



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**

JOYCE ALLANE APOLINÁRIO FERREIRA

**O PAPEL DO GEÓGRAFO NA POLÍTICA PÚBLICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**MARINGÁ-PR
2018**

JOYCE ALLANE APOLINÁRIO FERREIRA

**O PAPEL DO GEÓGRAFO NA POLÍTICA PÚBLICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Geografia da Universidade Estadual de Maringá, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Geografia.

Orientador: Professor Dr. Oséias da Silva Martinuci

MARINGÁ-PR

2018

JOYCE ALLANE APOLINÁRIO FERREIRA

**O PAPEL DO GEÓGRAFO NA POLÍTICA PÚBLICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Geografia da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Geografia pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA

Prof^a. Dra. Valéria Lima

Departamento de Geografia da Universidade Estadual de Maringá

Assistente Social Josilvado Souza Reis

Secretário Municipal de Assistência Social de Paiçandu

Aprovada em: 11 de dezembro de 2018.

Local da defesa: Universidade Estadual de Maringá

O papel do Geógrafo na Política Pública de Assistência Social

RESUMO

A Geografia é uma ciência que procura estudar, compreender, analisar e intervir no mundo a partir de várias atividades. A plêiade de conhecimentos que ela reúne abre possibilidades para o geógrafo atuar em diversas áreas. A partir do ano de 2002, com o fortalecimento da Política Pública de Assistência Social (PNAS) prevista na Constituição Federal de 1988, o conjunto normativo que passa a constituir a Proteção Social, abriu possibilidades de atuação para o geógrafo, uma vez que esta política atribuiu centralidade ao território para a implantação de serviços sociais. As competências para atender às necessidades dessa política estão plenamente reunidas na formação do geógrafo, que reúne, ao mesmo tempo, domínio de tecnologias necessárias para lidar com a dimensão quantificável do território, e a sensibilidade social para compreender processos sociais e as subjetividades humanas. Nesse contexto, o objetivo geral deste trabalho consiste em analisar o papel do geógrafo na PNAS, tomando como referência empírica a cidade de Paiçandu-PR. A metodologia utilizada foi desenvolvida por pesquisadores do Cemespp (Centro de Estudos e de Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas), da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista – Unesp, que consiste no uso de estatísticas públicas para a construção de 10 indicadores sociais simples e um indicador síntese (Exclusão/Inclusão Social). Os dados estatísticos foram obtidos no bando de dados do IBGE (Censos Demográficos de 2000 e 2010) e posteriormente organizados em planilhas no Excel®. As representações cartográficas foram produzidas no *software* QGIS. Além da produção dos mapas utilizando dados do IBGE, foi feito o mapeamento utilizando-se do banco de dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social com informações atualizadas de endereços dos beneficiários da política de Assistência Social. Os resultados obtidos revelaram uma clara distinção entre as áreas centrais e as periféricas. Nas áreas centrais, predominam melhores indicadores, enquanto que nas áreas periféricas, em geral, predomina os maiores percentuais de exclusão social. A identificação cartográfica dos territórios que acumulam grandes desvantagens sociais contribui para a gestão da política pública e evidencia a atuação do geógrafo como profissional capaz de aprimorar a proteção social e cooperar para o fortalecimento da cidadania.

Palavras-Chave: Exclusão/Inclusão Social, Política Pública de Assistência Social, geografia e Paiçandu.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Atributos para a construção do eixo de ruas.....	11
Figura 2: Ciclo de políticas públicas.....	19
Figura 3: Função da Política Nacional de Assistência Social.....	28

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Localização de Paiçandu	12
Mapa 2: Paiçandu: Domicílios sem banheiro, 2000.....	33
Mapa 3: Paiçandu: Domicílios com 4 banheiros ou mais, 2000	34
Mapa 4: Paiçandu: Domicílios ligados à rede de esgoto, 2000.....	35
Mapa 5: Paiçandu: Habitantes por domicílios, 2000.....	36
Mapa 6: Paiçandu: Chefes de família de 10 a 19 anos, 2000.....	37
Mapa 7: Paiçandu: Chefes de família com rendimento até 2 salários mínimos, 2000.....	38
Mapa 8: Paiçandu: Chefes de família sem rendimento, 2000	39
Mapa 9: Paiçandu: Chefes de família com renda superior a 20 salários mínimos, 2000	40
Mapa 10: Paiçandu: Pessoas de 10 a 14 anos não alfabetizadas, 2000	41
Mapa 11: Paiçandu: Chefes de família com até 4 anos de estudo, 2000.....	42
Mapa 12: Paiçandu: Inclusão/Exclusão Social, 2000.....	43
Mapa 13: Paiçandu: Domicílios sem banheiro, 2010.....	44
Mapa 14: Paiçandu: Domicílios com 4 banheiros ou mais, 2010	45
Mapa 15: Paiçandu: Domicílios ligados à rede de esgoto, 2010.....	46
Mapa 16: Paiçandu: Habitantes por domicílios, 2010.....	47
Mapa 17: Paiçandu: Chefes de família de 10 a 19 anos, 2010.....	48
Mapa 18: Paiçandu: Chefes de família com rendimento até 2 salários mínimos, 2010.....	49
Mapa 19: Paiçandu: Chefes de família sem rendimento, 2010	50
Mapa 20: Paiçandu: Chefes de família com renda superior a 20 salários mínimos, 2010	51
Mapa 21: Paiçandu: Pessoas de 10 a 14 anos não alfabetizadas, 2010	52
Mapa 22: Paiçandu: Chefes de família não alfabetizados, 2010.....	53
Mapa 23: Paiçandu: Inclusão/Exclusão Social, 2010.....	54
Mapa 24: Paiçandu: Localização dos beneficiários do programa Bolsa Família, 2018	55
Mapa 25: Paiçandu: Beneficiários do Programa Bolsa Família, 2018.....	56
Mapa 26: Paiçandu: Localização dos usuários do Benefício de Prestação Continuada, 2018.....	57
Mapa 27: Paiçandu: Usuários do Benefício de Prestação Continuada, 2018.....	58

LISTA DE SIGLAS

BF – Bolsa Família

BPC - O Benefício de Prestação Continuada

CADÚNICO –Cadastro Único

CEMESPP – Centro de Estudos e de Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS – Instituto Nacional de Seguro Social

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

NOB – Norma Operacional Básica

PIB – Produto Interno Bruto

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PR – Paraná

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UNESP – Universidade Estadual Paulista

MEC – Ministério da Educação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	01
1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAS	01
1.2. METODOLOGIA	05
1.3. ÁREA DE ESTUDO	12
1.4. ESTRUTURA DO TRABALHO.....	13
2. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO, TIPOLOGIA E FASES	15
2.1. Conceito de Políticas Públicas.....	15
2.2. Tipologia de Políticas Públicas.....	17
2.3. O ciclo das Políticas Públicas.....	18
3. A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PAPEL DO GEÓGRAFO.....	25
3.1. O geógrafo e suas competências	25
3.2. Política de Assistência Social: Aspectos normativos.....	25
3.3. O Diagnóstico Socioterritorial.....	31
4. PAIÇANDU: MAPEAMENTO DE INDICADORES SOCIAIS	33
4.1. Mapeamento da inclusão/exclusão social 2000.....	33
4.2. Mapeamento da inclusão/exclusão social 2010 e análise comparativa	44
4.3. Dados Cadastrais: exemplos do Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada.....	55
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS	61

1. INTRODUÇÃO

1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Geografia possui como uma das suas principais características estudar, compreender, analisar e intervir no mundo a partir de diversas atividades. Na literatura geográfica é frequente a afirmação da Geografia como uma ciência de interface com muitas outras áreas do conhecimento como a matemática, a estatística, a física, a química, a biologia, a história, a sociologia, a economia, etc. Essa plêiade de conhecimentos abre inúmeras possibilidades de atuação para o geógrafo, com uma enorme capacidade para a análise integrada dos problemas do nosso cotidiano. Isso, ao mesmo tempo em que levanta dificuldades para a compreensão, por parte da sociedade, do trabalho que o geógrafo pode realizar, aponta para inúmeros campos de atuação que ainda foram pouco explorados e, às vezes, são pouco conhecidos. Certamente, o espaço mais importante de atuação do geógrafo é a sala de aula. O ensino abriga a maior parte daqueles que passaram pelos bancos da universidade em um curso de Geografia. O exercício da profissão do bacharel em geografia, por outro lado, ocupa um espaço menor no mundo do trabalho. Isso não quer dizer que as atividades exercidas pelo geógrafo sejam menos importantes, ao contrário. A profissão do geógrafo foi regulamentada pela Lei 6.664, de 26 de junho de 1979 e, atualmente, suas atividades são fiscalizadas pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA).

Durante os anos 2002 a 2014, sob os Governos Lula e Dilma, fortaleceu-se a Política de Assistência Social e consolidou-se o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O conjunto normativo que passa a constituir a Proteção Social, prevista na Constituição de 1988, abriu inúmeras possibilidades de atuação para o geógrafo. Essa política definiu em suas normas, resoluções e manuais técnicos, a centralidade do território para a gestão e implantação em todos os entes da administração pública (União, Estados e Municípios). Isso implica a incorporação do território em todo o processo da gestão da Política de Assistência Social, tratando de suas dimensões tanto quantitativas, quanto qualitativas, tanto objetivas quanto subjetivas. As competências para atender às necessidades dessa política estão plenamente reunidas na formação do geógrafo, que reúne, ao mesmo tempo, domínio de tecnologias necessárias para lidar com a dimensão quantificável do território, e a sensibilidade social para compreender processos sociais e as subjetividades humanas.

Nesse contexto, parece necessário à Geografia compreender melhor esse campo de atuação e evidenciar as suas possíveis contribuições para aprimorar a proteção social e cooperar para o fortalecimento da cidadania.

Procuramos, no presente trabalho, mostrar algumas possibilidades que o geógrafo tem para contribuir com a gestão da Política de Assistência Social no âmbito dos municípios, especialmente em relação à análise territorial das informações produzidas por diferentes órgãos de governo, essenciais para a tomada de decisões.

Nesse contexto, a Cartografia, ferramenta indispensável ao trabalho do geógrafo, desempenha papel fundamental. É preciso salientar, entretanto, que ela tem uma função não apenas instrumental, mas também política.

Geografia e Cartografia

A cartografia tem assessorado a geografia desde a Antiguidade clássica. Mais precisamente, entre os gregos que promoveram grandes avanços em várias áreas de conhecimento, Geografia e Cartografia eram indistintas (uma coisa só). Na verdade, refletia o esforço do homem entender o mundo. Registra Jerry Brotton (2014) que a geografia era considerada uma tarefa para filósofos. Curiosamente, isso que originalmente era tratado pelos filósofos, era um conhecimento sintetizado em duas palavras: *periodos ges* e *pinax*. A primeira se referia à descrição da terra, enquanto a seguinte, se referia a imagem (gráfica), sugerindo que a geografia era não apenas um exercício de descrição textual da superfície terrestre, mas também envolvia o uso de representações visuais para desenhar o mundo.

Se entre os gregos, no Século de Péricles, sobretudo, a cartografia fazia parte de uma preocupação filosófica para entender o mundo, as expressões gráficas do espaço, muito anteriores, tiveram predominantemente um aspecto prático. Os mapas surgiram com a necessidade humana de gravar em pedra, ou em argila, as suas atividades, o que permitiu, posteriormente, a interpretação sobre seus territórios (MARTINELLI e GRAÇA, 2013).

O mapa, desde sempre, despertou o interesse das pessoas, nos mais diversos campos. A cartografia, entretanto, talvez tenha encontrado sua máxima expressão e utilização, no campo político-militar. O mapa se notabilizou ao longo da história, como um instrumento de exercício do poder, para conquistar, dominar e administrar territórios.

No livro “A Geografia – Isso Serve, Em Primeiro Lugar Para Fazer a Guerra”, Yves Lacoste (1988) levanta a discussão sobre as estratégias militares em tempos de guerra e, portanto, sobre o caráter geopolítico da Geografia. O conhecimento espacial na Geografia é facilitado por meio do uso da representação visual– o mapa. O mapa, portanto, além de ser uma representação visual do espaço geográfico é um instrumento de estratégia e de exercício do poder.

A partir dessa perspectiva, Harley (2009) afirma que os mapas raramente são puras representações geográficas. Para o autor, o mapa é um recurso gráfico que exprime o poder social. Os mapas têm um simbolismo poderoso e são “carregados de juízo de valor, deixando de ser percebidos essencialmente como levantamentos inertes de paisagens morfológicas ou como reflexos passivos do mundo dos objetos”. Ainda segundo o autor, “eles são considerados imagens que contribuem para o diálogo num mundo socialmente construído” (HARLEY, 2009, p. 20).

Corroborando no sentido de afirmar o teor político dos mapas, Crampton (2008, p.85) situa-os nas relações de poder e afasta a ideia de sua neutralidade. O autor relata que a obra “O Poder dos Mapas” de Wood (1992) teve papel significativo sobre o tema relacionado ao poder dos mapas. Registra o autor que essa ideia se desenvolveu significativamente durante os anos 1980 e 1990 e teve a grande contribuição de Jean Brian Harley, que introduziu “as ideias de poder, ideologia e vigilância, afirmando que nenhum entendimento do mapeamento era completo sem elas” (p. 90). Nesse contexto se desenvolve aquilo que passou a se denominar de *cartografia crítica*.

Percebemos que a cartografia pode ser uma forma de conhecimento e representação do mundo, mas também uma forma de exercício do poder. É importante que a geografia estabeleça a dialética entre o produto da cartografia, o mapa e o poder.

Pickles (2004 apud Crampton, 2008, p. 89) repensa o mapeamento como produção do espaço e destaca que os “mapas são ativos; eles constroem ativamente o conhecimento, exercem o poder e podem ser poderosos meios para promover a transformação social”.

Se os mapas podem ser poderosos meios para promover a transformação social, eles podem auxiliar na compreensão do território porque os fenômenos sociais se tornam mais evidentes quando espacializados. E nesse sentido, a cartografia, como recurso de poder, tem possibilidades de auxiliar na compreensão do território.

Na medida em que não é possível desvincular os processos sociais das dinâmicas territoriais e como isso afeta a cidadania dos sujeitos. Na medida em que é imprescindível, para o melhor conhecimento do território, o uso das ferramentas de cartografia, e

considerando que o geógrafo reúne essas competências técnicas e sensibilidade para as questões sociais, ele pode contribuir enormemente para a política de assistência social, em especial aos processos de gestão.

A Política Pública de Assistência Social

Nesta perspectiva, procuramos, neste trabalho, analisar o papel do geógrafo na Política Pública de Assistência Social, sobretudo, na Vigilância Socioassistencial que consiste em umas das funções desta política, conforme o Artigo 2º da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/2012). A vigilância socioassistencial tem como uma de suas atribuições analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades.

Para isto, tem com um de seus objetivos utilizar-se do banco de dados do Cadastro Único¹ para a construção de mapas de vulnerabilidade social dos territórios, para, posteriormente, traçar o perfil da população vulnerável e estimar a demanda de serviços de Proteção Básica e Especial².

A geografia, pelas razões expostas anteriormente, pode auxiliar no levantamento e tratamento de dados para a construção de indicadores relacionados à condição de vulnerabilidade social, bem como na produção de mapas temáticos para a análise das desigualdades no território, indicando áreas prioritárias de atuação, bem como o desenho da política.

Para analisar essas desigualdades utilizamos da leitura da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e de indicadores sociais que permitem a identificação das áreas mais vulneráveis no território do município de Paiçandu (PR).

Alguns trabalhos têm se dedicado à análise desses indicadores para determinar o grau de exclusão/inclusão social. Destacam-se nesse tema os trabalhos de Sposati (1996)

¹ O CadÚnico é um instrumento que identifica e caracteriza os potenciais beneficiários de programas sociais.

² De acordo com a Resolução nº 109 de 2009, denominada Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o Serviço de Proteção Básica tem como objetivo a prevenção, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A unidade executora das ações é o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). Já o Serviço de Proteção Especial tem por finalidade proteger de situações de risco as famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados ou que já tenha ocorrido rompimento dos laços familiares e comunitários. A unidade executora das ações é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

que propôs uma metodologia para a produção de indicadores socioterritoriais para exclusão/inclusão social aplicado à cidade de São Paulo, e o de Genovez (2002) “Território e desigualdade: análise espacial intra-urbana no estudo da dinâmica de exclusão/inclusão social no espaço urbano em São José dos Campos”.

A construção de variáveis e o mapeamento dos dados permitem uma visualização do território e de suas vulnerabilidades. E nos permite pensar que: na análise territorial dos espaços vulneráveis socialmente, quais seriam as contribuições do profissional geógrafo neste processo? Qual seria o papel do geógrafo na Política Pública de Assistência Social?

Foram essas perguntas, juntamente com o debate do poder da cartografia que proporcionaram a construção do objetivo deste trabalho que consiste em analisar o papel do geógrafo na Política Pública de Assistência Social, tomando como referência empírica a cidade de Paiçandu-PR.

1.2. METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste trabalho para a produção dos mapas de exclusão social foi desenvolvida por pesquisadores do Cemespp³ (Centro de Estudos e de Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas), grupo de pesquisa interdepartamental da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista - Unesp.

A proposta metodológica consiste no uso de estatísticas públicas, levantadas nos Censos Demográficos, para a construção de um conjunto de indicadores sociais. Essas estatísticas correspondem ao dado social bruto parcialmente preparado para interpretação empírica da realidade. Mas que são úteis para a construção de indicadores que permitam “uma apreciação mais contextualizada e comparativa (no tempo e no espaço) da realidade social” (JANUZZI, 2006, p. 16).

Os indicadores utilizados nesta metodologia estão divididos em três elementos fundamentais: conceito, dimensões e indicadores, conforme o quadro 1.

³ O grupo trata dos processos de exclusão/inclusão social urbana, do sistema de informação geográfica e da política pública. Estas temáticas que têm interligado os diversos trabalhos realizados pelos docentes pesquisadores e seus orientandos, vêm norteando as pesquisas com a preocupação de produzirem dados e informações que transformem a realidade urbana.

Quadro 1: Sistema de Indicadores Sociais

SISTEMA DE INDICADORES		
CONCEITO	DIMENSÕES	INDICADORES
EXCLUSÃO SOCIAL	Ambiental	Número de domicílios sem banheiro;
		Número de domicílios com quatro banheiros ou mais;
		Número de domicílios ligados à rede de coleta de esgotos;
	Econômica	Chefe de família sem rendimento;
		Chefe de família com renda em até 2 salários mínimos;
		Chefe de família com rendimento superior a 20 salários mínimos;
	Educativa	Taxa de analfabetismo de 10 a 14 anos;
		Taxa de chefes de família com baixa escolaridade;
	Demográfica	Número de habitantes por domicílio;
		Chefes de família de 10 a 19 anos.

Fonte: Caraminan, 2017

Esse conjunto de indicadores sociais são utilizados como medida quantitativa para determinar o grau de exclusão/inclusão social. Januzzi (2006) denomina o conjunto de indicadores sociais referidos a uma temática social específica, de Sistema de Indicadores.

Segundo Januzzi (2006) uma das etapas para a montagem de um sistema de indicadores corresponde à definição do conceito abstrato ou temática, que neste trabalho é o de exclusão/inclusão social.

O conceito de Exclusão/Inclusão Social, segundo Sposati (2000) está diretamente relacionado ao de Inclusão Social, uma vez que alguém é excluído de uma dada situação de inclusão. A autora explica que o mapa de exclusão/inclusão social é uma metodologia de análise georreferenciada multidimensional dos indicadores. A agregação desses indicadores constrói uma medida do grau de presença da exclusão/inclusão social nos lugares.

Tal medida consiste na variável síntese que é resultado dos dados das dez variáveis analíticas distribuídas em quatro dimensões: ambiental, econômica, educacional e demográfica. Cada dimensão, como pode ser visto no quadro, possui seus indicadores.

Os indicadores sociais são cada vez mais usados para avaliar os avanços e retrocessos nas condições de vida da população e avaliar a eficácia de políticas públicas. Mas o que é um indicador social? Januzzi (2006, p.15) define como:

uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

O indicador social é um instrumento de quantificação e qualificação das condições de vida e da realidade social e, se bem empregados, podem enriquecer a interpretação, orientar a análise, formulação e implementação de políticas públicas sociais (JANUZZI, 2012).

De acordo com a complexidade metodológica usada na construção do indicador, Januzzi (2006) estabelece dois tipos de indicadores: os simples e os compostos. Os indicadores simples “são construídos a partir de uma estatística social específica, referida a uma dimensão social elegida”. Já os indicadores compostos ou sintéticos, “são elaborados mediante a aglutinação de dois ou mais indicadores simples, referidos a uma mesma ou diferentes dimensões da realidade social” (JANUZZI, 2006, p. 22).

Desse modo, o indicador composto é construído a partir da combinação de indicadores simples que são relacionados a temática do conceito do indicador composto. Nesta metodologia, o indicador composto corresponde ao índice de exclusão/inclusão social e os indicadores simples corresponde as dez variáveis conforme o quadro 1.

