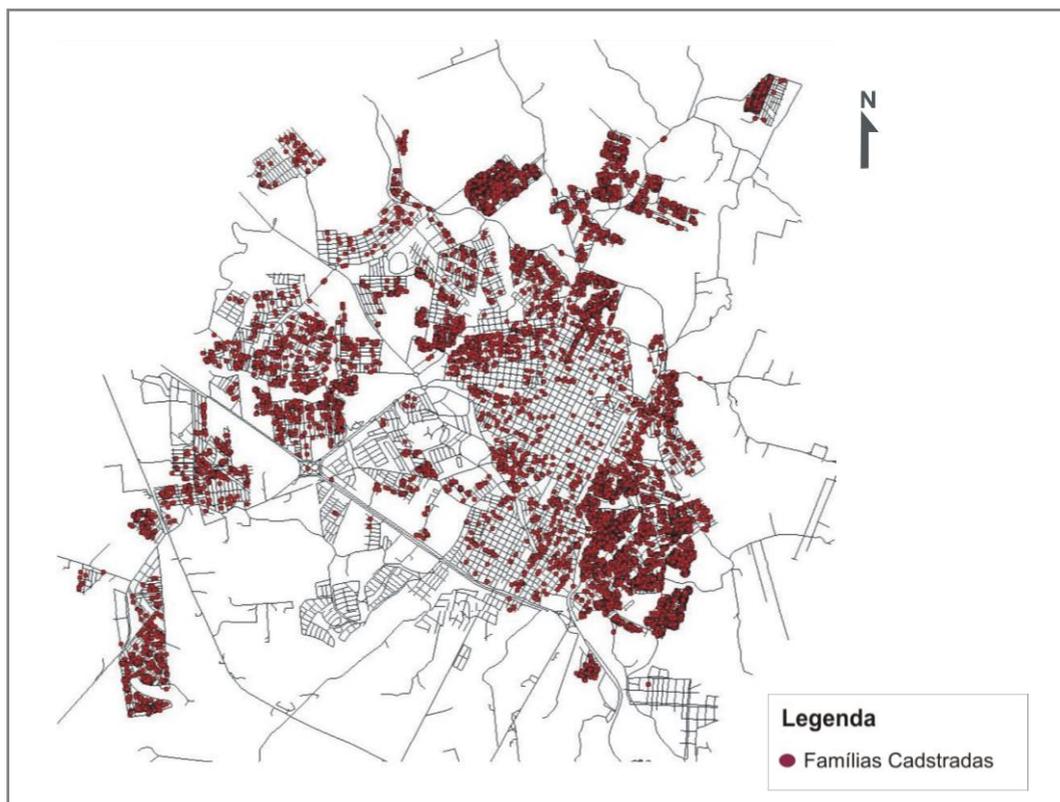
A seguir tentaremos exemplificar um dos modos pelos quais é possível se chegar à elaboração de produtos cartográficos capazes de oferecer informações mais pertinentes: i) aos estudos sobre desigualdades sociais; ii) à elaboração de políticas públicas destinadas a minimizar estas desigualdades; e iii) à própria atuação dos agentes sociais no âmbito dos centros de referência da assistência social em Presidente Prudente.

Entre outras possíveis formas de exemplificarmos esta ideia, partiremos do mapeamento do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), por meio da espacialização dos seus indicadores sobre a base cartográfica de Presidente Prudente. Vale lembrar que IDF é um indicador das condições socioeconômicas de uma família, que utiliza informações disponíveis no questionário do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com objetivo de produzir um indicador sintético das necessidades de cada família. Ele é composto por 41 indicadores e 6 dimensões. O IDF pode variar entre 0 (para aquelas famílias que apresentam “não” para os 41 indicadores considerados) e 1 (para as famílias que apresentam resposta positiva para todos os indicadores).

Levando em conta o potencial do IDF, há possibilidades dos responsáveis pela política pública transformar essas informações em gráficos e mapas das variáveis que compõem o indicador da família, pois esses indicadores podem ser utilizados na elaboração de diagnósticos das condições de vida das famílias.

De acordo com informações do IDF municipal (IPEA - MDS, 2008), Presidente Prudente tinha registrado no CadÚnico de 2008, 11.132 famílias. Vejamos o mapa 6:

Mapa 6 – Presidente Prudente: Localização das famílias no cadastro do IDF, 2008



Fonte: IDF – Ministério do Desenvolvimento Social, 2008.

