

SUMÁRIO EXECUTIVO

METODOLOGIAS, PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS PARA IDENTIFICAÇÃO, ANÁLISE E AÇÃO EM ÁERAS DE RISCOS E VUNERABILIDADES: CONTRUINDO TERRITORIALIDADES NO ÂMBITO DO SUAS NA ESCALA LOCAL

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

METODOLOGIAS, PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS PARA IDENTIFICAÇÃO, ANÁLISE E AÇÃO EM ÁREAS DE RISCOS E VULNERABILIDADES: CONSTRUINDO TERRITORIALIDADES NO ÂMBITO DO SUAS NA ESCALA LOCAL.

EVERALDO SANTOS MELAZZO
PROFESSOR DOUTOR DO DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO, URBANISMO E AMBIENTE
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
CAMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE

SERGIO BRAZ MAGALDI
PROFESSOR MESTRE DO DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
CAMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE

RESUMO

Este texto tem como objetivo apresentar o potencial da apropriação e uso de informações sociais relevantes para a formulação, implementação e avaliação de estratégias que façam avançar o SUAS na escala local, mais particularmente no que se refere ao universo de questões relacionadas aos CRAS, sua localização e inserção urbana. Trata-se de um desafio em distintas dimensões que abarcam desde a necessária problematização sobre os conceitos de território e territorialidade que podem ser elaborados a partir das diretrizes da Política Nacional da Assistência Social, articulados de maneira coerente às concepções sobre as desigualdades sociais que se expressam, também, como desigualdades socioespaciais. A partir destas formulações apresenta-se uma proposta de progressiva apropriação de procedimentos e instrumentos de trabalho, sintetizados na forma de protocolo de ações. Para além de uma homogeneização de procedimentos a serem universalizados ou a redução do uso de indicadores como dispositivo de ranqueamentos que hierarquizam áreas e ações, advoga-se aqui seu potencial para permitir um alcance mais amplo e efetivo da política pública, seja no que se refere ao reconhecimento de riscos e vulnerabilidades sociais, a partir da elaboração do conceito de exclusão social e sua representação, seja em relação a formas mais apropriadas de medir, analisar e representar seus componentes para a construção de conhecimentos das dimensões territoriais que lhe são inerentes.

PALAVRAS-CHAVE: TERRITÓRIO; TERRITORIALIDADES DO SUAS; EXCLUSÃO SOCIAL; CRAS; MAPEAMENTO DE INDICADORES SOCIAIS.

13

METODOLOGIAS,
PROCEDIMENTOS
E INSTRUMENTOS
PARA IDENTIFICAÇÃO,
ANÁLISE E AÇÃO EM
ÁREAS DE RISCOS E
VULNERABILIDADES:
CONSTRUINDO
TERRITORIALIDADES NO
ÂMBITO DO SUAS NA
ESCALA LOCAL.

1. INTRODUÇÃO

As reflexões e proposições aqui apresentadas são resultantes de um trabalho de equipe desenvolvido ao longo do ano de 2011 que envolveu docentes, alunos de graduação e pós e outros profissionais¹ nas atividades levadas a cabo no âmbito do projeto do mesmo nome deste capítulo. A tarefa de problematizar a questão e formular estratégias para a operacionalização das “territorialidades no âmbito do SUAS na escala local” foi formulada a partir da compreensão de que seus resultados devem cumprir o requisito de serem viáveis, amigáveis e de baixo custo operacional para a construção de instrumentos que permitam: a) a identificação, análise e ação em áreas de riscos e vulnerabilidades vis a vis a; b) discussão da implantação de novos ou readequação ou realocação dos existentes Centros de Referência da Assistência Social – CRAS (tomados aqui como equipamentos sociais da escala local relevantes para os objetivos propostos), além da discussão de suas ações, referenciadas em tempos e espaços concretos. Para a viabilidade de tais tarefas, e como premissa imposta pelo grupo logo no início do processo, fez-se imperativa uma rigorosa reflexão em torno de três eixos analíticos básicos. Em primeiro lugar, a inserção dos objetivos pretendidos no contexto maior dos desafios progressivos de implantação do SUAS. Assim, a perspectiva do debate vincula a análise e produção de “territorialidades” com a extensão e adensamento dos direitos sociais e dos instrumentos da cidadania. Em segundo lugar, a perspectiva de que a discussão, polissêmica, a respeito de riscos e vulnerabilidades, precariedades, desqualificação, destituição, desfiliação e exclusão social etc., deve ser norteadada pelo reconhecimento das históricas desigualdades acumuladas na produção da sociedade brasileira e de seu território, de maneira multidimensional, pluriescalar e relacional e, por fim, em terceiro lugar, incorporar a questão do território e da territorialidade, não buscando mais uma conceituação teórica, mas os elementos para sua operacionalização na política pública, a partir da rica, complexa e densa produção da Geografia, como um campo do saber que pode e deve dialogar com outros, em particular com a Assistência Social.