Cada um dos indicadores simples (variáveis analíticas), concretamente falando, contém valores percentuais, que são as medidas quantitativas das dimensões elencadas. A partir do processo de classificação estatística, à cada setor censitário, a depender de sua condição é atribuída uma nota, que varia de 1 a 4, sendo 1 indicativo das melhores condições relativas e 4 das piores. A consideração conjunta de todas as notas gera o índice de exclusão social. Podemos entender a medida final como a resultante do acúmulo de diversas vantagens/desvantagens sociais no setor censitário urbano.

Os indicadores foram construídos com base nos dados públicos do IBGE, disponibilizados em sua série estatística. A utilização dos dados do IBGE se deu por ser uma fonte de dados gratuita e confiável. Além de serem dados metodologicamente transparentes e que possui uma periodicidade satisfatória (dez em dez anos). São essas características importantes para a construção de um bom indicador social, conforme Jannuzzi (2012).

A etapa de levantamento de dados do censo (disponível online) se deu através da seleção dos dados tendo por base o sistema de indicadores elaborados pelo Cemespp. Para

identificar os indicadores diante da quantidade de dados disponibilizados pelo IBGE, consultamos o documento auxiliar (arquivo em PDF) para interpretar os códigos e identificar quais eram necessários para a construção dos indicadores. Identificamos o código do setor censitário referente ao município de Paiçandu-PR, na Planilha Básico do IBGE. O código do município é composto por sete números, 4117503, os dois primeiros referem-se ao estado e os últimos ao município. Os municípios são divididos em setores censitários⁴, cada setor tem um código composto por 15 dígitos da seguinte forma: UFM MMMMMDDSDSSSS, onde: UF indica a unidade da federação; MMMMM o município; DD o distrito; SD o subdistrito e SSSS o setor. Por exemplo, o primeiro setor referente a Paiçandu na planilha tem o seguinte código: 411750305000001.

Nas planilhas de dados, cada setor tem um código numérico indicando a situação dele, urbana ou rural. Os setores urbanos possuem o código da situação 1 (área urbanizada da cidade), 2 (área não urbanizada da cidade ou vila) ou 3 (área urbanizada isolada). Os setores rurais têm códigos 4 (aglomerado rural de extensão urbana), 5 (aglomerado rural isolado – povoado), 6 (aglomerado rural isolado – núcleo), 7 (aglomerado rural isolado – outros aglomerados) ou 8 (zona rural, exclusive aglomerado rural).

Não foram utilizados os dados dos setores da área rural, pois os indicadores utilizados têm importâncias distintas nas áreas rural e urbana em função das distintas características de dispersão e concentração. Os dados foram organizados em planilhas no Excel® para cada variável.

A fórmula de cálculo dos indicadores consiste em dois tipos de percentuais: um denominado intrasetorial e outro intersetorial.

Os percentuais intrasetoriais consideram apenas os dados contidos dentro do setor censitário. Exemplo disso são as variáveis ambientais e as demográficas. Por exemplo, o percentual da variável “Domicílios sem banheiro” é calculado tomando-se a quantidade total de domicílios do setor (A) e a quantidade de domicílios sem banheiro do setor (B). Assim, o percentual é definido por:

$$\frac{B}{A} \times 100$$

⁴ O setor censitário é a unidade territorial criada para fins de controle cadastral da coleta. Os setores têm limites físicos identificáveis em campo que respeitam os limites da divisão político-administrativa, do quadro urbano e rural legal e de outras estruturas territoriais de interesse, além de um quantitativo de domicílios adequado à operação censitária. Para o censo de 2000, o território de Paiçandu foi dividido em 30 setores. Para o censo de 2010, em 42 setores.

As classes são estabelecidas pela técnica das medianas que distribui a frequência igualmente entre as classes. Sendo assim, considerando que no censo de 2000, Paçandu possuía 30 setores censitários urbanos, através da técnica das medianas o uso de quatro classes implica uma frequência igual a 8 em cada uma.

Já os percentuais intersetoriais, consideram a relação entre os dados da variável de toda a cidade e dados do setor censitário. Exemplo disso são as variáveis econômicas e as educacionais. Por exemplo, o percentual da variável “Chefes de família sem rendimento” é calculado com base no total de chefes de família sem rendimento da cidade (A) e na quantidade de chefes de família sem rendimento por setor censitário (B).

Assim, o percentual é definido por:

$$\frac{B}{A} \times 100$$

Concretamente falando, o setor 411750305000022, no ano de 2000, por exemplo, possuía 53 responsáveis por domicílios particulares permanentes sem rendimento, enquanto a cidade de Paçandu possuía 782. Isso significa que, o setor 411750305000022, em 2000, concentrava 6,78% dos chefes de família sem rendimento da cidade.

Estabelecemos classes para esta variável pela técnica estatística do percentual acumulado. Sabendo-se que, cada percentual representa uma parte relativa ao total da cidade, o somatório de percentuais de cada setor ao final resulta em 100%. Para definição do percentual acumulado, ordena-se do menor para o maior os valores relativos de cada setor e soma-se acumuladamente cada percentual. Essa técnica tem a vantagem, como pode ser observado na tabela a seguir, de evidenciar as áreas onde há concentração da variável considerada (conforme as colunas B e C). Vê-se, por exemplo, que 5 setores censitários de Paçandu concentram mais de 30% dos chefes de família sem rendimento.

Tabela 1: Percentual acumulado aplicado aos chefes sem rendimento, 2000

A	B	C
Código do setor	Percentual de chefes sem renda	Percentual acumulado
411750305000026	0,64	0,64
411750305000003	0,90	1,53
411750305000011	1,02	2,56
411750305000027	1,02	3,58
411750305000009	1,15	4,73
411750305000015	1,41	6,14
411750305000023	1,41	7,54
411750305000025	1,41	8,95
411750310000001	1,53	10,49
411750305000028	1,79	12,28
411750305000006	1,92	14,19

411750305000017	1,92	16,11
411750305000019	2,30	18,41
411750305000004	2,43	20,84
411750305000005	2,69	23,53
411750305000007	2,69	26,21
411750310000002	3,07	29,28
411750305000002	3,58	32,86
411750305000016	3,58	36,45
411750305000030	3,58	40,03
411750305000013	3,71	43,73
411750305000001	3,84	47,57
411750305000020	3,96	51,53
411750305000018	4,09	55,63
411750305000029	4,48	60,10
411750305000012	4,73	64,83
411750305000014	4,86	69,69
411750305000010	5,63	75,32
411750305000024	5,75	81,07
411750305000021	6,01	87,08
411750305000008	6,14	93,22
411750305000022	6,78	100,00

Organização: Joyce Allane Apolinário Ferreira, 2018; Fonte de Dados: IBGE, censo demográfico 2000.

Além da construção dos mapas por setor censitário utilizando dados do IBGE, foi feito o mapeamento por endereço utilizando banco de dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Paiçandu-PR.

A Secretaria de Assistência Social, através do Cadastro Único (CadÚnico), identifica as famílias de baixa renda para inclusão delas em programas sociais. O CadÚnico é um instrumento que identifica e caracteriza os potenciais beneficiários de programas sociais, mas o cadastro não significa a inclusão automática nesses programas, a seleção ocorre de acordo com os critérios de cada programa.⁵

Através do levantamento dos dados cadastrais das famílias, a secretaria tem disponível para seu planejamento um banco de dados com informações de endereços dos beneficiários da política de Assistência Social. As vantagens desse banco de dados em comparação aos do IBGE são a atualidade da informação, o que possibilita retratar mais fielmente o espaço. E o nível de desagregação dos dados que torna possível agrega-los de diferentes maneiras e relacioná-los com outros dados, como os do IBGE, por exemplo, possibilitando a construção de novos indicadores e índices.

Selecionamos dos dados dos endereços dos beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) de Paiçandu para gerar mapas de localização dos usuários destes dois programas.

⁵ Alguns dos mais conhecidos Programas Usuários do Cadastro Único são o Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Minha Casa Minha Vida. Mas dezenas de outros utilizam as informações cadastradas para atender às famílias inscritas (MDS, 2018).

O Bolsa Família é um programa brasileiro, criando em 2003, que contribui para o combate à pobreza e desigualdade social através do atendimento às famílias que vivem em situação de pobreza e pobreza extrema. Para os beneficiários do programa, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) utiliza-se do limite de renda de: até R\$ 89,00 mensais por pessoa e de R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais para famílias que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.

O Benefício de Prestação Continuada é um benefício previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em seu artigo 20, cuja a operacionalização é realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Trata-se de uma garantia de um salário mínimo mensal aos idosos (acima de 65 anos) e às pessoas deficientes (de qualquer idade) que não possam se manter, ou ser mantidos pelas suas famílias.

De posse dos dados dos endereços dos beneficiários do Programa Bolsa Família e do BPC, organizamos a base cartográfica para localização dos usuários destes dois serviços, pois a prefeitura detinha de uma base adequada para o mapeamento dos dados cadastrais. Ela nos forneceu informações de número e nome de logradouro em formato PDF que foram utilizadas para produzir a base cartográfica em formato Shape e com uma estrutura específica de banco de dados.

No programa QGIS foram desenhadas as ruas e atribuídos seus dados conforme a figura a seguir que representa a tabela com os atributos para a construção do eixo de ruas.

Figura 1: Atributos para construção do eixo de ruas

The image shows a dialog box titled "Eixo_de_ruas - Atributos da feição" with a close button (X) in the top right corner. The dialog contains a list of attribute fields, each with a corresponding text input box. The fields and their values are: "id" (empty), "Tipo_Log" (NULL), "Nome_log" (NULL), "From_right" (NULL), "To_right" (NULL), "From_left" (NULL), "To_left" (NULL), and "Titulo_log" (NULL). At the bottom of the dialog, there are two buttons: "OK" and "Cancelar".

Field Name	Value
id	
Tipo_Log	NULL
Nome_log	NULL
From_right	NULL
To_right	NULL
From_left	NULL
To_left	NULL
Titulo_log	NULL

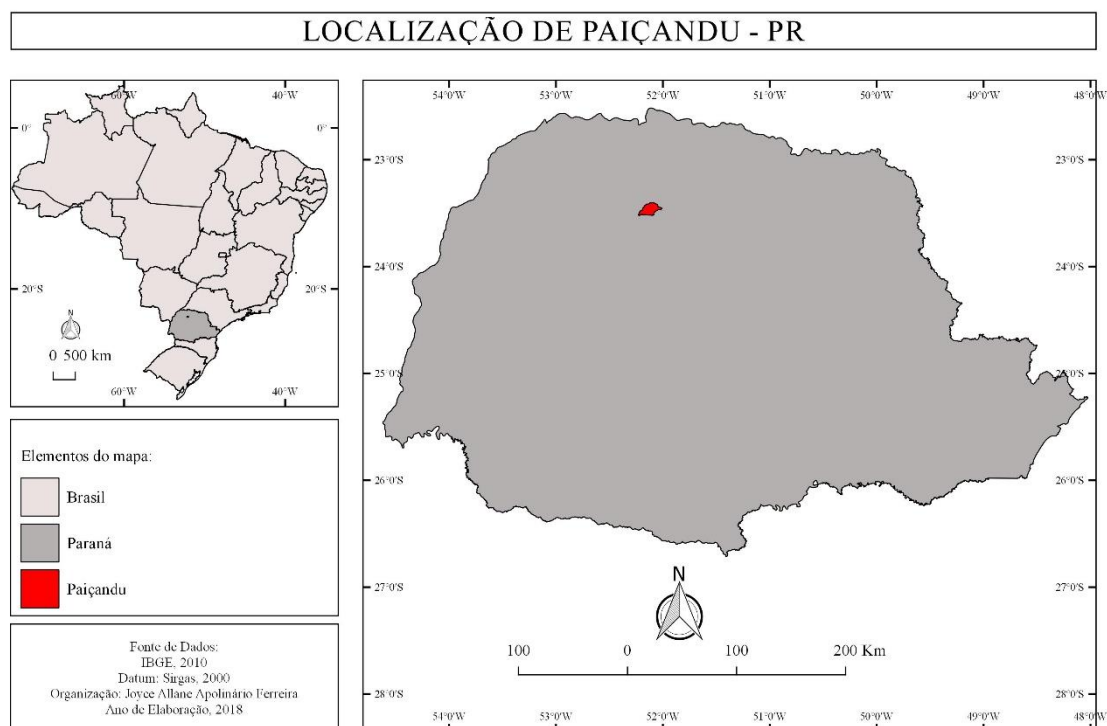
Nessa tabela identificamos o tipo de logradouro e o início e fim da numeração das ruas da direita e esquerda conforme o documento em formato PDF disponibilizado pela prefeitura. Após a construção da base cartográfica do eixo de ruas de Paiçandu,

elaboramos no QGIS os mapas de localização dos beneficiários dos serviços Bolsa Família e BPC e por fim, as análises das representações cartográficas produzidas com os dados.

1.3. ÁREA DE ESTUDO

O município de Paiçandu localiza-se na Mesorregião Geográfica Norte Central (mapa 1). Segundo IPARDES (2018), o município abrange uma área territorial total de 170.896 Km², entre as coordenadas 23 ° 27 ' 27 " S e 52 ° 02 ' 55 " W, com altitude de 470 metros. Limita-se com os municípios de Maringá, Mandaguaçu, Ourizona, Doutor Camargo, Ivatuba e Floresta.

Mapa 1: Localização de Paiçandu-PR



Paiçandu foi criado através da Lei Estadual n° 4.245, de 25 de julho de 1961, sendo desmembrado de Maringá em novembro do mesmo ano. Atualmente possui um distrito, denominado como Água Boa.

De acordo com o IBGE, em 2000 o município possuía uma população de 30.764 habitantes. Em 2010, houve um aumento da população, que passou a ser de 35.936

habitantes. A população estimada em 2018 é de 40.777 habitantes. Assim, percebe-se um importante crescimento populacional, da ordem de 33%, aproximadamente.

Segundo IBGE (2018), em 2010, Paiçandu apresentou um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de R\$ 17.483,32 anuais. Tem sua economia diversificada destacando as principais atividades econômicas: serviços (52,35%), indústria (38,92%) e agropecuária (8,72%).

Considerando o trabalho e renda, em 2016, o salário médio mensal era de 2 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 17,2%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 177 de 399 e 201 de 399, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 32,2% da população nessas condições, o que o colocava na posição 236 de 399 dentre as cidades do estado e na posição 4234 de 5570 dentre as cidades do Brasil.

Assim como muitas cidades brasileiras, este município apresenta reflexos das desigualdades sociais em seu território. Através da metodologia utilizada pretendemos evidenciar tais desigualdades territoriais e contribuir com a Política Pública de Assistência Social.

1.4. ESTRUTURA DO TRABALHO

O trabalho está organizado em três capítulos, além desta parte introdutória. No primeiro capítulo busca-se as bases teóricas para entender o conceito de política pública e sua tipificação. A partir desta discussão constrói-se o cenário para a abordagem do segundo capítulo sobre a política objeto de estudo deste trabalho, a Política Pública Nacional de Assistência Social.

Assim, no segundo capítulo inicia-se com exposição do histórico da política pública de Assistência Social e, posteriormente, realiza-se uma breve abordagem sobre a Vigilância Socioassistencial e o papel do geógrafo.

Já no terceiro capítulo, apresenta-se o mapeamento dos indicadores sociais para a construção do índice de inclusão/exclusão social e uma análise comparativa dos mapas de 2000 e 2010. Além dessa apresentação do resultado do mapeamento feito com base nos dados do IBGE, apresentamos quatro mapas produzidos com base em dados

fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF).

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO, TIPOLOGIA E FASES

2.1. Conceito de Políticas Públicas

As Políticas Públicas produzem geografia, pois o espaço geográfico é colocado como uma dimensão dentro das políticas públicas e isso não deve ser ignorado pelo geógrafo. Nesse contexto, devemos pensar qual é o papel do Geógrafo nas Políticas Públicas? E no caso deste trabalho, qual é o papel do Geógrafo na Política Pública de Assistência Social? Como a Geografia pode contribuir na análise do território estudado por esta política?

No intuito de responder a estas questões elaboramos uma pesquisa referente ao tema políticas públicas e estabelecemos relação desta com o mapa.

As últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do tema políticas públicas. Para Souza (2002, p. 1) esse “ressurgimento deve-se, em grande parte, às restrições financeiras e políticas que estão sendo impostas aos governos, gerando demandas pela elaboração de políticas públicas eficientes e efetivas”. Ainda segundo a autora, foram vários fatores que contribuíram para o crescimento do debate no campo da política pública em países desenvolvidos e em desenvolvimento.

O primeiro fator diz respeito à adoção de políticas restritivas de gasto; o segundo é que “novas visões sobre o papel dos governos ganharam hegemonia e políticas keynesianas, que guiaram a política pública do pós-guerra, foram substituídas pela ênfase no ajuste fiscal”. E o terceiro fator é que a maioria dos países da América Latina não conseguiu equacionar a “questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população” (SOUZA, 2002, p. 1).

O debate sobre o tema políticas públicas no Brasil teve grande contribuição de autores como Celina Souza e Leonardo Secchi. Eles, baseados em literatura estrangeira, deram contribuição à literatura brasileira no que diz respeito ao conceito, origem, etapas de formulação e avaliação.

Quanto à origem, Souza (2006) apresenta que a política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos, dando ênfase aos estudos sobre a ação do governo e não buscando as bases teóricas sobre o papel do Estado, como na Europa. As políticas públicas surgem como subárea da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações e tomam determinadas decisões.

Souza (2006) aponta H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton como os fundadores da área de políticas públicas. Ainda nos anos de 1930, Laswell introduziu a expressão *policyanalysis* (análise de políticas públicas), tentando conciliar o conhecimento científico com a produção dos governos. Simon “introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*polycymakers*)”, que foi questionada por Lindblom que incorporou outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder.

Segundo Souza (2006) não existe uma definição única sobre o que seja política pública. Para a autora política pública é o:

[...] campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006, p. 26).

Neste sentido, podemos entender as políticas públicas como a ação do Estado, ou seja, o Estado implementando um projeto de governo, voltado para uma demanda da sociedade.

Para Souza (2006, p. 26), a formulação de políticas públicas constitui-se na tradução dos “propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. Ou seja, as políticas públicas visam responder às demandas da sociedade e tentar resolvê-las. Após serem formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos e, quando são colocadas em ação é que são implementadas, ficando, assim, submetidas à avaliação dos resultados, o que nem sempre é realizado, pois coloca em pauta aquilo que governo fez e não fez.

Teixeira (2018, p. 2) define políticas públicas como sendo “diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público”. São políticas formuladas para atender alguma carência da sociedade, para serem implementadas utiliza-se recursos públicos e por essa razão devem ser avaliadas.

É importante destacar que “em geral as políticas públicas são elaboradas dentro do aparato institucional-legal do Estado, embora as iniciativas e decisões tenham diversas origens”. Dentre essas origens, podemos dar como exemplo as organizações não governamentais que embora tenham influência na elaboração de uma política pública, não têm o poder de executá-la, pois cabe ao poder público que controla o aparato estatal.

Para Secchi (2012, p. 10) “o conceito de política pública está vinculado à tentativa de enfrentamento de um problema público”. Ele define problema público como “a

diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública”. Ou seja, o problema público como uma situação inadequada e a situação ideal como aquela que traz soluções aos problemas da coletividade.

Com o objetivo de resolver os problemas públicos, diversas políticas são criadas nas mais variadas áreas: saúde, educação, transporte, segurança, meio ambiente, habitação, entre outras. E por atender a diversas áreas, elas têm tipologias diferentes. Ou seja, conteúdos distintos que determinam a dinâmica política (Secchi, 2012).

Segundo Souza (2002) e Secchi (2012) Theodore J. Lowi (1964; 1972) desenvolveu a mais conhecida tipologia sobre política pública ao afirmar que “as políticas públicas determinam a dinâmica política” (SECCHI, 2012). A dinâmica política consiste no jogo de relações de poder que se estabelecem conforme o tipo de política em jogo e os agentes envolvidos.

2.2. Tipos de Políticas Públicas

Segundo Secchi (2012, p. 10) para Lowi há quatro tipos de políticas públicas: as regulatórias, as distributivas, as redistributivas e as constitutivas.

As políticas regulatórias “estabelecem padrões de comportamento, serviços ou produto para atores públicos e privados”. São exemplos: as políticas financeiras, de códigos de trânsito, leis e códigos de ética.

As políticas distributivas, por sua vez, “geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes”. Devido os recursos serem provenientes da coletividade como um todo, “esse tipo de política se desenvolve em um campo menos conflituoso, considerando que quem paga o “preço” é a coletividade”. Esse tipo de política pode favorecer ao clientelismo, pois predomina “o toma lá da cá”, a troca de favores. Este tipo de política é muito comum no Brasil em períodos eleitorais, uma vez que as camadas mais pobres da sociedade apresentam necessidades que muitas vezes são sanadas por meio da troca através do voto. Embora o assistencialismo aconteça, nem toda política pública distributiva é assistencialista.

É importante destacar o papel da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993. Essa lei define o papel da assistência social, que deve garantir continuamente o acesso dos cidadãos aos direitos e serviços socioassistenciais. Uma vez bem aplicadas e cobradas pelos cidadãos, diminuem as chances de oportunistas se utilizarem do assistencialismo, sobretudo em períodos que antecedem eleições.