Mapa 7 – Morada do Sol: Índice de Desenvolvimento da Família,



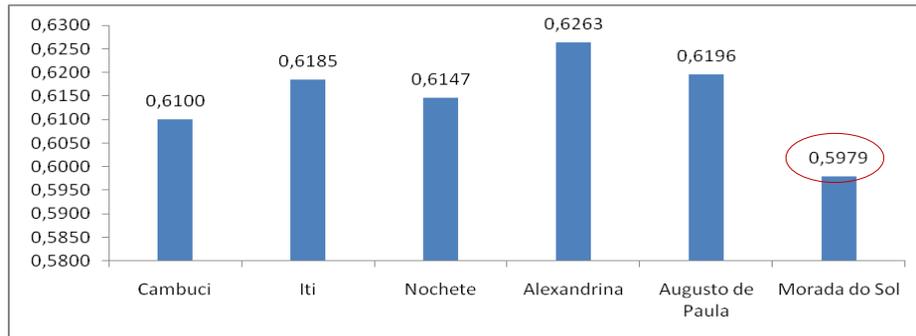
Fonte: IDF, IPEA – Ministério do Desenvolvimento Social, 2008 e Imagem de Satélite do Google Earth.

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

Com auxílios do IDF constatamos que o CRAS Morada do Sol tem um dos IDF mais baixo quando comparado com os outros CRAS do município de Presidente Prudente (gráfico 1).

No decorrer da oficina realizada com a equipe deste CRAS, obtivemos informações relevantes para nossa análise. A assistente social que atua no Jardim Morada do Sol, Maria José da Silva, deixou claro que o objetivo do centro de referência é ser “a porta de entrada” da família ao atendimento, inclusão através do acesso aos serviços de políticas públicas. Segundo a assistente, o CRAS é um local de escuta, de orientação, de acolhimento, encaminhamento e inclusão.

Gráfico 1 – Índice de Desenvolvimento da Família dos CRAS de Presidente Prudente



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

Visando contribuir com a ação da equipe do CRAS Morada do Sol, com base em todos os argumentos anteriormente apresentados, para melhor apreender o território de atuação e para potencializar as políticas públicas, elaboramos o mapa 7 na tentativa de suprir a ausência de elementos que permitam a identificação do território usado. Então, sobreposamos os dados do IDF na imagem de satélite com o objetivo de conferir maior visibilidade para identificação da dimensão territorial das desigualdades sociais. Para além do território área, pretende-se que essa ferramenta tenha decorrências positivas nas ações cotidianas dos agentes em benefício dos atendidos. E, ao mesmo, tempo possa ser também por eles apropriada.

4. Considerações Finais

Sem ter a pretensão de apontar conclusões definitivas a respeito de todos os temas abordados ao longo deste trabalho, podemos sintetizar algumas ideias em torno da questão das desigualdades sociais.

Assim como a produção do espaço urbano reproduz as desigualdades, sabemos que estas são fenômenos que se manifestam espacialmente e por isso devem constar nas agendas de pesquisa entre as ciências sociais, inclusive a Geografia.

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

Nós verificamos que um dos aspectos da complexidade da desigualdade está na própria visibilidade do fenômeno quando representado cartograficamente por meio de diferentes escalas geográficas. Escalas

menores⁵ nos oferecem panoramas mais gerais e generalizantes da distribuição espacial das desigualdades em contextos mais amplos, ou seja, em contextos regionais. Por outro lado, ao direcionarmos a análise do fenômeno – bem como sua representação cartográfica – para a escala local, somos chamados, de modo mais apropriado, a melhor compreender suas particularidades, ou seja, passamos a perceber como, de fato, as desigualdades transformam territórios, geram formas espaciais, afetam a(s) dinâmica(s) social(ais), influenciam o cotidiano das pessoas e reclamam políticas públicas que tenham como meta combatê-las ou minimizá-las.

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

As políticas públicas de assistência social despontam atualmente como formas de se atender à garantia dos direitos dos cidadãos no que diz respeito à busca por condições dignas de vida. Certamente são vários os desafios para todos os agentes envolvidos – direta ou indiretamente – com a elaboração dessas políticas. Nós constatamos que um dos desafios foi aquele referente à própria estratégia a ser adotada para se intervir nos territórios de modo a transformá-los em benefício de grupos sociais que porventura venham a se encontrar em situações de extrema pobreza, vulnerabilidade, miséria, precariedade, enfim, em situações de exclusão social.