Neste sentido, entende-se aqui que agentes diversos e concretos produzem e usam seu território como condição para sua reprodução; que a política pública da Assistência Social deve produzir uma territorialidade intencionalmente voltada à equidade na distribuição dos direitos e oportunidades sociais e; que os CRAS, a partir de suas localizações, devem potencialmente constituir-se em equipamentos potencialmente transformadores de condições institucionais, produzindo territórios de direitos, garantidos pelo Estado.

1 ASSISTENTE SOCIAL MS.C ANDRÉIA CRISTINA DA SILVA ALMEIDA, BOLSISTA PIBIC JR. DHAIANE MARIA OLIVEIRA SAMPAIO, GEÓGRAFO MS.C. OSÉIAS DA SILVA MARTINUCCI, ASSISTENTE SOCIAL PAULA FONSECA DO NASCIMENTO, GEÓGRAFA MS.C. PAULA VANESSA DE FARIA LINDO (BOLSISTA), GEÓGRAFO MS.C. RAFAEL DE CASTRO CATÃO (BOLSISTA), GEÓGRAFO RAFAEL ROSSI, FISIOTERAPEUTA MS.C. RENILTON JOSÉ PIZZOL, ESTATÍSTICA TACIANA KISAKI OLIVEIRA (BOLSISTA), BAC. EM CIÊNCIAS DA COMPUTAÇÃO VINICIUS AKIRA SUYAMA (BOLSISTA), GRADUANDO EM GEOGRAFIA VITOR AUGUSTO LUIZARI CAMACHO (BOLSISTA), ALÉM DOS AUTORES: ECONOMISTA PROF. DR. EVERALDO SANTOS MELAZZO E GEÓGRAFO PROF. MSC E TÉCNICO DA SECRETARIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE PRUDENTE SÉRGIO BRAZ MAGALDI. AS ATIVIDADES FORAM DESENVOLVIDAS NO CEMESP – CENTRO DE ESTUDOS E MAPEAMENTOS DA EXCLUSÃO SOCIAL PARA POLÍTICAS PÚBLICAS, DA FCT/UNESP – PRESIDENTE PRUDENTE.

A partir destes elementos, foi construída a pesquisa e elaborada a síntese aqui apresentada que, além da discussão dos eixos analíticos expostos de maneira seqüencial nos três itens a seguir, apresenta também a proposta de atividades que podem se consubstanciar em protocolos que operacionalizem práticas específicas. Por fim, faz-se necessário advertir que dadas as limitações próprias de uma publicação desta natureza, optou-se por uma exposição que toma como exemplo o município de Presidente Prudente e remete-se o leitor para o relatório completo da pesquisa desenvolvida no sítio eletrônico do CEMESPP – Centro de Estudos e Mapeamentos da Exclusão Social para Políticas Públicas, no qual foram trabalhadas a realidades de diversos outros municípios/cidades, discriminando parâmetros relevantes para a elaboração proposta, quais sejam: seus portes, níveis de gestão, números de CRAS já implantados e sua inserção/situação geográfica regional. Os resultados obtidos expressam a necessária articulação das escalas geográficas (nacional regional e local) a serem consideradas na formulação de estratégias e ações para o avanço e consolidação do SUAS como produtor de direitos.