As Políticas redistributivas “concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores”. Esse tipo de política provoca muitos conflitos, pois impõem perdas a um grupo e ganho a outros. Exemplos desta política são as universais como: cotas raciais e sociais, reforma agrária e benefícios aos trabalhadores. Segundo Secchi (2012, p. 10) a dinâmica que predomina em arenas desta política “é o elitismo, no qual se formam duas elites, uma demandando que a política se efetive e a outra lutando para que a política seja descartada”. É importante destacar que este tipo de política pública tem o objetivo de reduzir as desigualdades históricas de grupos sociais em forma de equipamentos e recursos, ou seja, efetivar direitos sociais. No entanto, muitas vezes, há discordância de setores da sociedade que se veem “prejudicados”.

Finalmente, as políticas constitutivas “são regras sobre os poderes e regras sobre as regras”, são políticas públicas que definem a jurisdição. Ou seja, são aquelas que estabelecem as regras do jogo político a partir das quais serão formuladas e implementadas outras políticas. Exemplo desse tipo de política são as regras da participação da sociedade civil em decisões públicas e as regras do sistema político eleitoral. Segundo Secchi (2012) este tipo de política desperta interesse maior dos partidos políticos e dos três poderes. Os eleitores e usuários da política raramente se interessam por esse tipo de política.

Secchi (2012, p. 30) lembra que “as fronteiras que separam esses quatro tipos de políticas não são facilmente visualizáveis”. As políticas públicas agregam características de dois ou mais tipos de política e se formam por um processo dinâmico, em etapas ou fases, descritas em um ciclo.

2.3.O Ciclo das políticas Públicas

Para Secchi (2012) o ciclo da política pública é um esquema de visualização e interpretação que organiza a política pública em fases sequenciais. Souza (2002) apresenta o ciclo da política pública com as seguintes etapas: definição da agenda; identificação de alternativas; avaliação das opções; seleção das opções; implementação e avaliação. Semelhante em algumas etapas, Secchi (2012) apresenta um modelo com sete fases principais: 1. Identificação do problema; 2. Formação da agenda; 3. Formulação de alternativa; 4. Tomada de decisão; 5. Implementação; 6. Avaliação e 7. Extinção (conforme figura 02).

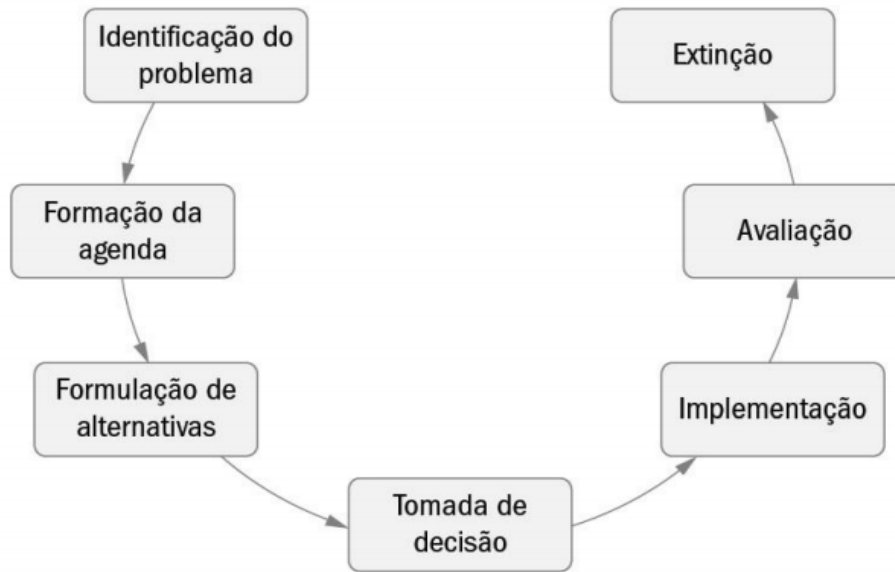


Figura 02: Ciclo de políticas públicas.
Fonte: Secchi (2012, p. 33).

Embora o ciclo estabeleça um esquema de organização da dinâmica de uma política pública, ele não apresenta a real dinâmica dela, pois muitas vezes as fases se misturam e as sequências se alteram (SECCHI, 2012). Para explicar isso, Secchi (2012) e Souza (2002) utilizam-se do modelo “da lata de lixo” de Coen, March e Olsen (1972), para descrever que as soluções muitas vezes nascem antes dos problemas. Para isto, dão exemplo de que muitas vezes a identificação do problema está relacionada ao fim do processo. Rua e Romanini (2018) dão exemplo deste modelo na política pública brasileira no Programa Nacional de Alcool (Próalcool)⁶.

Apesar das fases se alterarem, o ciclo de política pública ajuda na organização das ideias e auxilia gestores e pesquisadores a entenderem como a política está organizada.

Apresentamos a seguir uma breve explanação sobre cada fase do ciclo da política pública descritas por Secchi (2012). O problema a ser identificado no ciclo da política pública trata-se de um problema público. É importante salientar essa característica, pois a formulação de políticas públicas preocupa-se com a realidade pública, sendo assim, “um

⁶ No Programa Nacional de Álcool – Próalcool – criado pelo regime militar em resposta à crise do petróleo na década de 1970. Várias organizações estavam envolvidas e, não obstante tivessem sido consideradas várias soluções para a oferta de uma fonte de energia renovável – óleo de mamona, álcool de mandioca, etc. -, acabou sendo adotada uma solução que já havia sido utilizada no governo Getúlio Vargas e depois descartada, que se encontrava na lata de lixo do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA): a mistura carburante de álcool de cana-de-açúcar (RUA e ROMANINI, 2018, p. 13).

problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” (SECCHI, 2012, p. 34).

Secchi (2012) citando Sjoblom (1984) afirma que a identificação do problema público envolve a percepção do problema; a definição ou delimitação do problema e a avaliação da possibilidade de resolução. Mas o que seria um problema público?

O problema público é subjetivo. Uma vez que uma situação pública passa a ser insatisfatória para a maioria das pessoas, ela torna-se um problema público. Como exemplo, a falta de atendimento especializado nos hospitais públicos de um determinado município.

Mas a quem cabe identificar os problemas públicos e solucioná-los? Segundo Secchi (2012, p. 35) “os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais são alguns dos atores que se preocupam constantemente em identificar problemas públicos”. Tais atores têm os problemas públicos como “matéria-prima” para demonstrar seu trabalho. Veem neles oportunidades de defender seus interesses. Além desses atores, outras instituições da sociedade procuram identificar os problemas públicos como forma de cobrar do poder público a solução dos mesmos.

Os problemas identificados por um ator político podem entrar na lista de prioridades de atuação, desde que se tenha o interesse na resolução dele. A esta lista de prioridades, Secchi (2012) chama de agenda e constitui-se na segunda etapa do ciclo da política pública.

Secchi (2012, p. 36) define agenda como “um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes”. Essa agenda pode ser concretizada por um “programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importante” (p. 36).

Nem todos os problemas que a comunidade percebe atraem atenção suficiente dos governantes para entrar na agenda. Existe uma disputa, um jogo que leva a estabelecer e ordenar as prioridades.

Secchi (2012) destaca a existência de um tipo de agenda que ele chama de agenda da mídia. Ele explica que há uma lista de problemas que recebem atenção dos meios de comunicação (mídia) e que pelo poder que a mídia tem na opinião pública, muitas vezes ela condiciona as agendas políticas e institucionais.

Uma vez identificado o problema, a etapa da formulação de alternativas consiste na formulação de soluções pelo estabelecimento de objetivos e estratégias. Para Secchi

(2012, p. 37) “o estabelecimento de objetivos é o momento em que políticos, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo resumem o que esperam que sejam os resultados da política pública”. Para o autor o estabelecimento de objetivos é importante para nortear a construção das alternativas, bem como todas as demais fases do ciclo da política pública.

Nesta etapa de formulação de alternativas é que são “elaborados os métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos” (SECCHI, 2012, p. 37).

A partir do problema, é pensada a alternativa para alcançar o objetivo, que é solucionar o problema. Para isto, várias alternativas podem ser tomadas. Ou seja, vários caminhos para se alcançar o objetivo e resolver o problema.

Para esclarecer esta etapa, Secchi (2012) dá um exemplo:

Exemplo: alternativas para enfrentar a pichação nas grandes cidades. Pensemos o problema da pichação de muros e paredes em espaços públicos das grandes cidades. Se o objetivo é a redução das pichações ou o desconforto visual causado pelas pichações, o policymaker pode construir estratégias totalmente diferentes: a) criar leis mais severas para os infratores; b) garantir que as leis vigentes sejam efetivamente respeitadas e aplicar punições do estilo tolerância zero; c) instalar mais câmeras de vigilância; d) fazer campanhas de conscientização junto à comunidade pichadora; e) desenvolver mecanismos de recompensa material para delatores; f) criar espaços propícios para que os pichadores possam expressar-se; g) criar escolas de conversão artística dos pichadores; h) destinar verba pública contínua para a recuperação constante de muros e paredes; i) revestir todos os imóveis ou muros com uma tinta especial não aderente aos aerossóis comercializados atualmente. Esse mesmo problema pode ser definido de forma inversa: j) a pichação é uma arte, e o problema está na falta de sensibilidade artística da população. Nesse caso, a alternativa seria fazer campanhas de conscientização para que a população passasse a perceber a pichação como uma arte de vanguarda (SECCHI, 2012, p. 37 e 38).

O autor aponta quatro mecanismos para indução de comportamento baseadas nos três tipos de poder: econômico, ideológico e político de Bobbio (2002). Estes mecanismos são: premiação: influencia o comportamento com estímulos positivos; coerção: influencia o comportamento com estímulos negativos; conscientização: influencia o comportamento por meio da construção e apelo moral; e soluções técnicas: não influencia o comportamento diretamente, mas sim aplica soluções práticas que venham a influenciar comportamento de forma indireta.

A etapa do processo de elaboração de política pública que sucede a formulação de alternativas é a tomada de decisão. Esta etapa representa o momento em que os interesses e intenções são equacionados e ocorre o enfrentamento do problema público.

Segundo Secchi (2012) existem três formas de entender a dinâmica de escolha de alternativas de solução para problemas públicos: aquela onde os problemas buscam soluções, onde os tomadores de decisões tem o problema em mãos e vão atrás das soluções; aquela em que os tomadores de decisão ajustam os problemas às soluções e aquela forma em que as soluções buscam os problemas, ou seja, os tomadores de decisão têm as soluções em mãos e correm atrás dos problemas.

A fase posterior à tomada de decisão consiste na implementação. Nesta fase são produzidos os resultados, ou seja, é a fase em que a política pública é posta em prática. “A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações” (SECCHI, 2012, p. 44).

Esta é uma fase importante de ser analisada por pesquisadores, pois ela sucede a formulação e antecede a avaliação. Por essa razão, é possível visualizar obstáculos e falhas com antecipação e propor reformulações na política pública. “Estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados” (SECCHI, 2012, p. 45).

Na fase da implementação, através da administração pública, transforma-se intenções políticas em ações concretas. De acordo com Secchi (2012, p. 46), “também nessa fase entram em cena outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública.”

As análises feitas nesta etapa permitem corrigir erros e redirecionar a política pública, além de reduzir custos na implementação e avaliação.

Segundo Souza (2002) a etapa da avaliação tem recebido grande atenção do governo brasileiro nos últimos anos. Sobretudo porque há uma necessidade de avaliar os gastos públicos.

Esta etapa consiste em julgamento e validade de propostas públicas, quando o processo de implementação é examinado com o objetivo de conhecer o “estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave do *feedback* sobre as fases antecedentes” (SECCHI, 2012, p. 49).

O que se pretende avaliar em uma política pública? Para que se faz a avaliação? E quando é o melhor momento de avaliar?

Para definir o que se pretende avaliar, há a definição de critérios. Os critérios são os mecanismos que servem como julgamento e são operacionalizados por meio de indicadores.

Secchi (2012, p. 50) estabelece que os principais critérios usados para a avaliação são os que se referem ao nível de utilização dos recursos (economicidade); a relação entre recursos utilizados e produtividade (eficiência econômica); nível de conformação da execução (eficiência); nível de alcance de metas e objetivos (eficácia) e “homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública (equidade)”.

Tais critérios permitem uma verificação da política pública e podem levar a respostas sobre a continuidade da política pública da forma como está, ou, se há necessidade de reestruturação ou extinção. A extinção de uma política pode se dar “quando os problemas de implementação são insuperáveis, ou quando a política pública se torna inútil pelo natural esvaziamento do problema” (SECCHI, 2012, p. 51).

Apesar da importância da fase de avaliação da política pública, avaliações completas são difíceis de serem realizadas. Secchi (2012) cita algumas razões como: falta de tempo e recursos; objetivos não claros; dificuldade em apresentar resultados; e o tempo de maturação de uma política pública, que impõe as questões “*quando avaliar?*” e “*Quando seus efeitos estarão prontos a serem avaliados?*”

Secchi (2012, p. 52) referencia Sabatier (1993) ao destacar que “os efeitos de uma política pública são tangíveis apenas após dez anos da implementação”. Ou seja, exigem tempo de maturação, ajuste e assimilação às mudanças no comportamento por parte dos usuários.

Esta etapa ainda é muito prematura no Brasil. Existe ainda muito interesse político em torno da avaliação das políticas públicas, pois, embora a tarefa de avaliar seja importante etapa do ciclo, ela produz informações que podem ser usadas na disputa pelo poder. Os resultados, positivos, ou negativos, favorecem a manipulação da opinião pública a favor ou contra aquela política, ou aquele governo que a criou. Cabe também nos atentarmos a quem faz a avaliação.

Apesar dos interesses e da prematuridade no processo de avaliação no Brasil, as avaliações servem para superar debates simplistas, como bom, versus ruim. É importante mecanismo de avaliação do que o governo fez e como fez.

Para Leonardo Secchi (2012), assim como o ciclo da vida dos organismos, o ciclo da política pública também tem um fim. Este momento ele chama de momento de extinção da política pública e compreende a última etapa do ciclo.

Este debate ganhou impulso a partir da década de 1970 nos países desenvolvidos, quando políticas sociais vinculadas ao Estado de Bem-Estar Social foram colocadas em cheque. Com estes estudos, construíram uma base teórica para o entendimento de que quando uma política pública morre, ela continua viva ou é substituída por outra (SECCHI, 2012).

De acordo com Secchi (2012, p. 53) as políticas públicas são extintas por diversos motivos. Dentre eles: quando o problema que a originou é resolvido; quando os programas e leis que ativam a política são percebidos como ineficazes e o motivo mais comum, quando o problema, mesmo não resolvido, perdeu importância na agenda política.

De modo geral, é dificultoso o processo de extinção de uma política pública por conta dos conflitos entre os administradores e os beneficiários. Dependendo da tipologia da política, os conflitos são maiores. Secchi (2012, p. 53) destaca que as políticas do tipo redistributivas “são difíceis de serem extintas em virtude do alto grau de conflito que geram entre grupos potencialmente beneficiários e grupos pagadores”. No entanto, as políticas do tipo regulatória e constitutiva, embora teoricamente mais fáceis de serem extintas, “esbarram na inércia institucional e na falta de atores políticos interessados em fazer uma “faxina” nas políticas públicas que não têm mais razão de existir”.

3. A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PAPEL DO GEÓGRAFO

Este capítulo tem como objetivo analisar as contribuições que o Geógrafo pode dar no âmbito da Política Pública de Assistência Social e realizar uma discussão sobre a Política Pública de Assistência Social no Brasil através da análise de documentos legais tais como, Constituição Federal de 1988, LOAS, PNAS, NOB/SUAS.

3.1.O Geógrafo e suas competências

Primeiramente, cabe destacar que no Brasil, o reconhecimento da profissão de Geógrafo ocorreu em 1979 através da Lei 6.664. Nesta lei, conforme seu artigo 3º, uma das competências deste profissional, consiste nos:

- I. reconhecimentos, levantamentos, estudos e pesquisas de caráter físico-geográfico, biogeográfico, antropogeográfico e **geoeconômico** e as realidades nos campos gerais e especiais da Geografia, que se fizerem necessárias.

Um destes campos, de acordo com a presente lei, é o levantamento e mapeamento destinados à solução dos problemas regionais. Outra importante atribuição deste profissional destacada na referida lei, diz respeito às atividades destinadas ao planejamento e implantação da política social e econômica através de órgãos e serviços de pesquisas e prestação de serviços.

Através da sua formação multidisciplinar, o Geógrafo tem competência de analisar as interações e dinâmicas que ocorrem no espaço e propor soluções aos problemas de ordem econômica e social que se manifestam no território. E por esta razão, percebemos a importância de sua contribuição na política pública de Assistência Social.

3.2.Política de Assistência Social: Aspectos normativos

Para isto, apresentaremos um breve histórico da Assistência Social no Brasil, sua institucionalização como política pública pela Constituição Federal de 1988, os objetivos da LOAS e SUAS.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 houve avanços na política de assistência social, pois esta passa a ser considerada política pública, direito de todos, vinculada à Seguridade Social, junto com as políticas de Saúde e Previdência Social. Isso permitiu uma ruptura de práticas como o assistencialismo e clientelismo.

O artigo 203 da Constituição Federal aborda os princípios da assistência social:

Art. 203. A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I -a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II -o amparo às crianças e adolescentes carentes; III -a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV -a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V -a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

O artigo 204 da Constituição Federal apresenta as diretrizes da Política de Assistência Social:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I - despesas com pessoal e encargos sociais; II - serviço da dívida; III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados (BRASIL, 1988).

Observa-se que as diretrizes ressaltam a descentralização político-administrativa e a participação da população, o que tem permitido o compartilhamento de responsabilidade pelo poder público.

Com objetivo de discutir sobre a política de Assistência Social, foi realizada a Conferência Nacional de Assistência Social, em 1993, em Brasília. O resultado desta conferência foi a elaboração da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

A LOAS, lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993, dispõe sobre a organização da Assistência Social. Segundo esta lei, a assistência social é um direito do cidadão e dever do Estado. A lei diz também que a assistência social é Política de Seguridade Social “não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

A LOAS introduziu um novo significado para a Assistência Social, porque a tornou parte da Política Pública de Seguridade Social, que também envolve a Saúde e a Previdência Social, prevendo um sistema de gestão descentralizado e participativo.

Em 2004, assegurada pela Constituição Federal, é criada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que garante a universalidade dos direitos sociais e objetiva implementar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como forma de materializar as diretrizes da LOAS.

Através da LOAS também foi criado, em 2005, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que controla a política de Assistência Social.

A Assistência Social como política de proteção social configura-se como uma nova situação para o Brasil. Significa garantir a todos, onde estiver, proteção social através de uma visão social inovadora de proteção e capaz de captar as diferenças sociais entendendo que as populações têm necessidades (BRASIL, 2009, p. 15).

De acordo com a Política de Assistência Social precisa-se levar em conta três vertentes de proteção social, são elas: “as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família”. Isso exige a capacidade de maior aproximação do cotidiano das pessoas e a necessidade de relacioná-las aos seus territórios.

Percebe-se que a Política de Assistência Social se configura na perspectiva socioterritorial, fazendo suas intervenções, essencialmente, nos territórios. “Essa característica peculiar da política tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações” (BRASIL, 2009, p. 16). Verifica-se, assim, a importância do conhecimento da dinâmica demográfica e econômica dos espaços para analisar os riscos de vulnerabilidades sociais.

Ao se basear nos territórios, essa política possibilita outra perspectiva de analisar setores até então invisíveis da sociedade com risco de vulnerabilidade social.

Neste sentido, cabe destacar a importância do olhar geográfico sobre as especificidades do território. O território tem sido estudado por diversas áreas, mas a geografia é a ciência que reúne as melhores condições para analisar as relações sociais e de poder, de forma geral, e as desigualdades sociais e vulnerabilidades, de forma específica. Mais que isso, reúne as competências técnicas e científicas para representar cartograficamente esses fenômenos sociais. Esse papel fica mais evidente ao analisar a vigilância socioassistencial, que tem como uma de suas funções a construção de índices territorializados.

O artigo 1º do Sistema Único de Assistência Social apresenta três funções da Política de Assistência Social: a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos. Conforme figura 03.



Figura 03: Função da Política Nacional de Assistência Social.
Fonte: BRASIL, 2013

Verifica-se com a imagem que existe uma relação entre as três funções, onde cada uma se realiza por meio da interação entre as outras. Cabe a nós, neste momento, especificar o papel da vigilância socioassistencial.

A vigilância socioassistencial deve:

apoiar atividades de planejamento, organização e execução de ações desenvolvidas pela gestão e pelos serviços, produzindo, sistematizando e analisando informações territorializadas: a) sobre as situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos; b) sobre os padrões de oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais, considerando questões afetas ao padrão de financiamento, ao tipo, volume, localização e qualidade das ofertas e das respectivas condições de acesso (BRASIL, 2018, p. 9).

Significa que a vigilância socioassistencial deve tanto analisar as demandas sociais identificando situações de vulnerabilidade social e violação de direitos que ocorrem nos territórios, quanto entender o porquê e como se configuram territorialmente as necessidades e demandas sociais através de uma visão territorializada. Tal visão deve buscar conhecer o cotidiano das famílias e identificar os territórios de incidência de riscos

para que a assistência social possa desenvolver uma política de prevenção e monitoramento de riscos.