Então, foi preciso conhecer de modo mais próximo o trabalho de agentes que lidam diretamente com esta realidade para que verificássemos quais eram as formas/estratégias que eles adotavam para colocar em prática as propostas legais do PNAS (2004). A melhor maneira para alcançarmos esse objetivo foi nos aproximarmos dos CRAS. Esta aproximação, por sua vez, foi muito produtiva no sentido de ampliar horizontes de leituras sobre a temática da exclusão social.

O trabalho realizado junto aos CRAS teve um importante significado para todos os participantes diretos, em primeiro lugar porque a Universidade Pública cumpre de maneira concreta seu dever de envolver-se com a realidade, os desafios e as demandas sociais em que pode interferir a partir de seus conhecimentos acumulados. Em segundo lugar, porque se tratou de uma articulação conjunta entre a produção de um conhecimento sobre os territórios da exclusão social e a capacidade de neles intervir, enfrentando com melhores instrumentos os problemas.

As reuniões em que cada CRAS foi visitado, o contato direto com os servidores da Assistência Social municipal, o diálogo com assistentes sociais e educadores foram fundamentais para conhecer as atividades e apreender a dinâmica destes centros. O envolvimento na elaboração dos mapas, na identificação de seus territórios de ação, seus potenciais e os entraves ali existentes, com a participação direta de quem implementa a política pública, permitiu visualizar, compreender e refletir de outra maneira sobre a política da

⁵ Escalas diferentes indicam maior ou menor redução. Em razão disso, são usadas as expressões Escala Maior e Escala Menor para se fazer comparações entre várias escalas. Uma escala será maior quando indicar mais detalhes e uma menor redução. Por sua vez, uma escala será menor quando indicar menos detalhes e maior redução. Por exemplo, na relação de escalas a seguir, a maior será 1: 5.000 e a menor será 1: 5.000.000. Exemplo: 1: 5.000 (maior), 1: 50.000, 1:500.000, 1:5.000.000 (menor).

assistência social; e tais resultados ficaram mais claros na oficina final de encerramento da atividade.

Ao mesmo tempo, o conjunto das reflexões acumuladas, além de fornecer pistas concretas e valiosas para a avaliação da política pública em andamento, permite ainda a formulação de outras ações necessárias e cada uma destas específica em relação à outra, na medida em que o foco passa a ser o território.

Sobre o conceito de território, nós percebemos que há uma lacuna entre a concepção dos agentes e as práticas de intervenção na realidade. Assim, chegamos à conclusão de que o conceito de território, apesar de ser considerado como um avanço no âmbito da política nacional (à medida que está inserido nas determinações oficiais do NOB/SUAS), ainda não vem sendo interpretado a partir de seus múltiplos significados, sobretudo aqueles que oferecem possibilidades à efetivação de ações que realmente vão ao encontro dos interesses sociais, ou seja, o território como produto e processo de relações de poder, como espaço de fluxos de pessoas, mercadorias e informações, enfim, como espaço de sociabilidade e de vivência direta das pessoas que o (re)produzem cotidianamente.

Diante da constatação dessa lacuna entre uma determinada concepção de território e as intervenções baseadas nas políticas de assistência social, nós também concluímos que a Geografia tem um papel relevante no que diz respeito: i) à abertura de seus pressupostos teórico-metodológicos a outras áreas do conhecimento (uma possível **interdisciplinaridade**, por exemplo, entre Serviço Social e Geografia); e ii) ao seu importante caráter pedagógico e instrumental, de onde a produção cartográfica emerge como potente ferramenta para o **reconhecimento de dinâmicas territoriais e difusão de informações que orientem políticas** realmente capazes de transformar territórios, ou melhor, transformar as realidades das pessoas, principalmente daquelas que se encontram socialmente excluídas.