2. PROCESSOS DE EXCLUSÃO SOCIAL: ELABORAÇÃO CONCEITUAL E SEUS NEXOS TERRITORIAIS

No Brasil, observa-se de maneira cada vez mais intensa a utilização de exclusão social na formulação de discursos políticos, por parte se setores da mídia, órgãos públicos e também por aqueles que, do ponto de vista teórico, tem se esforçado para sua formulação conceitual. Em um dos mais amplos panoramas deste debate no Brasil, VERAS (1999) enfatiza que a evolução deste debate não pode deixar de lado a compreensão das relações de poder que diferenciam, segregam e limitam amplas parcelas da sociedade brasileira do acesso aos resultados da riqueza socialmente gerada. Assim é que, desde o seminal trabalho de KOWARICK (1979), plasma-se a idéia dos espoliados urbanos como aqueles que não têm o direito de participar dos benefícios da urbanização; que com os trabalhos de MARICATO (1979) e SINGER (1979) comparam as questões relacionadas à dimensão espacial das desigualdades nas cidades brasileiras, via um mercado seletivo e segregador que condiciona o acesso à habitação e à cidade; que SANTOS (2004 e 2008 dentre vários outros), alerta para o peso do lugar na construção da cidadania; que OLIVEIRA (1997) lança um olhar agudo sobre os processos de transformação mais recentes da inserção externa do Brasil no contexto mundial e seus resultados, no qual não cabem mais incluir as massas nem como produtores e nem como consumidores. É necessário, ainda, localizar a partir dos trabalhos de SPOSATI (1997) uma preocupação diretamente relacionada à formulação teórica do conceito e, avançando no trabalho de base empírica, desenvolvendo o Mapa da Inclusão/Exclusão Social de São Paulo.

Por mais difuso e sujeito a controvérsias, entretanto, o uso de exclusão/inclusão social deve-se à sua capacidade de jogar luz sobre as facetas múltiplas do econômico, do cultural, do político e do psicológico que se perdeu para cada um, frente ao estado de destituição de recursos de toda espécie para o enfrentamento de

▲ ASSISTÊNCIA SOCIAL E TERRITORIALIDADES

suas vulnerabilidades e riscos (MELAZZO, 2006 e MELAZZO e GUIMARÃES, 2010). Vale afirmar, também, que a exclusão social está situada como questão relevante e ganha relevância enquanto problema a partir da esfera pública.

É possível, assim, uma primeira síntese dos elementos que devem estar necessariamente presentes na análise para a utilização/formulação do conceito de exclusão social. Em primeiro lugar, só faz sentido o uso da exclusão social se neste estiver clara e presente a noção de que não se refere a indivíduos ou grupos sociais apartados das relações sociais. A exclusão social não é um mero estar fora ou desvinculado. Trata-se de uma relação de poder estabelecida socialmente. A exclusão social é, assim, relacional (MARTINS, 1997).

A exclusão social tampouco é um fato. Um dado da realidade. Ela diz respeito a um olhar do analista que busca o aprofundamento dos processos de diferenciação social que geram desigualdades e pobreza em suas multidimensionalidades. Sempre onde houver uma relação de poder que distribua desigualmente acessos e oportunidades e/ou impeça sua melhor distribuição equitativa de recursos e possibilidades, ali se encontra um processo de exclusão social em curso (COSTA, 2001).

Do ponto de vista de tal complexidade, não há como não reconhecer que a exclusão social é, também, produzida por processos determinados e/ou originados em diferentes escalas. Ou seja, dada a complexidade dos processos sociais contemporâneos que entrelaçam o global, o nacional e o local (e outras escalas de ação e de análise) é possível afirmar que a exclusão social é processo multiescalar, no sentido trabalhado por VAINER (2000), SMITH (1998 e 2000), GUIMARÃES et al (2003) e MELAZZO e CASTRO (2008).

As imbricações entre as exclusões sociais e a dinâmica territorial podem ser apreendidas por variados caminhos, desde aquelas que tratam de definir os diferentes lugares onde se materializam situações específicas de exclusão, até aquelas que buscam na própria produção do território as condições objetivas e subjetivas de suas trajetórias. Devem ser elucidadas tais imbricações, portanto, buscando os vínculos entre território e desigualdades ou, colocado de uma maneira mais direta, reconhecendo que a produção territorial é também produção social.

O ponto de partida, a nosso ver, para a construção e explicitação destes "nexos territoriais" encontra-se estabelecido em SACK (1986), trabalho seminal que ao tratar da territorialidade a partir da análise da sociedade e não do comportamento animal/biológico, assenta as bases para uma reflexão que articula a análise do tempo, do espaço e do lugar. Assim,

Territoriality in human sense is best understood as a spatial strategy to affect, influence, or control resources and people, by controlling area; and, as a strategy, territoriality can be turned on and off. (SACK, 1986, p. 1-2)

Afetar, influenciar e controlar recursos e pessoas. Ai explicita-se a conexão da territorialidade enquanto poder espacial, por mais que hoje não se restrinja apenas à unidade de áreas. E mais, que pode ser utilizado ou não utilizado, enquanto estratégia de dominação.