A vigilância socioassistencial deve reconhecer as situações de risco e violação de direitos da população e organizar informações qualitativas e quantitativas para auxiliar no planejamento e gestão da política de assistência social. Conforme o “Caderno 3 Capacita SUAS – Vigilância Socioassistencial: garantia do caráter público da Política de Assistência Social”, a vigilância deve orientar a produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas sobre:

Mapeamento das necessidades e demandas por seguranças socioassistenciais expressas nas diversas escalas territoriais e institucionais; Grau de adequação da oferta de serviços, programas e benefícios socioassistenciais em função do reconhecimento de como as demandas se fazem presente e se configuram concretamente nos territórios; Padrão de qualidade da oferta de serviços, programas e benefícios e acompanhamento dos processos e resultados operados e alcançados pela rede socioassistencial (BRASIL, 2013, p. 29).

Percebe-se elementos da análise geográfica que contribuem para as ações do planejamento territorial e análise de informações territorializadas como o mapeamento das necessidades e demandas. Ou seja, a geografia pode auxiliar na identificação e localização dos cidadãos que possuem perfil para utilizar os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social, mas, que por diferentes motivos, incluindo a falta de oferta, não acessam.

Além disso, na NOB/SUAS 2012, artigo 91, define-se que a Vigilância Socioassistencial seja implementada, estruturada e se mantenha ativa em nível federal, estadual e municipal. Para isso, a Vigilância Socioassistencial deve produzir e organizar dados, indicadores, informações e análises que contribuam para a efetivação do caráter preventivo e proativo da Política de Assistência Social, assim como para a redução de agravos. Em uma das responsabilidades acerca da área da Vigilância Socioassistencial diz respeito às informações espaciais:

“utilizar a base de dados do Cadastro Único como ferramenta para **construção de mapas de vulnerabilidade social dos territórios**, para traçar o perfil de populações vulneráveis e estimar a demanda potencial dos serviços de Proteção Social Básica e Especial e sua distribuição no território” (BRASIL – NOB/SUAS, 2012, p. 41, grifo nosso).

Por se tratar de uma área nova dentro da Assistência Social, a Vigilância Socioassistencial exige desafios para sua implantação e funcionamento. Verifica-se que ela exige que os profissionais, cuja a formação não está assentada sobre tecnologias de

informação, se empenhem em conhecer sobre os sistemas de tratamento de dados e mapeamento das informações.

No entanto, como identificou o trabalho de Lindo (2011), os profissionais ligados a vigilância socioassistencial, tais como os assistentes sociais, reconheciam os limites de suas áreas de atuação no que dizia respeito à localização de equipamentos, apropriação de conceitos, métodos, técnicas e uso de ferramentas necessárias para compreender as possibilidades da proposta e o sentido da territorialização da PNAS.

Por esta razão, salientamos a importância da contribuição do geógrafo na organização, estruturação, padronização, mapeamento e leitura de informações que possam se transformar em conhecimento útil a assistência social e ao diagnóstico socioterritorial⁷.

É importante destacar que a vigilância se configura como uma função da política pública de assistência social capaz de gerar processos e resultados na gestão. Ela objetiva “analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e a ocorrência de vulnerabilidades” (BRASIL, 2013, p.77). E, para “analisar territorialmente” se faz necessário a articulação entre diversas equipes, como as do CRAS, CREAS, CADÚNICO e órgão gestor⁸.

Para alcançar tal objetivo, de análise territorial, precisa-se conhecer o território onde se atua para, desta forma, dar voz aos diferentes usuários que lá se encontram.

Mais uma vez evidencia-se a relevância do conhecimento geográfico através do conceito de território. Tal conceito é destacado no documento CapacitaSuas como o “chão onde a política pública acontece”, o “território usado”, que nas palavras de Milton Santos, é o chão mais a identidade.

O geógrafo Milton Santos é a grande referência usada no documento para explicar o conceito de território definido como:

“O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O

⁷ O diagnóstico socioterritorial será realizado a cada quatro anos e tem por “base o conhecimento da realidade a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, reconhecendo as suas demandas e potencialidades” (BRASIL – NOB/SUAS, 2012, p. 25)

⁸ O CRAS tem o objetivo de fortalecer a convivência com a família e com a comunidade; O CREAS atende as famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados; esses dois devem estar localizados prioritariamente em áreas de maior vulnerabilidade social, onde são oferecidos os serviços de Assistência Social. O CadÚnico é um instrumento de coleta de dados e informações que objetiva identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país para fins de inclusão em programas de assistência social e redistribuição de renda. E o órgão gestor tem o objetivo de planejar, organizar, coordenar, monitorar, financiar e avaliar a execução da política de assistência social no município.

território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida” (BRASIL, 2013, p. 63).

O conceito de território usado é muito valioso para a política de assistência social, pois permite entender o território de vivência e de exercício da vida. Ele permite que se compreenda o território não somente pela sua representação cartográfica, mas também pela sua dinâmica social. Dada as amplas possibilidades de análise do território e os limites impostos ao presente trabalho, focaremos em duas possibilidades que podem evidenciar contribuições que o geógrafo pode dar no âmbito da Política de Assistência Social. A primeira delas diz respeito à identificação dos espaços intraurbanos prioritários para as políticas públicas municipais, através da aplicação de um sistema de indicadores baseados em dados censitários. A segunda evidencia a possibilidade de uso de dados administrativos produzidos cotidianamente pela gestão dos serviços que podem orientar as ações da Assistência Social direcionada a públicos específicos.

3.3.O Diagnóstico Socioterritorial

Uma das principais responsabilidades específicas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal acerca da área de Vigilância Socioassistencial é elaborar e atualizar periodicamente diagnósticos socioterritoriais. Esses diagnósticos fazem parte da estrutura do Plano de Assistência Social, instrumento que norteia a PNAS na perspectiva do SUAS. A elaboração do plano é realizada a cada quatro anos e é de responsabilidade do órgão gestor da política.

O diagnóstico socioterritorial é uma forma de investigação e análise interpretativa de uma determinada realidade que permite a gestores um “olhar” organizado e sistemático da realidade das pessoas para planejar e aplicar ações do plano.

Na Assistência Social, o diagnóstico socioterritorial tem grande relevância para subsidiar as ações estratégicas da política, como por exemplo, na implantação de serviços da Vigilância Socioassistencial que prevê o conhecimento da realidade e das demandas do território (diagnóstico) conforme orienta o parágrafo único do artigo 20 da NOB/SUAS (2012, p. 25):

O diagnóstico tem por base o conhecimento da realidade a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, reconhecendo as suas demandas e potencialidades.

Ressalta-se que as informações levantadas pelo diagnóstico no âmbito da Assistência Social devem ser úteis ao planejamento e ação desta política, como situações de violação de direitos, trabalho infantil, pessoas em situação de rua, idosos dependentes, deficientes, dentre outras.

De acordo com o artigo 21 da normativa, a realização de diagnóstico socioterritorial requer um processo contínuo de investigação do território através da identificação das situações de risco e vulnerabilidades sociais; identificação da rede socioassistencial disponível no território para articular as políticas públicas em resposta às demandas identificadas; e, utilização dos dados territorializados disponíveis no sistema oficial de informações (NOB/SUAS (2012)).

Desta forma, os dados do diagnóstico socioterritorial permitem identificar as demandas para organizar as ofertas de serviços socioassistenciais conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais⁹ e, assim, contribuir as áreas de gestão e proteção social básica e especial.

⁹ A Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. O documento consiste na padronização da nomenclatura relacionado aos serviços utilizados na PNAS. O documento está dividido nos níveis de proteção: básico e especial (média e alta complexidade). Para cada nível e serviço, há as seguintes etapas: nome do serviço, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisição dos usuários, condições e formas de acesso, unidade, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede, impacto social esperado e regulamentações.

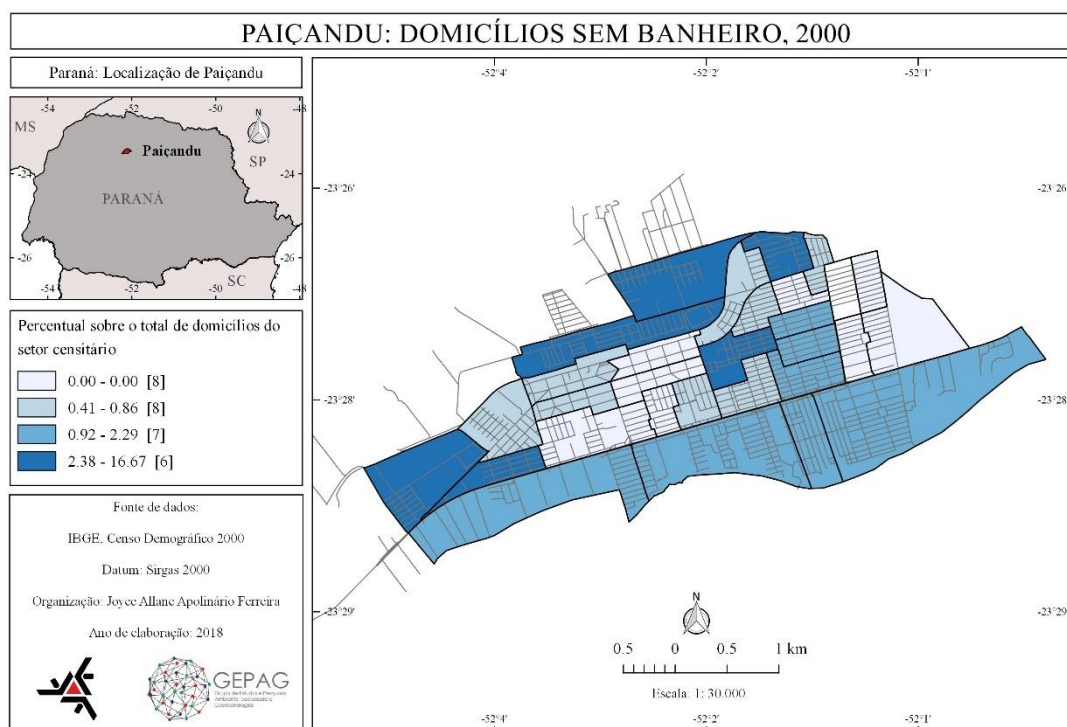
4. PAIÇANDU: MAPEAMENTO DE INDICADORES SOCIAIS

4.1. Mapeamento da inclusão/exclusão social 2000

Neste capítulo iremos apresentar o resultado do processamento das informações coletadas no banco de dados do IBGE. São 20 mapas que apresentam os indicadores sociais, ou variáveis simples, para o ano de 2000 e 2010. E, 2 mapas sínteses, inclusão/exclusão social, para o ano de 2000 e 2010. Totalizando 22 mapas.

O primeiro (Mapa 2) refere-se à dimensão ambiental e representa o “Percentual de domicílios sem banheiro” no ano de 2000.

Mapa 2: Paíçandu: Domicílios sem banheiro, 2000



Em 2000, a cidade de Paíçandu possuía, 30 setores censitários com 8.247 domicílios e, deste total, 141 domicílios ou 1,70% não possuíam banheiro. Ao analisar a situação dos setores censitários, 13 (46,33%) daqueles 30 setores apresentam índices para a ausência de banheiro.

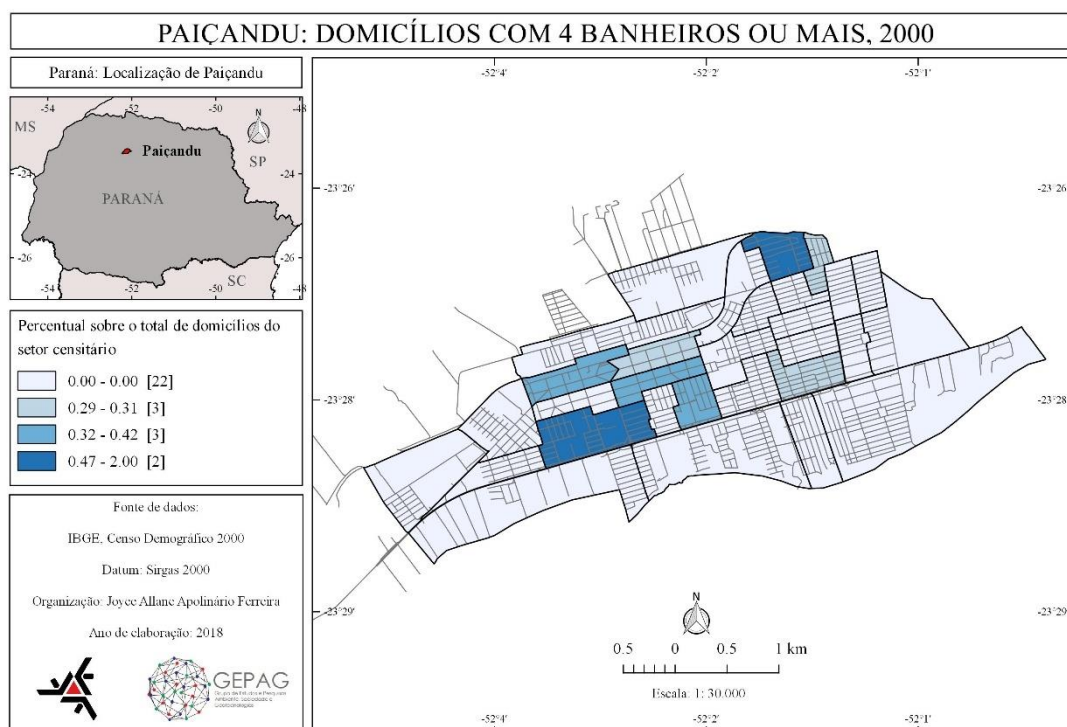
Para este indicador, foram definidas 4 classes. A classe com os menores percentuais de ausência de banheiro no domicílio é a de 0,00% a 0,00%, sendo composta por 8 setores censitários. A classe com valores intermediários, 0,41% a 0,86% de

domicílios sem banheiro, é composta também por 8 setores. Ao analisar o espaçamento dos dados no mapa, verifica-se que os setores destas duas classes se localizam na região central e sudeste da cidade.

Para as duas últimas classes, foram identificados 13 setores que apresentaram as piores situações para a dimensão ambiental do indicador domicílios sem banheiro. Tais setores encontram-se, sobretudo, a norte, sul e sudoeste da cidade de Paçandu.

O mapa 3, por sua vez, apresenta o “Percentual de domicílios com 4 banheiros ou mais”, que compõe os indicadores da dimensão ambiental. .

Mapa 3: Paçandu: Domicílios com 4 banheiros ou mais, 2000

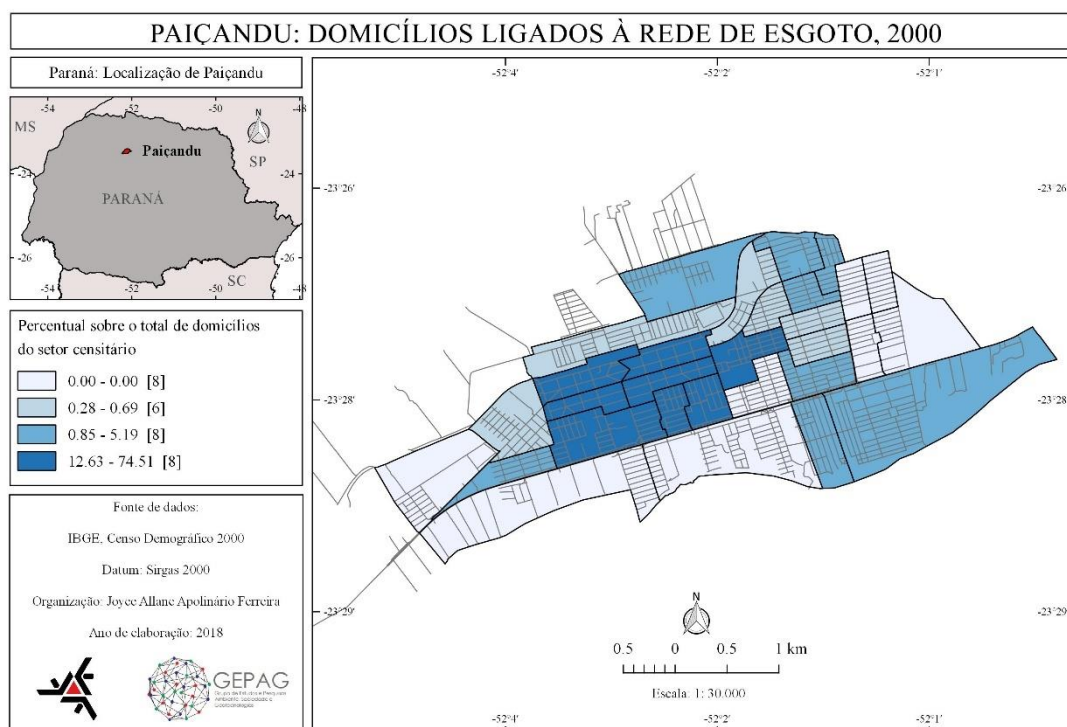


Nesta variável quanto maior o valor percentual das classes, melhor são as condições do setor. Dos 30 setores censitários, 8 apresentaram domicílios com 4 banheiros ou mais, ou 26,6%. Estes setores encontram-se, sobretudo, na área central da cidade.

Por outro lado, os setores que não apresentam dados para este indicador encontram-se nas áreas ao norte, sul, sudoeste e sudeste da cidade, correspondendo a 83,3% dos setores, ou a 6.011 domicílios, 72% do total.

A terceira variável da dimensão ambiental corresponde ao “Percentual de domicílios ligados à rede de esgoto” (Mapa 4).

Mapa 4: Paçandu: Domicílios ligados à rede de esgoto, 2000



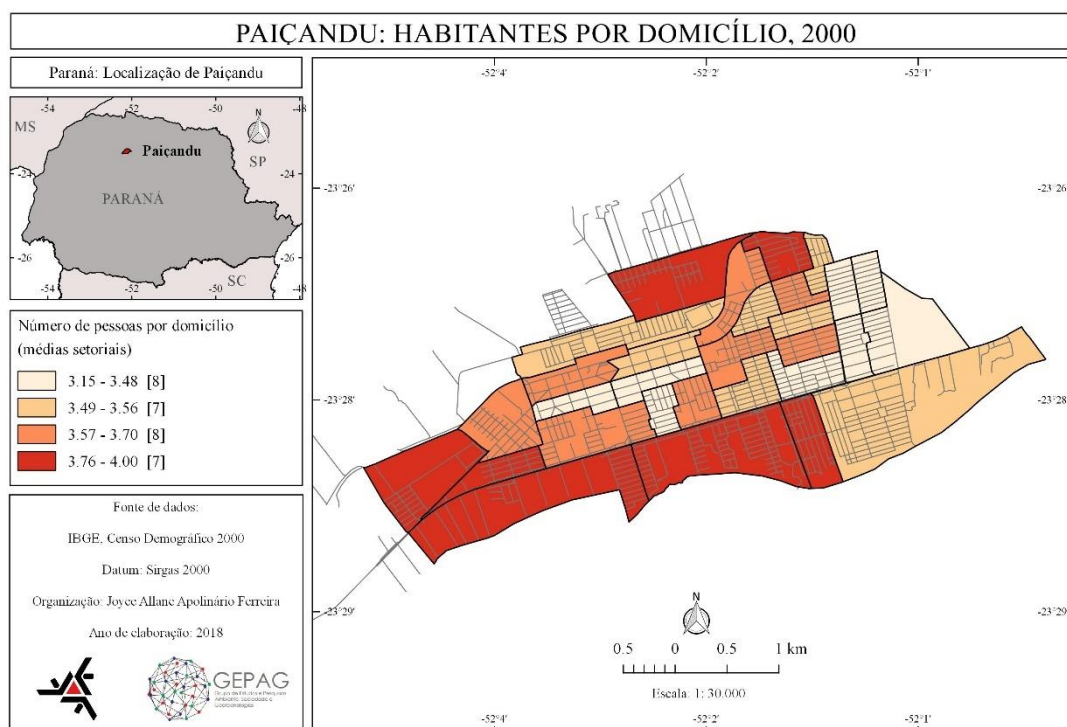
Este indicador revela dados relacionados ao saneamento básico que é direito de todo cidadão. A ausência de rede de esgoto prejudica o meio ambiente e a saúde pública. Mesmo sendo um direito, verifica-se que em 8 setores censitários há uma ausência deste serviço, o que representa 26,6% dos setores. Ao analisar a situação por domicílios, constata-se que são 1.680 domicílios que apresentam as piores condições relacionadas a este indicador. É visível no mapa que as áreas com baixos percentuais estão nas áreas periféricas da cidade, sobretudo nos setores censitários ao sul.

Verifica-se que os setores com os maiores percentuais, refere-se a classe de 12,63% a 74,51%, que totaliza 8 setores, ou 26,6%, estão concentrados na região central.

De maneira geral, observa-se que os moradores das áreas centrais dispõem de melhores condições de acesso a rede de esgoto. Enquanto que os moradores das áreas periféricas, carecem deste recurso.

O mapa seguinte (Mapa 5) é referente à primeira variável da dimensão demográfica e diz respeito ao “habitantes por domicílio”.

Mapa 5: Paçandu: Habitantes por domicílios, 2000



Este mapa nos revela o número médio de moradores de cada setor censitário em relação ao conjunto de moradores da cidade. Trata-se da razão do total de moradores residentes em domicílios particulares pelo total de domicílios de cada setor. Este indicador nos permite o reconhecimento dos setores que apresentam famílias mais numerosas, ou seja, a densidade domiciliar média de cada setor.