Além de constarmos alguns limites quanto ao modo de conceber o território e as possibilidades de contribuição da Geografia, com a finalidade de conhecer os diferentes tipos de exclusão social e seus territórios, verificamos, a partir da articulação do nosso conhecimento geográfico e das experiências vivenciadas nos CRAS, que uma das possibilidades reais para potencializar e avançar com as políticas públicas será através do desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão dos agentes executores. Isso pode ser feito através da: 1) produção e sistematização de informações das famílias/indivíduos em relação ao gênero e a em seus diferentes ciclos de vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); e 2) construção de indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade, risco pessoal e exclusão social.

A finalidade seria identificar pessoas: a) com redução da capacidade pessoal; b) portadoras de deficiências; c) em situação de abandono; d) vítimas de maus tratos, violência e exploração; e) vítimas de apartação social, para que o direito à cidadania não seja só declaratório, isto é, não dependa apenas de palavras ou texto de lei.

Além da produção e sistematização de dados contribuir para identificação e leitura do território, também podem cumprir o papel de avaliadora das ações prestadas pelo poder público, pois facilmente podem detectar e informar sobre as ações realizadas, sua eficiência e efetividade.

Tal proposição decorre do fato de que sistematização e uso das informações não são novidades para a Política de Assistência Social, pois o PNAS/2005 preconiza a “vigilância social” como uma das funções da Assistência Social. Segundo a NOB/SUAS (2005, p. 19) a vigilância socioassistencial deve buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias, a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos “territórios de incidência de riscos” no âmbito da cidade, do estado, do país, para que a Assistência Social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos. Assim, acreditamos que o nosso mérito foi constatar que ainda há muito para avançar a fim de colocar em prática o que é previsto em lei. Para além dessa constatação, acreditamos também que há grande potencial na **função vigilância social**, que deve se colocada em prática e procuramos avançar concretamente com sugestões possíveis de incorporar dados e informações para esta tarefa.

Quanto à representação cartográfica, embora **ainda** não tenhamos alcançado o objetivo de apresentar produtos cartográficos mais dinâmicos, salientamos que existem possibilidades abertas para que a elaboração de mapas com tal caráter aconteça, principalmente quando revalorizamos o (re)conhecimento direto do território vivido (por meio de trabalhos de campo) e sentimos a necessidade de produzir mapas analíticos capazes de representar as carências de grupos excluídos e viabilizar a efetivação da ação da política pública.

Sustentamos, por fim, que todas as ideias expostas até o momento podem contribuir para o debate de caráter geográfico sobre as políticas públicas voltadas as tentativas de amenizar as desigualdades sociais.

5. Referencias Bibliográficas

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela de; MENDONÇA, Rosane. **O Índice de Desenvolvimento da Família** – Texto para discussão n. 244, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, setembro de 2008. Disponível em: < http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD244.pdf > Acesso em: Nov. de 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei Orgânica e Assistência Social – LOAS. **Lei 8742, de 07.12.1993**.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004. Disponível em < <http://www.mds.gov.br/nob.asp> > Acesso em: maio de 2009.

_____. – **Norma Operacional Básica** – NOB/SUAS – Construindo as bases para a implementação do sistema único de assistência social. Brasília, DF, 2005. Disponível em < <http://www.mds.gov.br/nob.asp> > Acesso em maio de 2009.

CASTRO, Iná Elias. O problema da escala. In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo Cesar da C; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 117-140.

HAESBAERT, Rogério. Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, Alexandre Domingues; SPOSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão – PR: UNOESTE, 2004a.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do ‘fim dos territórios’ à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004b.

POCHMANN, Marcio ; AMORIN, Ricardo (Org.). Atlas da Exclusão Social no Brasil. São Paulo: Cortez,

2003.

RAFFESTIN, Claude. O que é o Território? In: **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo, 1993. P.144-220.

SAQUET, Marcos Aurelio. **Abordagens e Concepções de Território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

_____. Por uma Abordagem Territorial. In SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério. (Org.) **Territórios e Territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 73-94.

SAWAIA, Bader (org.) as **Artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SIMESPP. **Sistema de Informação para a Tomada de Decisão Municipal**. Relatório parcial de pesquisa submetido à avaliação do programa de políticas públicas da FAPESP. Presidente Prudente, 2002.

SIMESPP-Sistema de Informação e Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas. **Atlas: exclusão/inclusão social no interior paulista**. 2004.

SMITH, Neil. Geografia, diferencia y políticas de escala. **Terra Livre**, São Paulo, Ano 18, n. 19, p. 127-146, jul./dez. 2002.