Para KOGA (2003) o território não seria apenas um acidente de percurso. Ele é fundamental nas trajetórias de grupos sociais e também de indivíduos na configuração de situações de exclusão. O conceito de território ai colocado se aproxima daquele desenvolvido por Milton Santos: o território é conceituado a partir de seu uso e aparece como resultado de um sistema de objetos e um sistema de ações (SANTOS, 2004 e 2008), em que não apenas se apreende as ações dos diferentes agentes que em suas relações sociais o produzem como espaço da vida, mas também, e como contraponto, comparecem projetos antagônicos que o produzem como estratégia de dominação, principalmente econômica. Uma formulação bastante rica é a de BOURDIEU (1997) quando afirma que: "Não há espaço, em uma sociedade hierarquizada, que não seja hierarquizado e que não exprima as hierarquias e as distâncias sociais ..." (BOURDIEU, 1997, 160).

O mesmo sentido encontra-se na produção teórica de HAESBAERT (2001, 2002 e 2004) na qual é possível uma aproximação à discussão bastante fecunda das imbricações entre exclusão social e seus nexos territoriais. Há que se ressaltar que este autor reafirma a dimensão sempre relacional presente no uso do conceito de exclusão social e cunha a expressão "aglomerados de exclusão". A formulação deste conceito exige a compreensão dos processos permanentes de territorialização-desterritorialização-reterritorialização. Esta tríade é tratada como um recurso analítico que procura dar conta de diferentes dinâmicas territoriais contemporâneas que coexistem de maneira articulada. No centro da discussão proposta por este autor encontra-se a reafirmação de que não há a diminuição do peso das mediações espaciais na sociedade atual, ao contrário daqueles que insistem em afirmar a morte do espaço. Ao realizar uma ampla revisão dos conceitos de território, chega a um conceito híbrido e, antes de mais nada, relacional, uma vez que as relações espaciais são relações sociais.

Assim, podemos afirmar que o território, relacionalmente falando, ou seja, enquanto mediação espacial de poder, resulta da interação diferenciada entre múltiplas dimensões desse poder, desde sua natureza mais estritamente política até seu caráter mais propriamente simbólico, passando pelas relações dentro do chamado poder econômico, indissociáveis da esfera jurídico-política (HAESBAERT, 2004, p. 93)

Mais que uma situação de fatalidade e inexorabilidade de territórios onde a exclusão social predomina, os aglomerados de exclusão referem-se a vastas áreas no interior de nossas cidades que necessitam ser ativadas, territorializadas. Ou, em outras palavras, onde se faz necessário gerar o protagonismo a que SEN (2000) se refere como desenvolvimento como liberdade e a que SOUZA (2000), em outra perspectiva, denomina de autonomia. A consideração de que a ação é levada a cabo por agentes sociais que delimitam, constroem, destroem, alteram os territórios sempre em função de alguma intenção faz emergir a questão do poder nas disputas dos meios materiais e simbólicos de produzir e se apropriar do território (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

As reflexões desenvolvidas até aqui permitem uma síntese que orienta a continuidade e aprofundamento do debate a respeito da construção de territorialidades no

âmbito do SUAS, considerando-se o recorte adotado que focaliza tal empreitada no âmbito local a partir da compreensão dos processos de exclusão/inclusão social. Isto significa trazer para o debate uma reflexão sobre os CRAS como um objeto que ao mesmo tempo é resultado de ações intencionais, construídas a partir de uma escala nacional de formulação e implementação da Política Nacional da Assistência Social e que também deve desenvolver certas ações, na escala intra-urbana, a partir de uma dada localização e com uma área de referência para sua atuação.

3. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, TERRITÓRIO E CIDADANIA.

O entendimento e a legitimação da Assistência Social como direito e política pública no Brasil é recente e encontra-se em processo de construção. Com base no arcabouço legal e seus desdobramentos, amparado por um intenso debate teórico e político, a Assistência Social, como política pública ganha seus contornos. Vale a pena ressaltar que, como todos os processos presentes na construção de uma política pública, são observados conflitos, disputas políticas, econômicas e ideológicas, retrocessos e avanços (SECHI, 2010).

Assim, a PNAS (BRASIL, 2004), LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993) e a Norma Operacional Básica, NOB/SUAS (BRASIL, 2005) representam avanços expressivos (oriundos das deliberações e discussões das conferências nacionais de Assistência Social). Esses avanços concentraram os esforços necessários para a formulação e implementação de um sistema – o SUAS (Sistema Único da Assistência Social) – que,

representa uma nova forma de organizar e gerir a Assistência Social brasileira. Planejado e executado pelos governos federal, estaduais e municipais, em estreita parceria com a sociedade civil, garante a Assistência Social devida a milhões de brasileiros, em todas as faixas etárias (BRASIL, 2009, p.9).