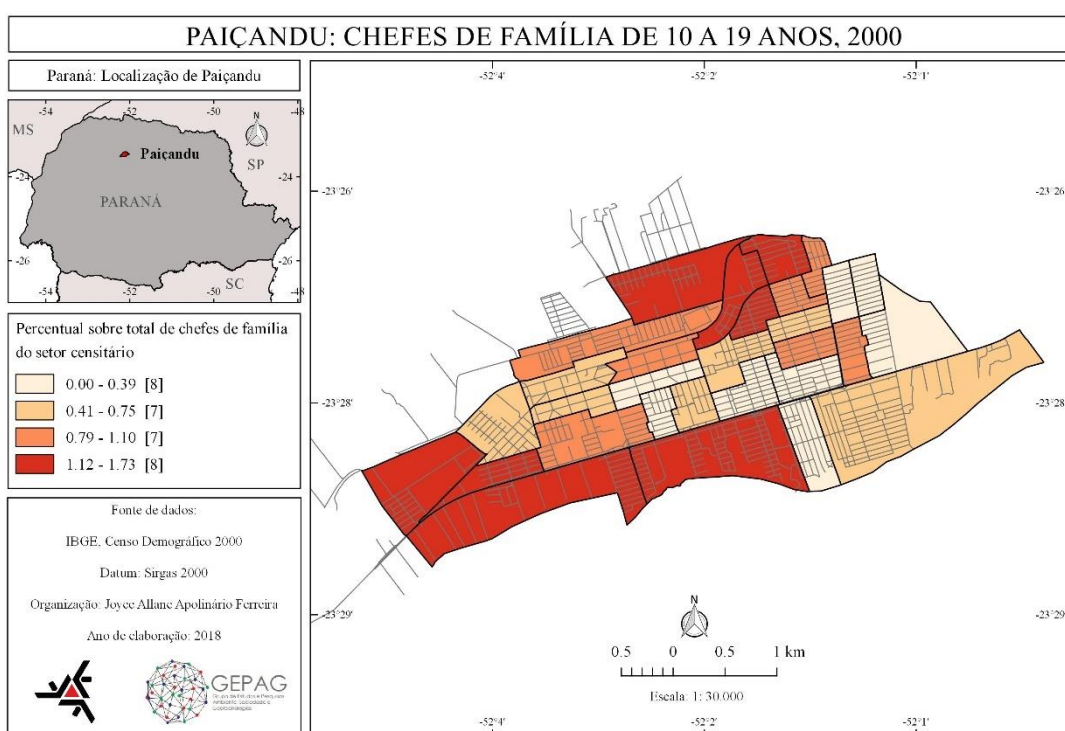
Em 2000, a cidade de Paçandu possuía nos 30 setores censitários com 29.622 habitantes, estes estavam distribuídos em 8.263 domicílios, o que confere uma densidade habitacional de 3,58 pessoas por domicílio. Contudo, estes dados não se encontram bem distribuídos pelo espaço da cidade. Podemos verificar que há uma assimetria entre os setores centrais que apresentam de 3,15 a 3,48 e 3,49 a 3,56 moradores por domicílios. Essa é também uma realidade de áreas de expansão recente, que embora afastadas da região central, apresentam baixa densidade habitacional.

A classe com maior densidade domiciliar possui 7 setores, ou 23,33% do total. A densidade desta classe varia de 3,76 a 4,00 moradores por domicílio. Os setores estão concentrados a sul e sudoeste da cidade, além de dois ao norte, refletindo as áreas marcadamente periféricas.

O mapa seguinte (Mapa 6) traz a representação do “Percentual de chefes de família de 10 a 19 anos”. Trata-se de pessoas que, apesar da pouca idade, já são responsáveis pelo

sustento de suas famílias. Este indicador revela territórios onde estão concentrados jovens, que por sua responsabilidade com a família, podem estar fora da escola ou ter seu rendimento escolar comprometido, favorecendo a evasão. Este é um indicador que pode ser cruzado com os dados de evasão escolar para averiguar as relações e auxiliar medidas de contenção destes números.

Mapa 6: Paçandu: Chefes de família de 10 a 19 anos, 2000

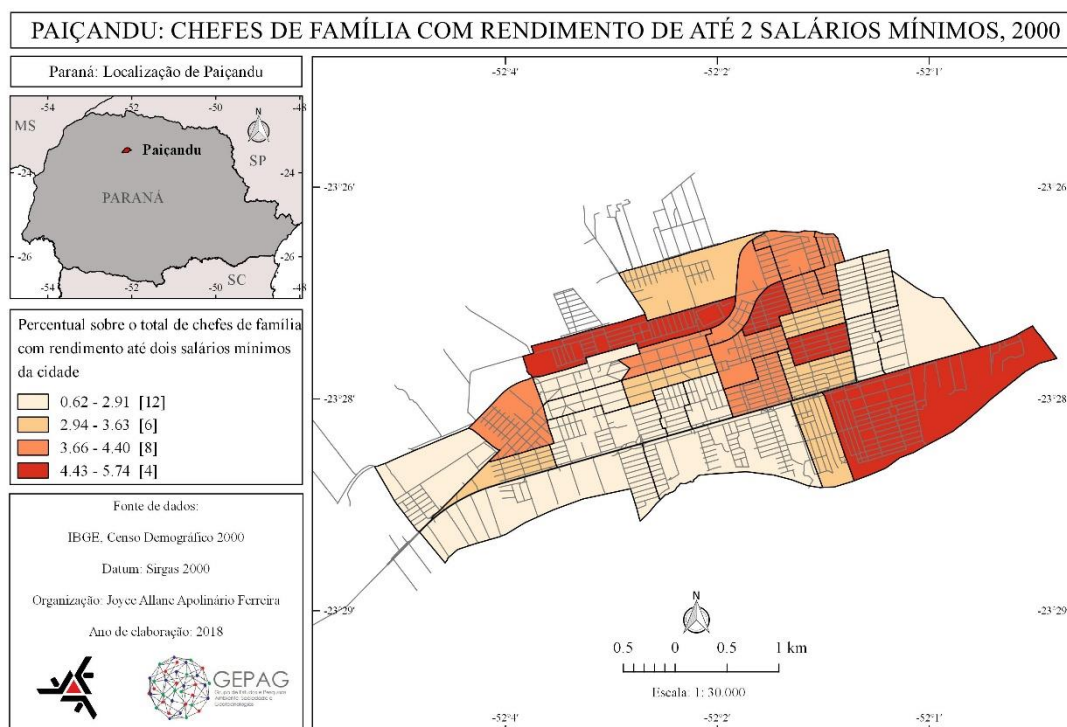


Mais uma vez, percebe-se que as áreas periféricas, sul, sudoeste e norte da cidade, são as que apresentam os piores percentuais. São 8 setores, 26,6% do total, que apresentam entre 1,12 a 1,73% de chefes de família entre 10 e 19 anos de idade.

Com base nos estudos sobre o espaço urbano e a análise destes mapas, é nítido a tendência de concentração dos melhores indicadores nas áreas centrais, indicando uma inclusão social. E, por outro lado, uma desigual distribuição destes indicadores nas áreas que se afastam do centro, indicando uma exclusão social em relação a primeira área.

No que se refere à renda, esta tendência se comprova e se relaciona com as variáveis ambientais, demográficas e educacionais. Conforme veremos no próximo mapa que trata do “Percentual de chefes de família com rendimento de até 2 salários mínimos” (Mapa 7).

Mapa 7: Paicandu: Chefes de família com rendimento até 2 salários mínimos, 2000



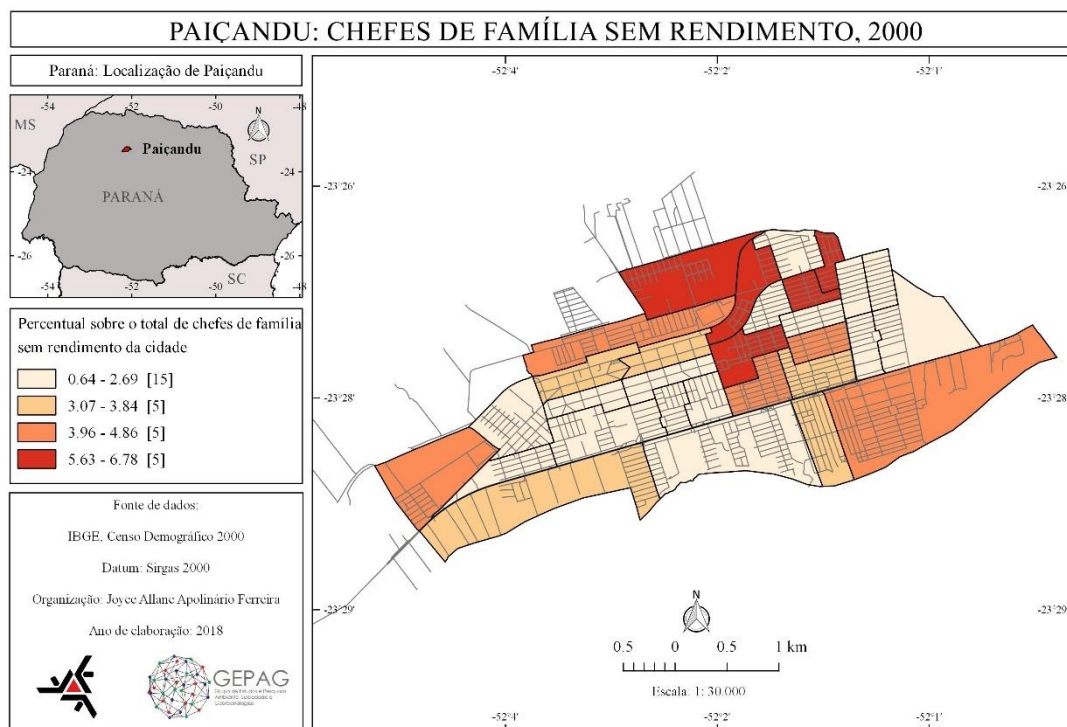
Considerando o valor do salário mínimo vigente em 2000 de R\$ 151,00, os chefes de família com rendimentos até 2 salários mínimos tinham receitas mensais de até R\$ 302,00.

Destacamos que este indicador foi calculado considerando o total de chefes com rendimento até dois salários mínimos de toda cidade pelo total de chefes de cada setor, multiplicado por 100. Trata-se de uma variável intersetorial, cujo cálculo é dado pela técnica estatística denominada percentual acumulado, que evidencia as áreas onde o fenômeno mais se concentra, conforme descrito na metodologia.

Para espacialização dos resultados deste indicador foram estabelecidas 4 classes. A primeira classe, com valores entre 0,62% a 2,91%, está composta por 12 setores (40% do total de setores). Verifica-se através do mapa que estes setores estão localizados numa porção do centro, sul e sudoeste da cidade. Na segunda classe, com valores entre 2,94% a 3,63%, estão 6 setores (20% do total de setores). Na terceira classe, com valores entre 3,66% a 4,40%, estão 26,6% dos setores. Por fim, na quarta classe, quatro setores apresentam os maiores percentuais, cujo valores variam entre 4,43% a 5,74%, representando 13% do total. Estes setores localizam-se, sobretudo, a sudeste e norte na cidade.

O mapa a seguir (Mapa 8) representa os chefes de família sem rendimento. Em 2000, foram identificados 782 chefes de família sem rendimento entre os setores censitários.

Mapa 8: Paçandu: Chefes de família sem rendimento, 2000

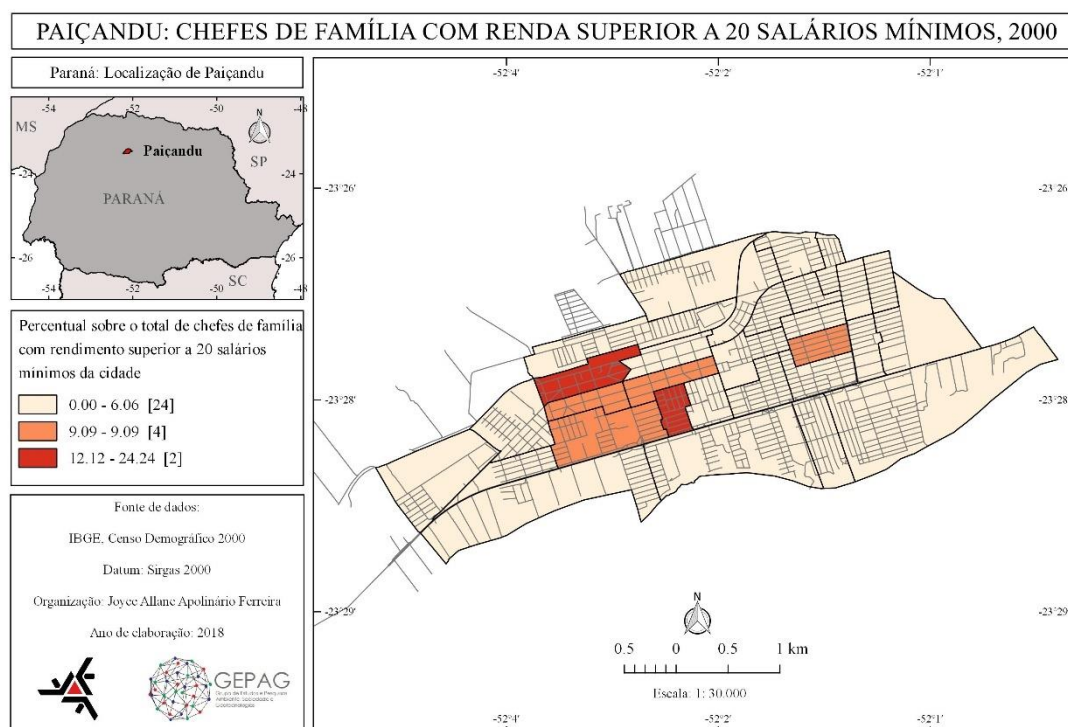


Os resultados expressos neste mapa deixam claro que é na periferia da cidade que há a maior número de chefes de família sem rendimento. O mapa deixa claro que é predominante na periferia da cidade que há concentração das classes sociais com menores rendimentos.

Os setores que apresentaram os maiores percentuais, 5,63% a 6,78%, foram 5, o que representa 16,66% do total de setores. A configuração espacial desta classe apresenta-se concentrada a norte da cidade. Verificamos que em todos os setores censitários foram identificados de 5 a 53 chefes de família sem rendimento, no entanto, é possível constatar que a renda diminui do centro em direção as áreas da periferia.

Esse indicador vem complementar as informações expressas no mapa anterior (Mapa 7) e no mapa seguinte (Mapa 9) que apresenta o “Percentual de chefes de família com renda superior a 20 salários mínimos”.

Mapa 9: Paçandu: Chefes de família com renda superior a 20 salários mínimos, 2000



Nota-se que para este indicador foram estabelecidas três classes para espacialização dos dados. A primeira classe, com percentuais que variam de 0,00% a 6,06%, apresenta 24 setores (80%). Verificamos que na maioria dos setores, 20, não havia nenhum chefe de família com renda superior a 20 salários mínimos. Isso significa que em 66,6% dos setores não há presença de chefes com altos rendimentos.

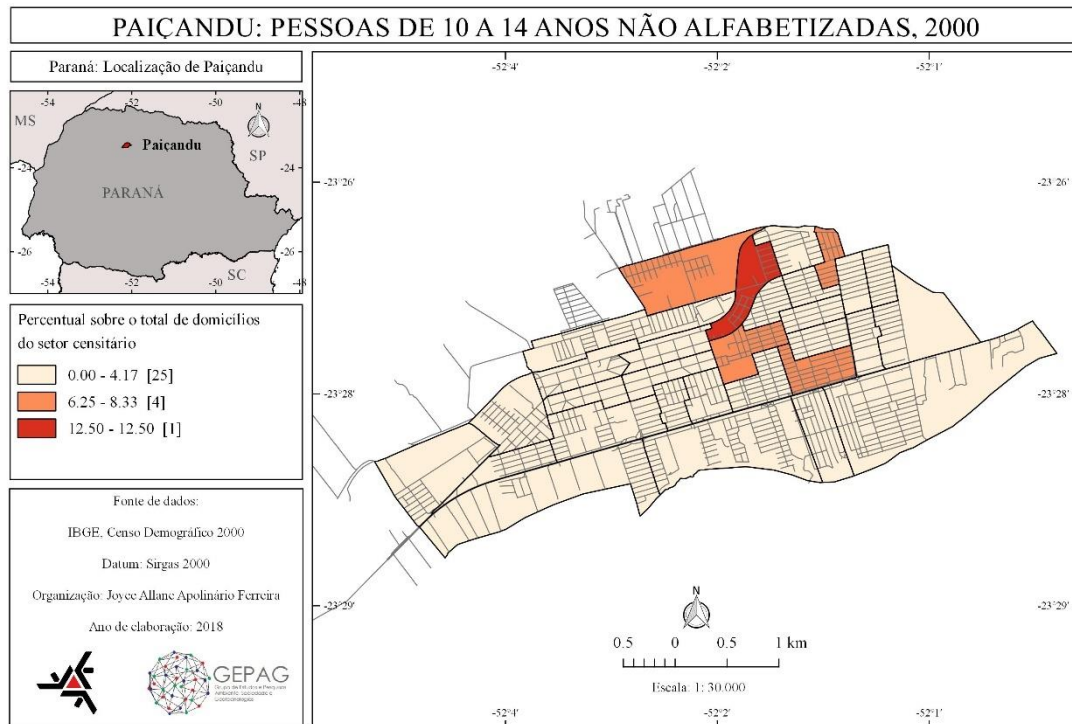
Nos setores onde foi identificado este indicador, haviam 33 chefes de família que apresentavam este rendimento. Nota-se que a localização destes setores está na área central da cidade.

É possível observar as relações existentes entre os três mapas da dimensão econômica (chefes de família com rendimento até 2 salários mínimos, chefes de família sem rendimento e chefes de família com renda superior a 20 salários mínimos), cuja a distribuição espacial configura o lugar de cada um na cidade.

Chama atenção que as áreas de Paçandu que apresentam chefes de família com menor renda, ou sem rendimento, também são aquelas que apresentavam problemas ligados ao saneamento básico que apresentou os domicílios sem banheiro (Mapa 2).

Esta configuração não é tão diferente quando se analisa a dimensão educacional. Como veremos no mapa 10 que diz respeito ao indicador “Pessoas de 10 a 14 anos não alfabetizadas”.

Mapa 10: Paçandu: Pessoas de 10 a 14 anos não alfabetizadas, 2000



A educação é um direito de todos. E toda criança e adolescente em idade escolar deve ter acesso à educação. No entanto, embora seja um direito de todo cidadão, a educação se torna cara àqueles que estão em situação vulnerável e, por esta razão, muitos em idade escolar não estão alfabetizados.

Para o Ministério da Educação (MEC), esta realidade vem sendo reduzida no Brasil. Mas, ainda, apresenta números que servem como importante elemento balizador e indicativo de objetivos a serem explorados na Educação.

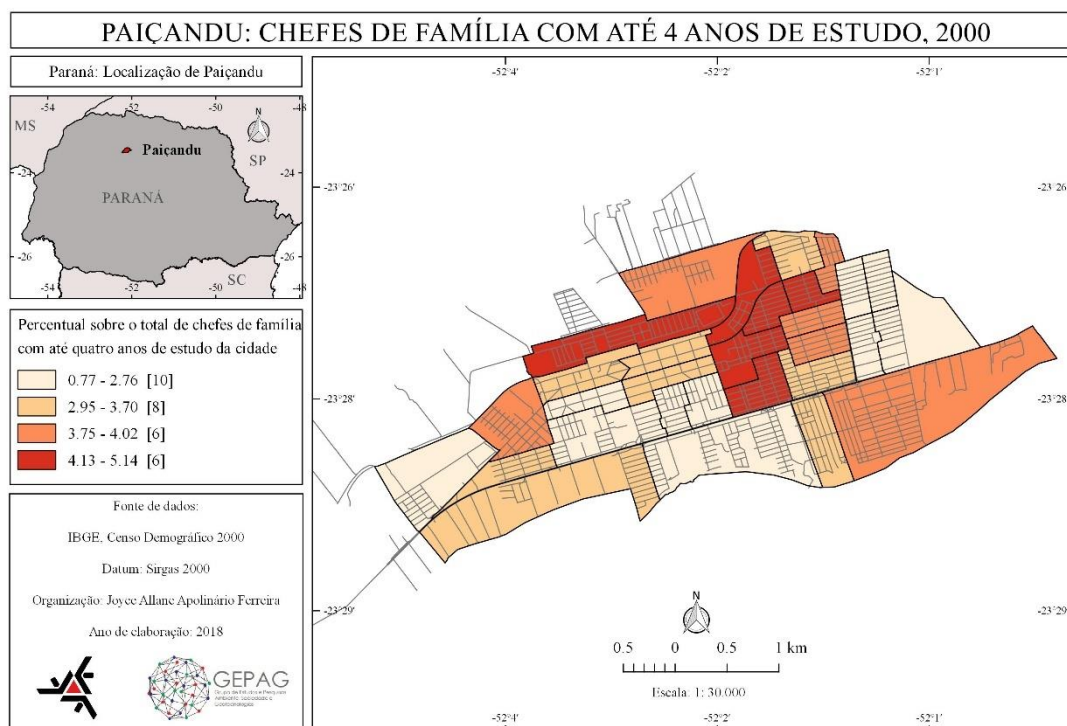
De acordo com o Censo Demográfico de 2000, a cidade de Paçandu apresentou 48 pessoas de 10 a 14 anos não alfabetizadas. Sendo que em 10, dos 30 setores, não haviam pessoas nesta condição. Os setores ao norte da cidade foram os que apresentaram os maiores valores percentuais, entre 6,25% a 12,5% (classes dois e três).

O mapa 9 nos revela que as áreas onde há maior concentração de pessoas de 10 a 14 não alfabetizadas, coincidem com os setores que apresentam altos percentuais de chefes de família de 10 a 19 anos (Mapa 6). Isto abre possibilidades para inferirmos que estas crianças e adolescentes deixavam (e estão deixando) a escola para trabalhar e ajudar no sustento familiar. Consta-se que a variável renda também se torna um peso

considerável para esta realidade, uma vez que são nestas áreas que há mais chefes de família sem rendimento.

Para finalizar os indicadores simples, temos o mapa que representa os “Chefes de família com até 4 anos de estudo” (Mapa 11).

Mapa 11: Paicandu: Chefes de família com até 4 anos de estudo, 2000



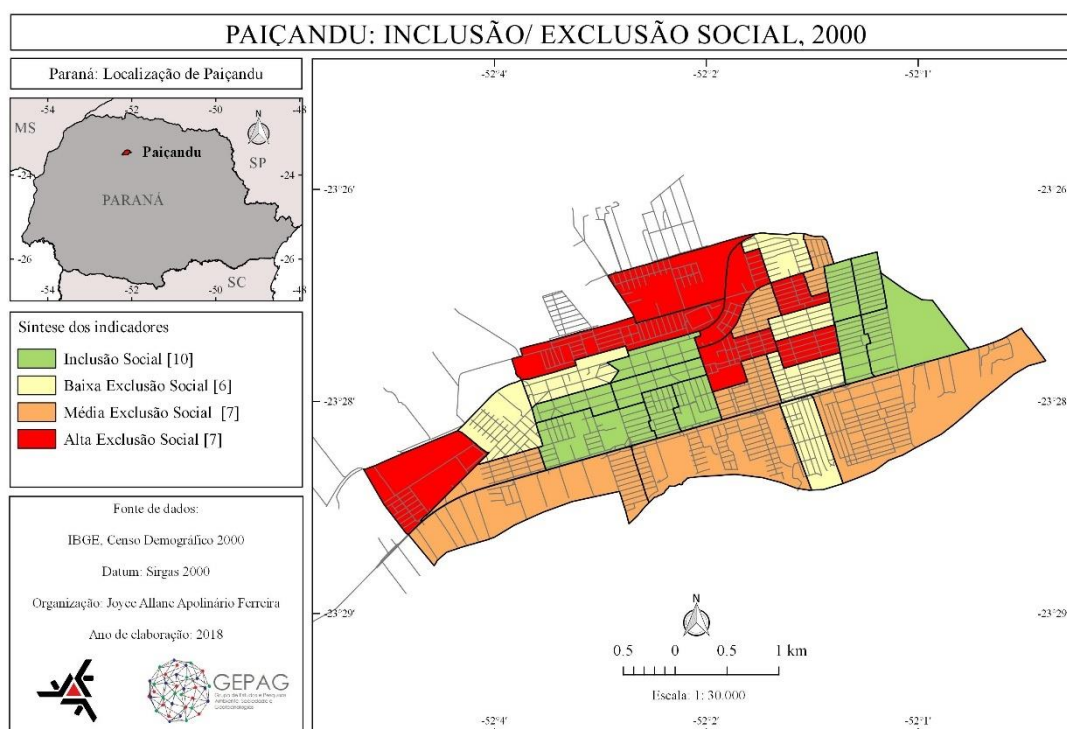
Este mapa nos releva que em 2000, haviam 4.671 chefes de família com baixa escolaridade (até 4 anos de estudos). Este indicador reflete a carência educacional da população (apenas o ensino fundamental I). Isso permite destacar que a educação é um instrumento que, ao mesmo tempo que possibilita às pessoas desenvolverem um pensamento crítico e emancipador, lhes permite aspirarem melhores oportunidades no mercado de trabalho.

Para este indicador, considerou quatro classes distintas. Na primeira classe, os percentuais variam de 0,77% a 2,76%, estão representados em 10 setores, o que corresponde a 31,25% do total de setores. Como pode ser observado no mapa 10, estes setores com menor percentual encontram-se ao centro, sudeste, sudoeste e sul da cidade. Os setores censitários que apresentam os maiores valores percentuais, que variam de 2,95% a 5,14%, estão a norte e uma porção ao sul da cidade. Verifica-se bastante simetria

na distribuição espacial deste indicador com o de chefes de família sem rendimento (Mapa 8).

Com a agregação dos valores dos indicadores simples das dimensões, ambiental, demográfica, econômica e educacional dos setores censitários da cidade de Paçandu, produzimos o mapa síntese denominado “Inclusão/exclusão social” (Mapa 12). Este mapa revela as áreas onde há desvantagens sociais que são produzidas nos espaços em comparação com as áreas onde há inclusão.

Mapa 12: Paçandu: Inclusão/Exclusão Social, 2000



Os resultados expressos no mapa permitem identificar que é no entorno da cidade de Paçandu que estão presentes os setores com os índices que caracterizam a exclusão social. Nota-se que os setores com alta exclusão social (7) se concentram a norte da cidade, totalizando 21,87% do total dos setores. Já os média e baixa exclusão social, somam 13 setores, representando juntos 43,33.

Em contraposição, os setores que apresentam inclusão social estão, sobretudo no centro. Com exceção de alguns setores a nordeste.

4.2. Mapeamento da inclusão/exclusão social 2010 e análise comparativa

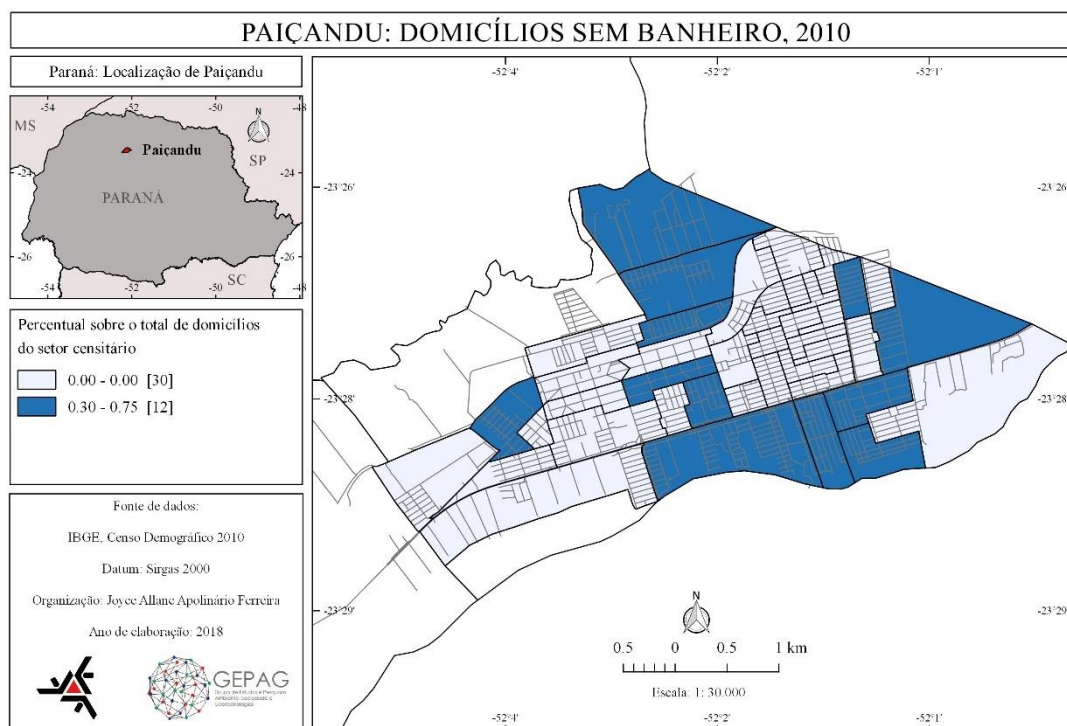
A seguir apresentaremos os mapas referentes aos dados do Censo Demográfico de 2010. Analisaremos suas distribuições espaciais e apontaremos se houve mudanças em relação ao ano 2000.

A cidade de Paçandu, no Censo Demográfico 2010, contava com 42 setores censitários. Nota-se que houve um aumento de 12 setores em relação ao levantamento de 2000.

O mapa a seguir (Mapa 13), a seguir, refere-se ao “Percentual de domicílios sem banheiro”.

Este indicador sugere a análise de locais de extrema carência, pois trata-se de domicílios em condições precárias em que, possivelmente, as exigências em termos de higiene ficam prejudicadas.

Mapa 13: Paçandu: Domicílios sem banheiro, 2010



Em 2010, a cidade contava com 42 setores censitários com 10.622 domicílios particulares permanentes. Sendo que, 2.375, ou 28,79%, a mais que no ano 2000. Ao

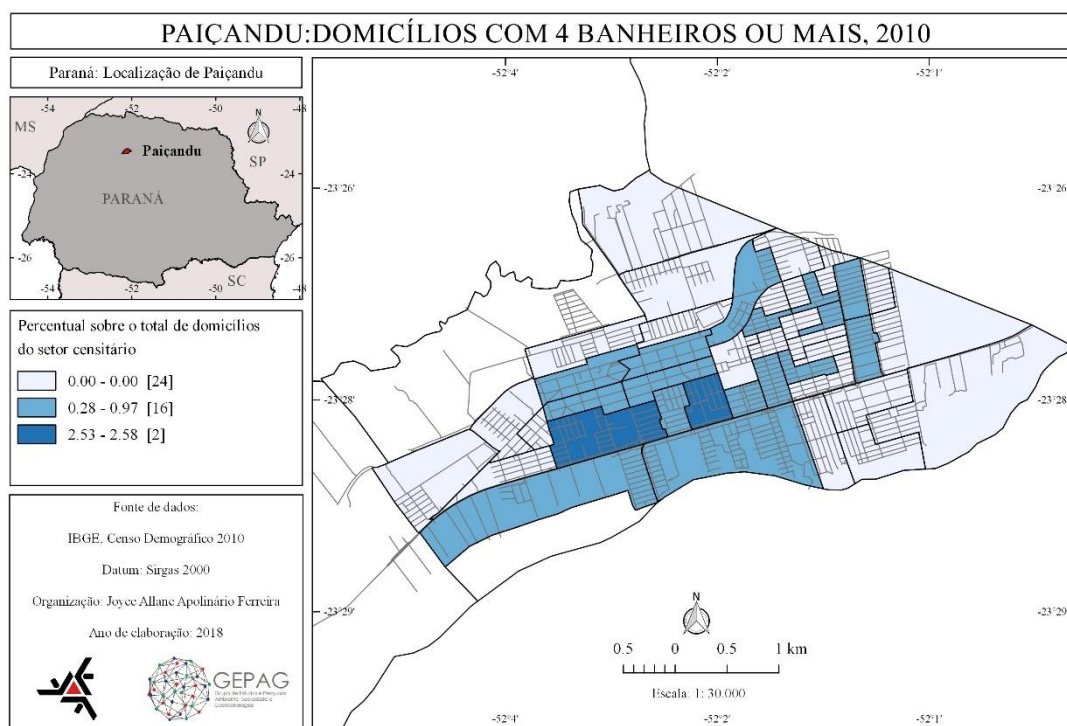
analisar a situação por setor censitário, 16 dos 42 setores (38,09%) apresentam domicílios com ausência de banheiros. Comparando com o ano, 2000, este indicador apresentou uma pequena melhora.

Para este indicador foram definidas duas classes. A classe com menores valores percentuais é a de 0,00% a 0,00%, representada por 30 setores censitários (71,42% do total de setores). Essa classe ocupa grande parte da área central e parte do sudoeste.

A segunda classe, varia de 0,30% a 0,75%, composta por 12 setores. Verifica-se que o espaçamento desta classe ocupa, basicamente, os mesmos espaços que em 2000, áreas ao norte e parte do sul da cidade.

Outra variável referente a dimensão ambiental é a “Domicílios com 4 banheiros ou mais” (Mapa 14).

Mapa 14: Paicandu: Domicílios com 4 banheiros ou mais, 2010

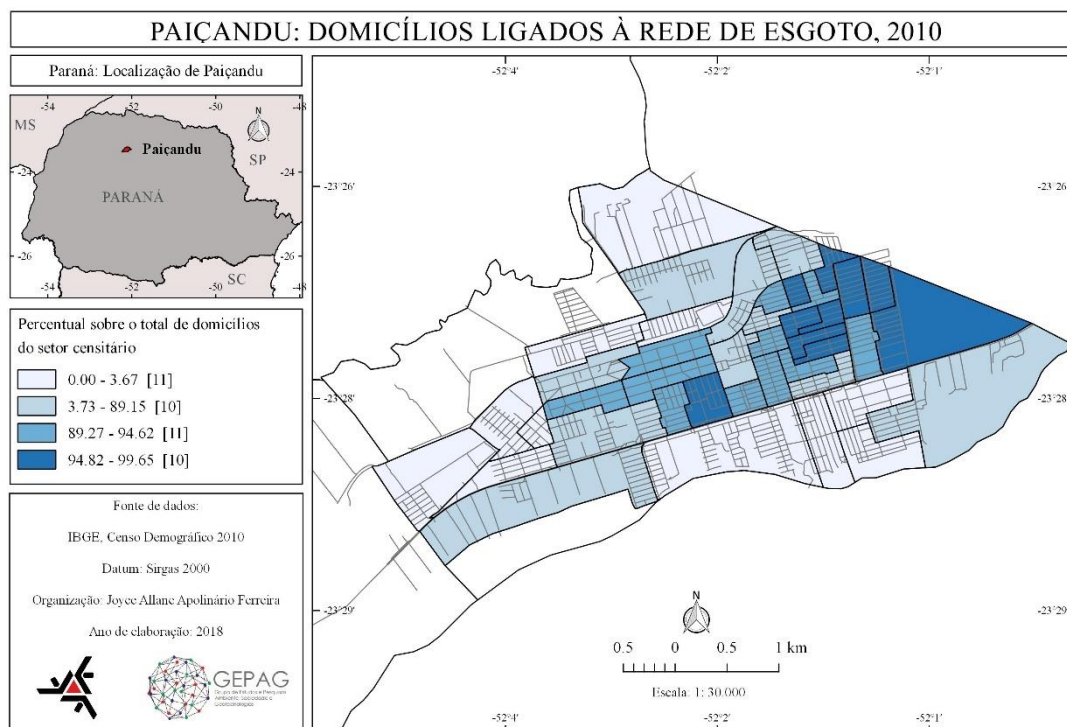


Nesta variável quanto maior o valor percentual, melhor as condições do setor. Dos 42 setores censitários, 18 apresentaram domicílios com 4 banheiros ou mais, 42,85%. Estes setores encontram-se, sobretudo na área central da cidade.

Ao norte, sudeste e sudoeste da cidade estão os setores que não têm domicílios com 4 banheiros ou mais, o que corresponde a 24 setores (57,14%). Verifica-se que há bastante semelhança neste mapa com o do mesmo indicador de 2000.

O próximo mapa (Mapa 15) corresponde ao indicador “Domicílios ligados à rede de esgoto”.

Mapa 1: Paçandu: Domicílios ligados à rede de esgoto, 2010



Observa-se que os dados relativos ao saneamento básico são piores nas áreas periféricas. Quanto mais clara a cor, piores são as condições nos setores. Ao analisar a situação por domicílios, constata-se que são 2.583 domicílios que apresentam as piores condições relacionadas a este indicador.

Os moradores das áreas centrais dispõem de melhores condições de acesso a rede de esgoto. Além de uma área de expansão a nordeste da cidade.

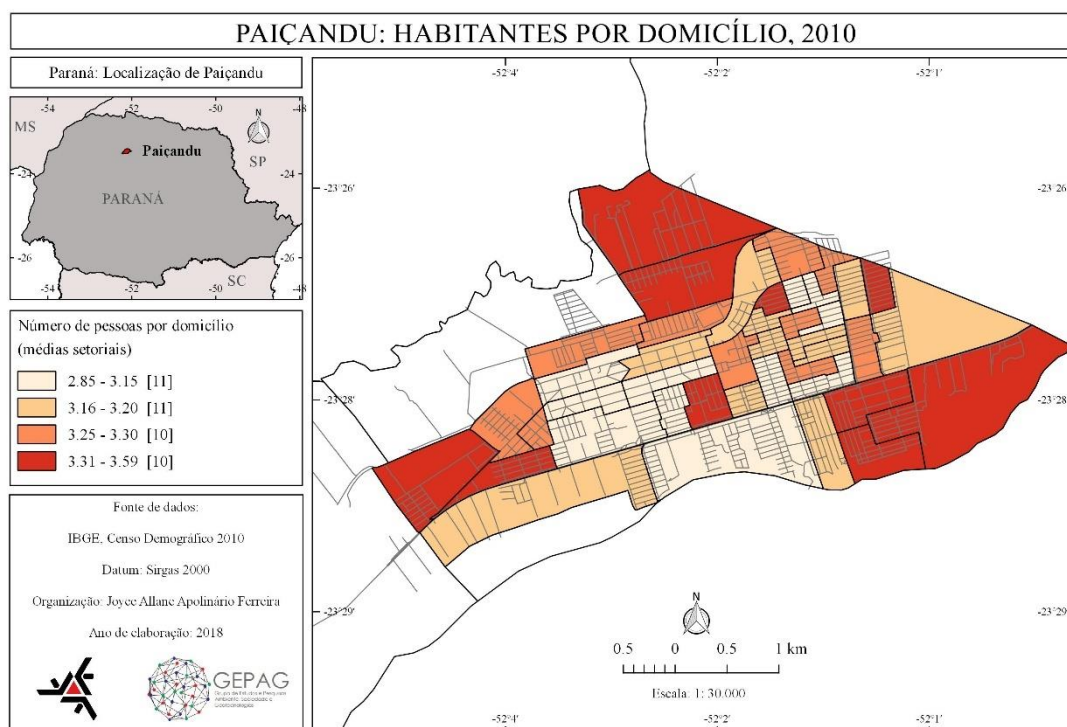
O mapa 16 traz o primeiro indicador da dimensão demográfica e diz respeito aos “Habituantes por domicílios”.

Este indicador revela o número de moradores por domicílio. As classes com valores percentuais maiores (cores escuras) indicam os lugares com maior número de pessoas por domicílio.

Conforme dados do IBGE a população de Paçandu cresceu no período de 2000 a 2010. Os dados nos revelaram que nos 42 setores censitários de 2010 haviam 34.194 habitantes, 4.572 a mais que em 2000.

Os números indicam uma densidade domiciliar de 3,21 habitantes por domicílio. Diferença expressiva em relação a 2000 que era de 2,53 habitantes/domicílio, revelando um movimento inverso ao da dinâmica nacional, que vem diminuindo ao invés de aumentar. Segundo dados da Sinopse do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010), em 2000, a média de moradores por domicílio no Brasil era de 3,8 e, em 2010, reduziu para 3,3, revelando uma queda na densidade domiciliar de 13,2%. De maneira geral, há uma tendência de redução que está relacionada a queda da natalidade e à queda do número de moradores por domicílios.

Mapa 16: Paçandu: Habitantes por domicílios, 2010



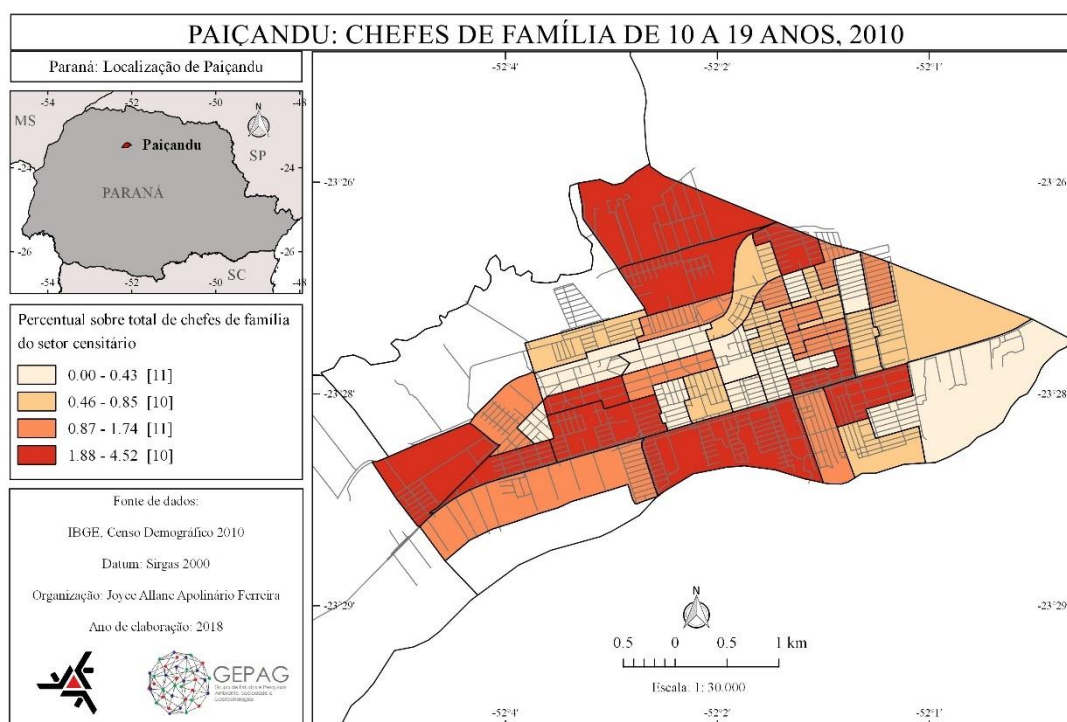
Verifica-se que esses dados não se encontram bem distribuídos pelo espaço da cidade. Podemos verificar que os setores com menor densidade se encontram no centro da cidade. Por outro lado, os setores com mais pessoas por domicílio, localizam-se nos arredores da cidade, sobretudo a norte, sudoeste e sudeste da cidade.

O mapa 17, por sua vez, diz respeito ao “Percentual de chefes de família de 10 a 19 anos”.

Em 2010, existiam 125 chefes de família de 10 a 19 anos em Paçandu. Estas crianças e adolescentes, embora tenham idade escolar, são responsáveis pelo sustento de suas famílias.

Mais uma vez, os territórios periféricos são os que concentram os maiores percentuais. São 31 setores que apresentam percentuais de 0,46% a 5,52%, o que corresponde a 73,08% do total de setores. Verifica-se que eles se localizam a norte, sul e sudoeste da cidade. Chama a atenção um setor de expansão a norte que segue a tendência das áreas próximas a ele que em 2000 já apresentava altos índices para este indicador.

Mapa 17: Paicandu: Chefes de família de 10 a 19 anos, 2010

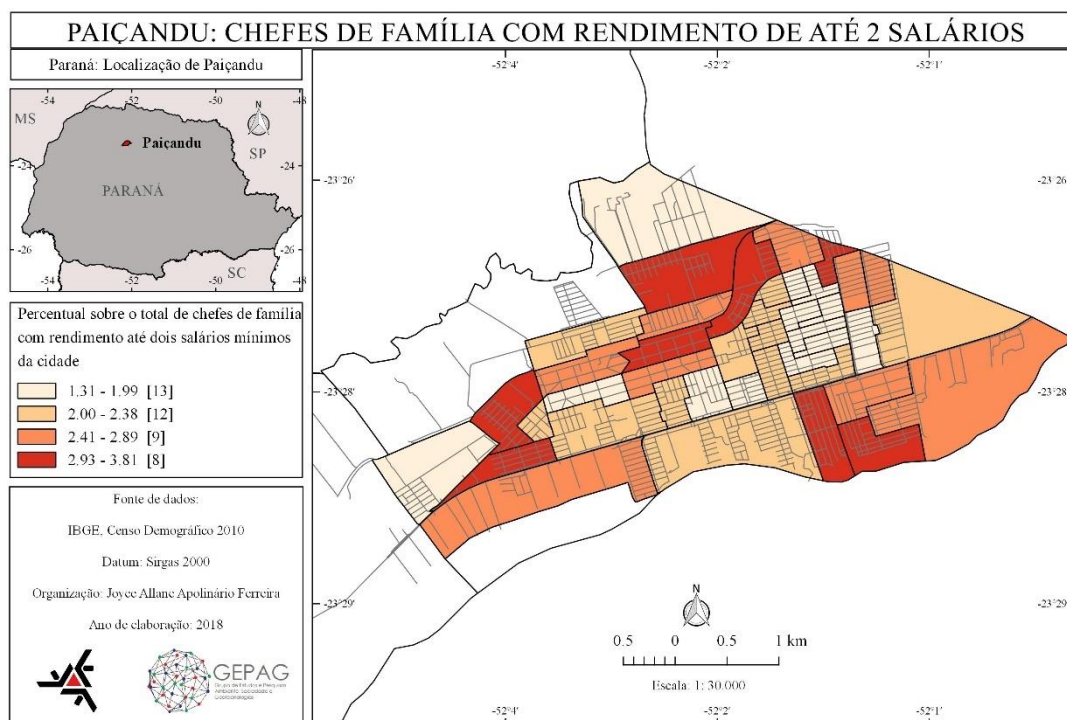


Por fim, a concentração e a centralidade são marcantes, indicando os lugares centrais com baixo índice e os periféricos com altos, o que tem similaridade com os mapas a seguir da dimensão econômica.

O mapa 18 representa o “Percentual dos chefes de família com rendimento de até 2 salários mínimos”.

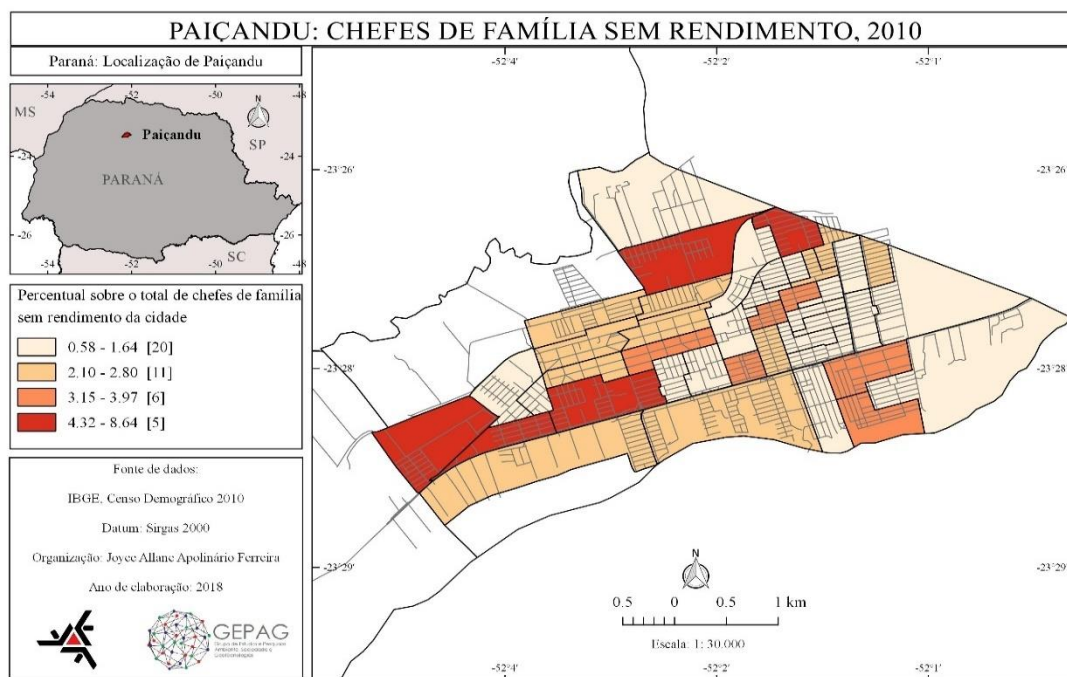
Para espacialização dos resultados deste indicador foram estabelecidas 4 classes. Sendo que a primeira indica valores entre 1,31% a 1,99%, composta por 13 setores (30,95% do total de setores). Verifica-se que estes setores se encontram, sobretudo no centro. A segunda classe, com valores entre 2,00% a 2,38%, tem 12 setores. Na terceira classe, com valores entre 2,41% a 2,89%, estão 9 setores. Por fim, a quarta classe, tem 8 setores que apresentam valores percentuais de 2,93% a 3,81%. Os setores das três últimas classes encontram-se ao sul, norte e sudeste da cidade.

Mapa 18: Paçandu: Chefes de família com rendimento até 2 salários mínimos, 2010



O mapa 19 apresenta o “Percentual de chefes de família sem rendimento”.

Mapa 19: Paiçandu: Chefes de família sem rendimento, 2010

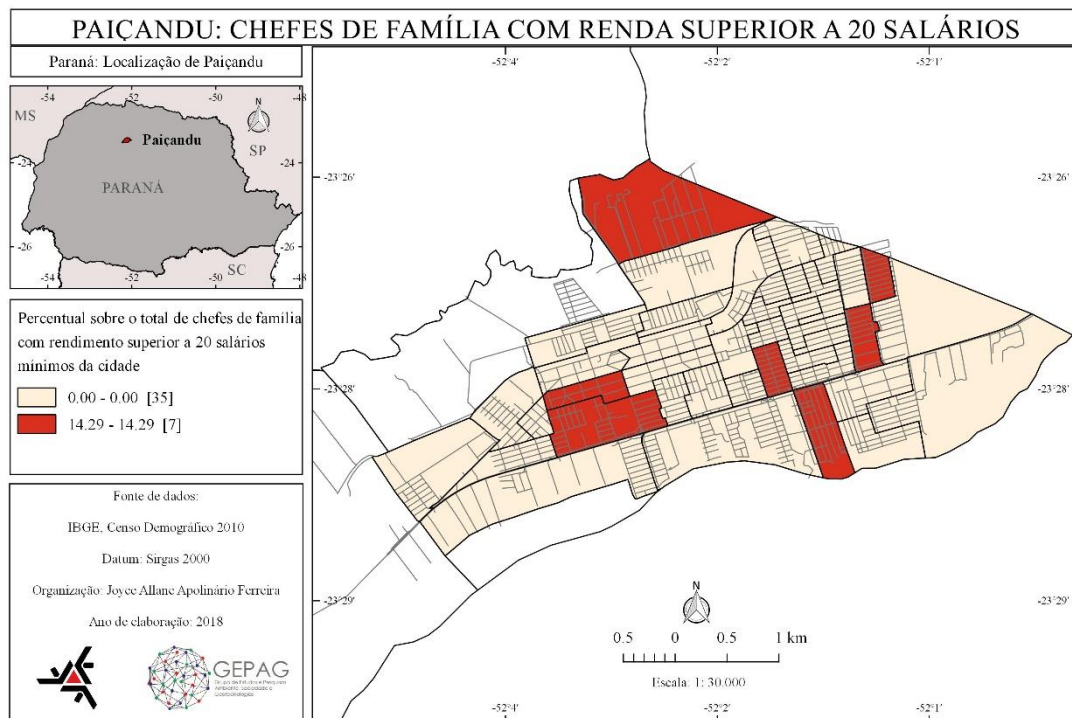


No ano de 2010 haviam 856 chefes de família sem rendimento em Paiçandu. Ao analisar a espacializa o dos dados no mapa, verificamos que 3 setores a sudoeste tiveram aumento do percentual de chefes sem rendimento comparado a 2000.

De acordo com os dados levantados, em todos os setores censitários foram identificados de 5 a 74 chefes de família sem rendimento. Os setores que apresentaram os maiores percentuais, 4,32% a 8,64%, foram 5, o que representa 11,9% do total de setores.

O mapa seguinte (Mapa 20) indica o “Percentual de chefes de família com renda superior a 20 salários mínimos”.

Mapa 20: Paçandu: Chefes de família com renda superior a 20 salários mínimos, 2010



O total de chefes de família com rendimento superior a 20 salário mínimos, em 2010, reduziu, significativamente, em relação a 2000. Em 2000, havia 33 chefes nesta condição, em 2010, apenas 7. Houve uma redução de 78,7% do total do total de chefes com este rendimento. Se total de chefes de família nesta condição reduziu, pode significar que, ou houve uma valorização do salário mínimo, ou essas famílias “abastadas” perderam renda por algum outro motivo. Com isso, a distribuição de renda ficou menos desigual.

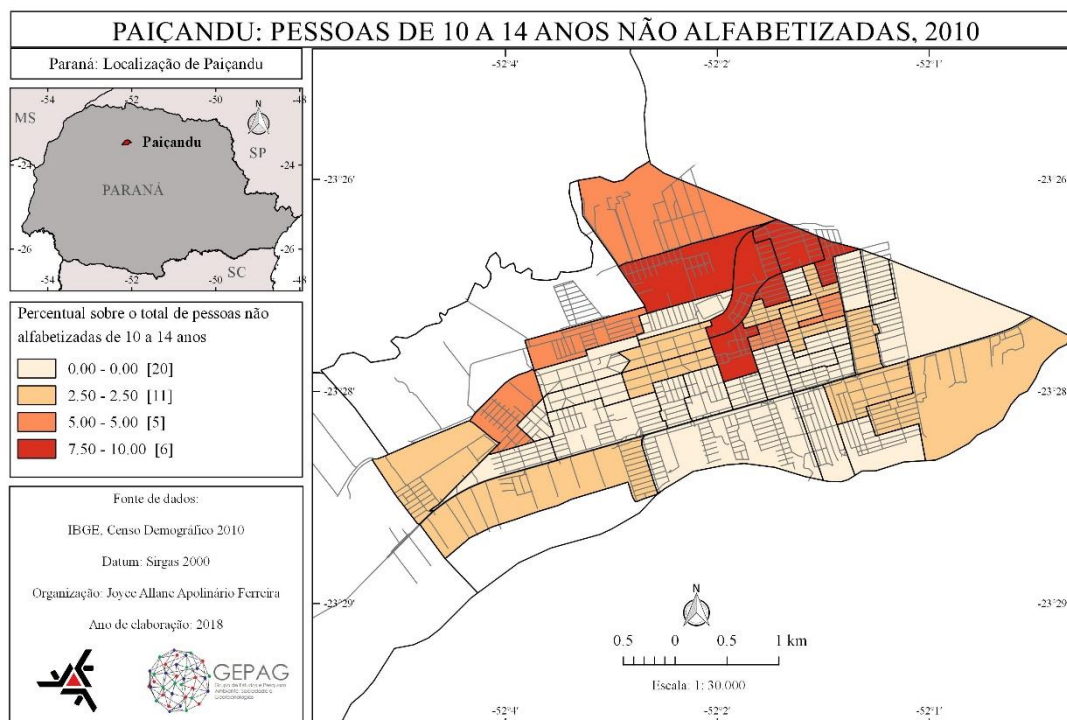
Para este indicador, foram estabelecidas duas classes para espacialização dos dados. A primeira classe, com percentuais que variam de 0,00% a 0,00%, apresenta 35 setores onde não há nenhum chefe de família com renda superior a 20 salários mínimos. Isso significa que em 83,33% dos setores não possuem chefes de família com renda maior que 20 salários mínimos.

Nota-se que a localização destes setores está na área central da cidade. Mas, também nos chamou a atenção um setor de expansão a norte que apresenta percentual maior que zero neste indicador.

Como já havíamos mencionado na análise dos mapas de 2000, as áreas de Paçandu que apresentam chefes de família com menor renda, ou sem rendimento, também são aquelas que apresentavam problemas ligados a dimensão ambiental e

educacional como veremos a seguir no mapa 21 que traz o indicador “Pessoas de 10 a 14 anos não alfabetizadas”.

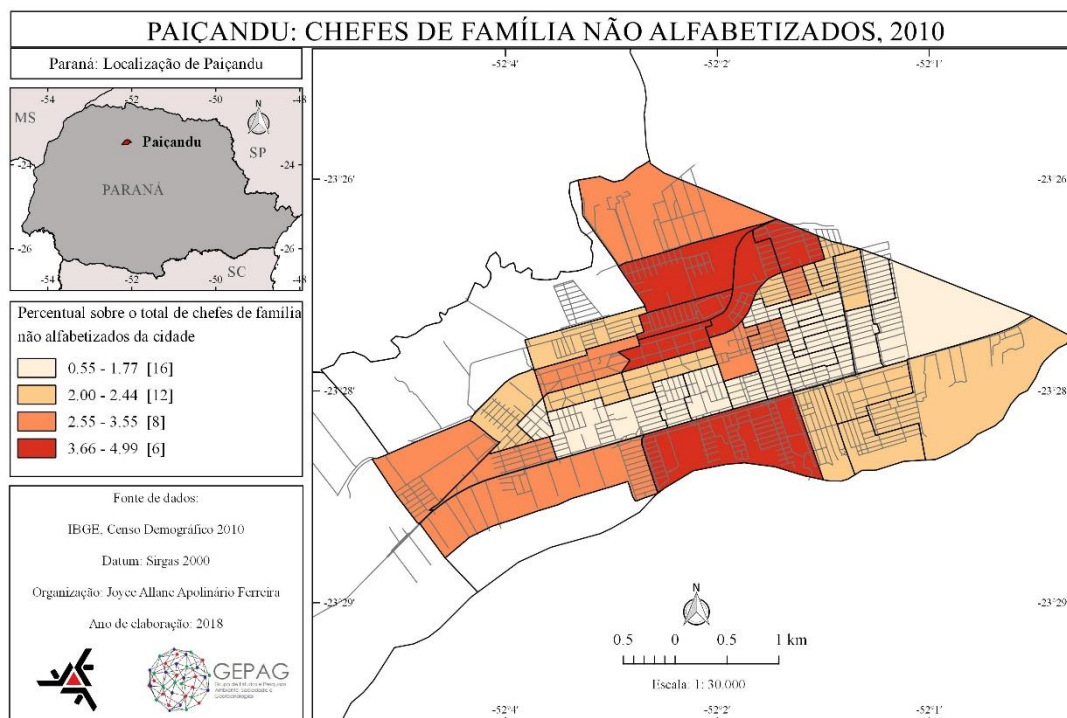
Mapa 21: Paçandu: Pessoas de 10 a 14 anos não alfabetizadas, 2010



De acordo com os dados de 2010, tínhamos 40 pessoas de 10 a 14 anos não alfabetizadas do total de 2.960 pessoas nesta faixa etária nos setores. Estas pessoas estão identificadas nas classes dois, três e quatro da legenda do mapa. O que representa 22 setores. Onde, os maiores percentuais, 7,5% a 10%, localizam-se em 6 setores visivelmente a norte da cidade, onde já havíamos mostrado grande percentual de chefes de família de 10 a 19 anos (Mapa 17).

Para finalizar a apresentação dos mapas temáticos sobre os indicadores simples, temos o indicador “Chefes de família não alfabetizados” (Mapa 22).

Mapa 22: Paçandu: Chefes de família não alfabetizados, 2010



O mapa para este indicador tem quatro classes distintas. Na primeira classe, os percentuais variam de 0,55% a 1,77%, estão representados em 16 setores, o que corresponde a 38,09% do total de setores. Como pode ser observado no mapa, estes setores com menor percentual encontram-se ao centro da cidade. Os setores censitários que apresentam os maiores valores percentuais, que variam de 2,00% a 4,99%, estão, sobretudo, a norte e uma porção ao sul da cidade.

Vimos até aqui os dez indicadores simples que compõem o mapa síntese de inclusão/exclusão social.

Verificamos que a distribuição espacial dos dados indica que os territórios mais vulneráveis estão nas áreas periféricas da cidade. Em contraposição, os lugares socialmente melhores correspondem às áreas centrais.

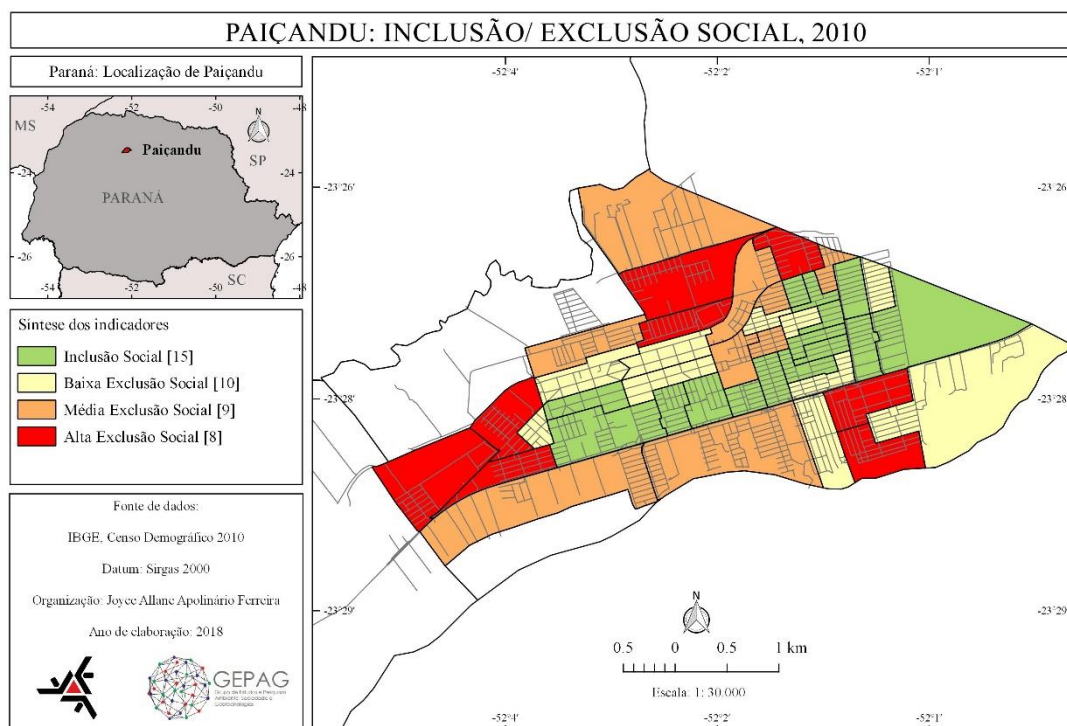
O mapa 23 representa o “Índice de inclusão/exclusão social” em Paçandu construído a partir dos indicadores apresentados até aqui.

Os resultados expressos no mapa permitem identificar os lugares mais vulneráveis e, possibilita pensar os problemas sociais no âmbito do planejamento social urbano. Desta forma, este mapa serve de fonte de observação para a execução de políticas públicas.

Verifica-se neste mapa, assim como no de 2000, que são entornos da cidade que estão presentes os setores com os índices que caracterizam a exclusão social. Nota-se que

os setores com alta exclusão social (8) se concentram a norte, sul e sudoeste da cidade. Já os setores de média e baixa exclusão social, somam 19 setores. Percebe-se, então, que os setores que apresentam algum tipo de exclusão social são 27, representando 64% do total de setores da cidade.

Mapa 23: Paicandu: Inclusão/Exclusão Social, 2010



Já os setores que apresentam inclusão social estão concentrados no centro. Sendo 15 setores, 35,71% do total de setores.

A produção do mapa de síntese possibilitou a análise das áreas que estão mais vulneráveis à exclusão social. A partir deste mapa, é possível estabelecer correlações com os mapas analíticos e entender o porquê de os maiores índices estarem onde estão. Visto que, onde os valores de exclusão foram maiores, os lugares apresentaram resultados ruins em um, ou mais, indicador simples.

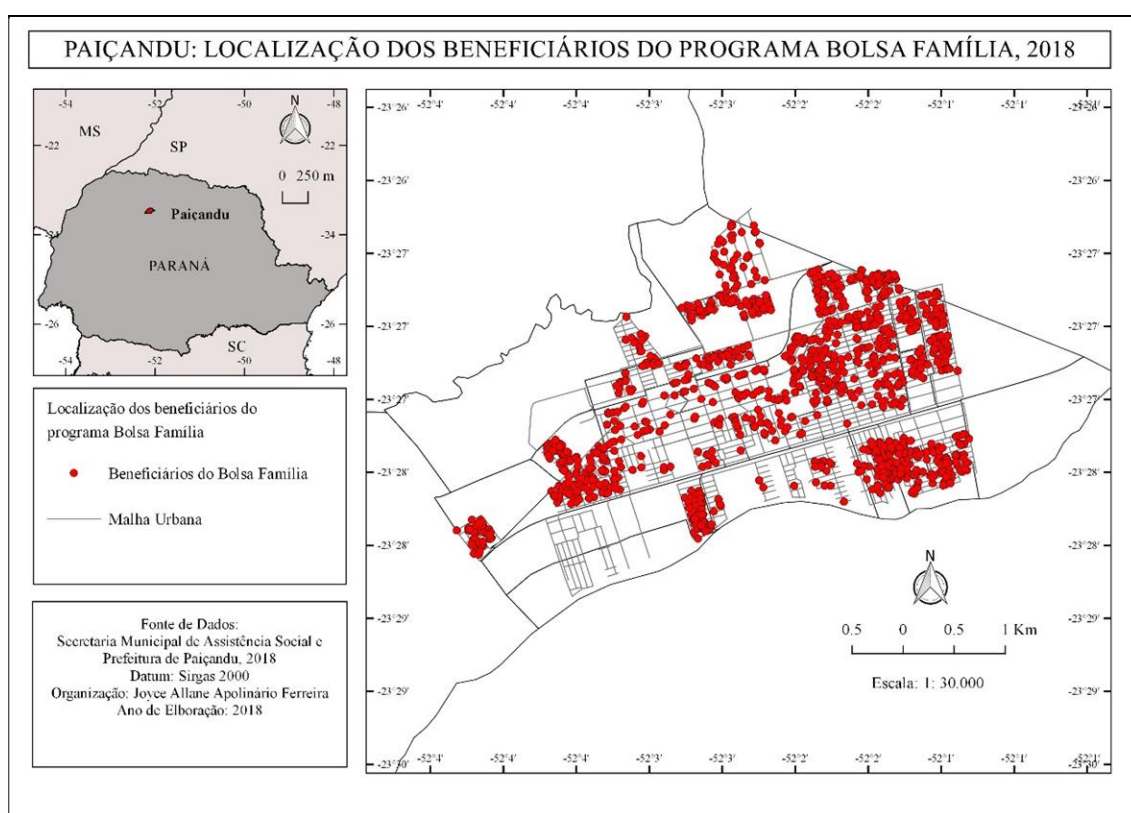
Os resultados das sínteses de inclusão/exclusão social (2000 e 2010) evidenciam o papel do Geógrafo no processo de tratamento de dados e produção de mapas, além de colocar o mapa como um importante instrumento para a leitura das desigualdades territoriais e, como possibilidade para os gestores públicos analisarem as prioridades referentes aos problemas sociais.

4.3. Dados Cadastrais: exemplos do Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada

Neste tópico apresentaremos o resultado do mapeamento feito com base nos dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF).

O primeiro mapa (Mapa 24) refere-se à Localização dos beneficiários do Programa Bolsa Família no ano de 2018.

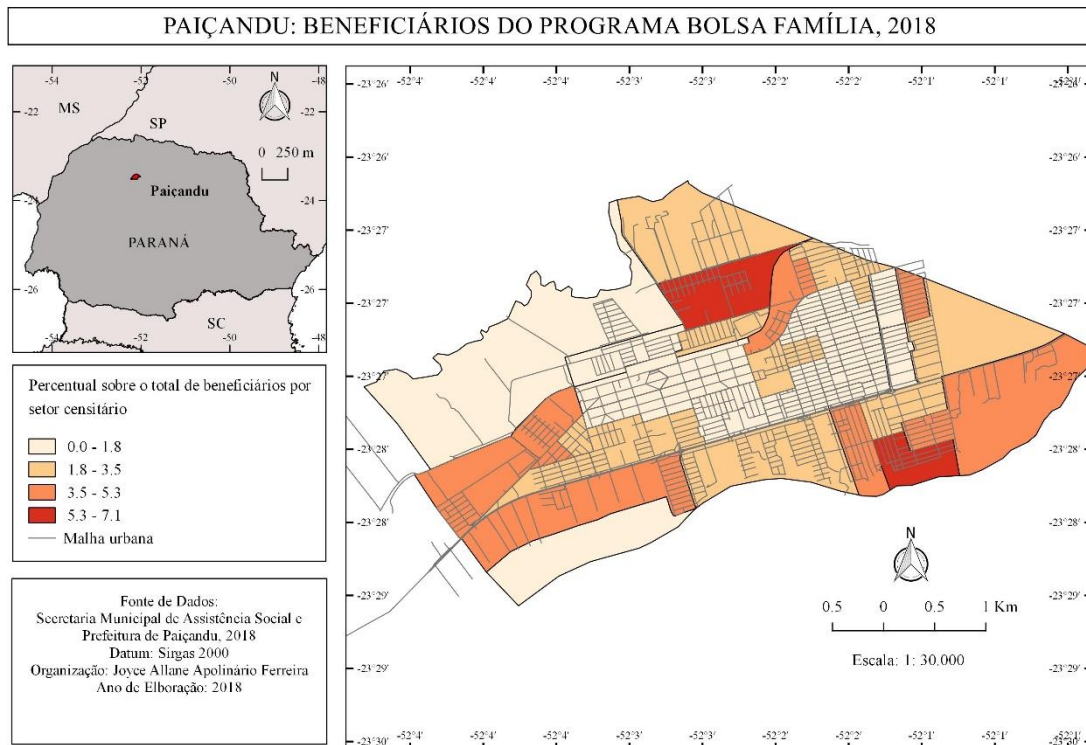
Mapa 24: Paçandu: Localização dos beneficiários do programa Bolsa Família, 2018



De acordo com os dados da Secretaria de Assistência Social, existem 4.309 beneficiários do Programa Bolsa Família em Paçandu. A análise do mapa 24 nos permite visualizar a espacialização dos indivíduos pelo território e apontar sua concentração. Nota-se que setores, sobretudo ao sul e norte da cidade concentram grande número de indivíduos.

O mapa seguinte (Mapa 25), representa o número relativo de beneficiários do Bolsa Família.

Mapa 25: Paçandu: Beneficiários do Programa Bolsa Família, 2018

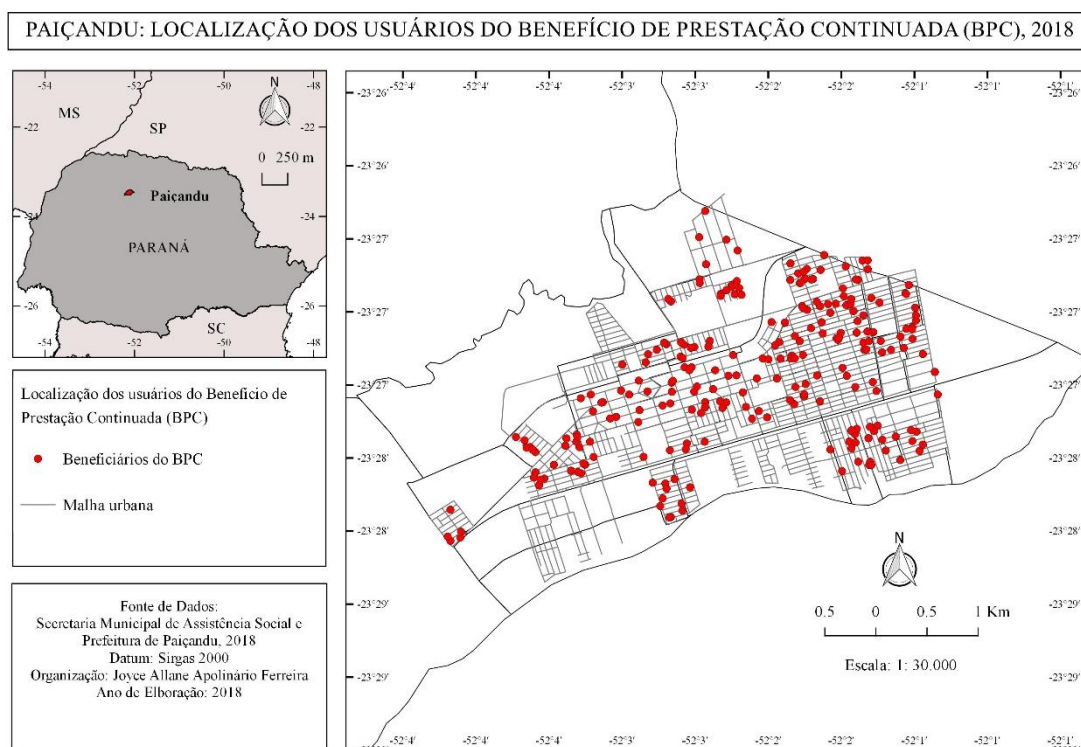


Para a elaboração deste mapa, foi calculado o valor relativo dos beneficiários do Bolsa Família por setor censitário. Ou seja, o percentual dos beneficiários de cada setor sobre o total de beneficiários da cidade para assim, visualizar quais espaços reúnem os maiores índices.

Os valores estão apresentados em 4 classes. A primeira, de 0% a 1,8%, concentra-se no centro da cidade, noroeste e sudoeste. A classe quatro é a que apresenta o maior percentual, 5,3% a 7,1%, reúne dois setores, um ao sul e outro a norte da cidade.

O mapa 26 representa a localização dos usuários do BPC.

Mapa 26: Paçandu: Localização dos usuários do Benefício de Prestação Continuada, 2018

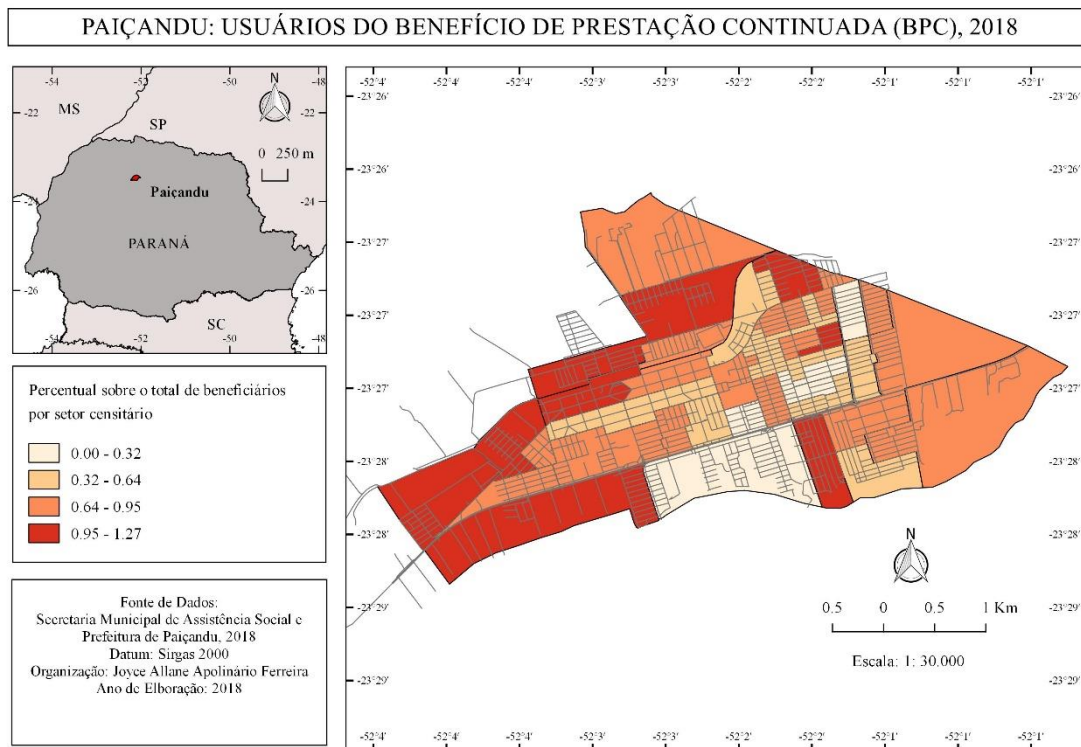


Os dados indicam os beneficiários do BPC que não estão cadastrados no CadÚnico, ou seja, aqueles indivíduos que ainda não se dirigiram à Assistência para realização do cadastro. No mapa 26, visualiza-se que os pontos estão concentrados no centro, norte, nordeste e sudeste da cidade.

O mapa seguinte (Mapa 27) representa o percentual dos beneficiários do BPC intra-setor, ou seja, a quantidade de beneficiários sobre o total de pessoas do setor.

Foram definidas quatro classes que variam de 0 a 1,27%. A classe que varia de 0,95% a 1,27%, está representada por 9 setores censitários (21,4% do total de setores) que estão concentrados a sudoeste norte da cidade.

Mapa 27: Paçandu: Usuários do Benefício de Prestação Continuada, 2018



Os mapas aqui apresentados podem auxiliar a gestão da política no direcionamento de serviços sociais que atendam à demanda. Ressalta-se, que a Cartografia é uma ferramenta indispensável à representação espacial de indicadores como estes e, que o geógrafo é o profissional que reúne as competências necessárias para a produção e análise de mapas.

Nesse sentido, a cartografia além da função instrumental de representar espacialmente o dado, tem uma função social e política. Ou seja, através dela o gestor consegue identificar as demandas territorializadas no espaço da cidade e exercer as ações necessárias à política pública de Assistência Social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem a intenção de apontar conclusões definitivas a respeito do tema trabalhado nesta pesquisa, faremos alguns apontamentos a respeito do tema e apresentaremos os principais resultados alcançados.

O presente trabalho buscou analisar o papel do geógrafo na Política Nacional de Assistência Social, tomando como referência empírica a cidade de Paiçandu-PR. Procuramos demonstrar que com o fortalecimento desta política, abriu-se grandes possibilidades de atuação para o geógrafo. Mostramos que algumas destas possibilidades dizem respeito a sua capacidade técnica de lidar com dados estatísticos e a sensibilidade de compreender os processos sociais.

Para demonstrar esta capacidade, utilizamos, primeiramente, do conceito de exclusão/inclusão social e da metodologia desenvolvida pelo Cemespp para identificar as áreas que acumulavam desvantagens sociais. O resultado foi a produção de 22 mapas que indicaram diversas condições de vida dos cidadãos de Paiçandu, mas que evidenciaram a relação centro periferia. No geral, nas áreas centrais, predominou os melhores indicadores, enquanto que nas áreas periféricas, predominou os maiores percentuais de exclusão social.

Também com o objetivo de contribuir na gestão da política pública de Assistência Social, utilizamos o banco de dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social e mapeamos os beneficiários do Bolsa Família e BPC.

A identificação cartográfica dos territórios que acumulam grandes desvantagens sociais, assim como a localização dos beneficiários de programas da Assistência Social, contribuíram para evidenciar a atuação do geógrafo como profissional capaz de auxiliar a Política de Assistência Social no que se refere ao levantamento de dados para a produção do Diagnóstico Socioterritorial e, conseqüentemente, a ação da Vigilância Socioassistencial.

Todavia, o desenvolvimento deste trabalho permitiu o conhecimento de novas possibilidade de atuação do profissional geógrafo e uma breve contribuição para o debate e ação geográfica sobre políticas públicas voltadas ao combate das desigualdades. Permitindo assim que o objetivo geral fosse alcançado.

No entanto, em toda pesquisa restam insuficiências, dúvidas e novos problemas e, dada a importância do assunto, esperamos que novas pesquisas sejam desenvolvidas relacionadas à:

- Produção de novos indicadores sociais articulados a tipificação dos serviços socioassistenciais de forma a auxiliar a gestão de assistência social;

- Ação da Geografia na formulação e implementação de políticas públicas sociais de forma a contribuir com o planejamento territorial e dar voz as áreas que precisam ser priorizadas na agenda pública;

- Pesquisas que destaquem o papel do geógrafo como o profissional capaz de fazer a leitura espacial do mundo atual e revelar as contradições entre discurso e realidade de modo a propor estratégias que beneficiam a coletividade;

- Ao diálogo e contribuição da Geografia com outras áreas, marcando lugar na ação das políticas públicas.

Finaliza-se as discussões enfatizando a ideia de que novas pesquisas sobre esta temática serão importantes, já que há diversos olhares e interpretações sobre a realidade social e que estudos complementares sobre a dinâmica social e territorial, serão pertinentes para a compreensão do território, da cidadania e da ação da geografia nas mais diversas pesquisas.

Referências

BERTIN, Jacques. **“Ver ou Ler”**: um novo olhar sobre a cartografia. Seleção de Textos. São Paulo, nº18, p.41-43, maio, 1988.

BRASIL. **Lei 6.664, de junho de 1979, que disciplina a profissão do Geógrafo e, dá outras providências**. Brasília, 1979.

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

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, D.F., 7 de dezembro de 1993.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Brasília, 2009.

BRASIL. **Nacional Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Diário Oficial da União, Brasília, D.F., 12 de dezembro de 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência Social. **Caderno 1 CapacitaSUAS: Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social**. 2018.

BROTTON, J. **Uma história do mundo em doze mapas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

CARAMINAN, M. L. **Mapeamento da Inclusão/Exclusão Social na cidade de Guarapuava/PR**. Anais Encontro Regional de Geografia. Maringá: UEM-DGE, 2017.

CRAMPTON, J.W; KRYGIER. **Uma introdução à cartografia crítica**. In: ACSELRAD, H. et al. (Org.). Cartografias sociais e território. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento urbano e Regional, 2008.p

HARLEY, Brian. **Mapas, saber e poder**. Confins [Online], posto online em 24 abril 2009.

- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2000.**
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2010.**
- IPARDES- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Caderno Estatístico Município de Paiçandu.** Curitiba, outubro, 2018.
- JANNUZZI, P. Indicadores sociais no Brasil. 3ª. ed. São Paulo: Alínea, 2006.
- LACOSTE, Yves. **A geografia – isso serve, em primeiro lugar para fazer guerra.** Tradução Maria Cecília França – Campinas, SP: Papirus, 1988.
- LINDO, Paula Vanessa Faria. **Geografia e política de assistência social: territórios, escalas e representações cartográficas para políticas públicas.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.
- LOCH, Ruth E. Nogueira. **Cartografia: representação, comunicação e visualização de dados espaciais.** Florianópolis: Ed. da UFSC, 2006.
- MARTINELLI, Marcelo; GRAÇA, Alan José Salomão. **Cartografia temática: uma breve história repleta de inovações.** Revista Brasileira de Cartografia, nº 67/4. 2015.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage, 2012.
- PAIÇANDU. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Banco de dados.** 2018.
- SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas.** Fundação Luis Eduardo Magalhães. 2002.
- SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, vol8, n.16, p. 20-45, jul/dez 2006.
- SPOSATI, Aldaiza. **Mapa de exclusão/inclusão da cidade de São Paulo.** Local: São Paulo, Editora PUC-SP, 1996.
- RUA, Maria das Graças e ROMANINI, Roberta. **Teorias e Modelos de Análise Contemporâneos de Políticas Públicas.** Unidade VII do curso Para Aprender Políticas Públicas. Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas (IGEPP). 2018. Disponível em:http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas__unidade_07.pdf. Acesso em: 08/10/2018.

Teixeira, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade, 2002.** Disponível em: http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf Acesso em: 04 de setembro de 2018.