O SUAS preconiza, de maneira clara, que a Assistência Social é um direito que visa a promoção da cidadania – “direito do cidadão e responsabilidade do Estado” (MDS, 2005); tem como base a centralidade sociofamiliar – “o foco da proteção social está na família” (COUTO, et al, 2010, p. 54) e deve incorporar uma dimensão territorial - “O território ganha uma expressiva importância na definição, planejamento e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios oferecidos” (BRASIL, 2009, p.9). É a partir deste último ponto que se faz necessário avançar, explicitando-o e analisando-o à luz dos desafios da própria construção da política pública.

Considerando o SUAS como uma realidade em movimento, perspectiva adequada e necessária para a análise de uma política pública, COUTO et. al. (2010) assinalam pontos de partida relevantes para o debate.

A perspectiva adotada pelo SUAS para a organização de serviços e programas tem como base o princípio da

territorialização, a partir da lógica da proximidade do cidadão e baseia-se na necessidade de sua oferta capilar nos 'territórios vulneráveis' a serem priorizados (COUTO et al, 2010, p. 51)

A territorialização constitui-se, assim, em princípio de "organização de serviços e programas" e deve atender à "lógica da proximidade" e prover "oferta capilar nos territórios vulneráveis". Deste primeiro conjunto de questões, denota-se uma clara preocupação com uma dimensão territorial da cidadania e aqui é possível acionar a reflexão de CASTRO (2003) quando afirma que:

a cidadania é constituída por um conjunto de direitos e deveres garantidos pela lei, mas que se realizam necessariamente nas práticas do cotidiano social, inscritas no tempo e no espaço. Estas práticas ancoram-se no aparato institucional à disposição da sociedade através do seu território. (CASTRO, 2003, p.1)

Trata-se aqui de desenvolver, então, a dimensão territorial da cidadania enquanto uma dimensão irredutível para o enfrentamento das desigualdades sociais. Disseminar direitos, assim, é também produzir seus territórios. COUTO et al (2010), corretamente adicionam ao debate um componente fundamental em qualquer discussão que tenha o território como elemento central, as escalas geográficas.

A dimensão territorial da política de assistência social precisa considerar, portanto, as diferentes escalas territoriais, que podem estar referidas tanto aos microterritórios quanto ao macroterritório nacional, passando pelas diferentes configurações regionais". (COUTO, 2010, p. 52)

Ao se referirem aos micros e ao macroterritório advertem para a necessária articulação de agentes e ações, para os determinantes institucionais desenhados a partir de responsabilidades compartilhadas pelos entes federados e para a complexidade dos processos que se articulam permanentemente na produção da realidade. As situações de desigualdades sociais, riscos e vulnerabilidades ou de ausência de direitos são produzidas em múltiplas escalas geográficas que devem ser consideradas.

Contudo, cabe ressaltar que, desde o final do século XX e em particular na primeira década desse século, várias políticas públicas apoiaram suas formulações e ações em uma perspectiva territorial e este conceito geográfico foi utilizado muitas vezes sem o devido cuidado e rigor epistemológico (FAVARETO, 2009; SENRA, 2010). Muitas vezes o conceito de território pode ter sido explorado como uma metáfora ou como uma palavra vazia de conteúdo científico e apenas como sinônimo de área, delimitada em um mapa.

Podem ser recuperados da literatura vários pesquisadores que utilizam o geógrafo Milton Santos, por exemplo, como referência para o entendimento de território no âmbito da Assistência Social (como, por exemplo, BRASIL, 2005, p. 43 e 2008). Santos utiliza o conceito de território usado, como já visto: "é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele o objeto da análise social" (SANTOS,

2008, p. 137). O autor define, então, o território usado como sinônimo de espaço geográfico – “território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado” (SANTOS, 2008, p. 138).

Esse autor propõe compreender os objetos geográficos como “tudo que existe na superfície da terra, toda herança da história natural e todo resultado da ação humana que se objetivou” (SANTOS, 2004, p. 72-73) e as ações seriam “um processo, um processo dotado de propósito” (SANTOS, 2004, p. 78) resultado das:

necessidades, naturais ou criadas. Essas necessidades: materiais, imateriais, econômicas, sociais, culturais, morais, afetivas, é que conduzem os homens a agir e levam a funções. Essas funções, de uma forma ou de outra, vão desembocar nos objetos. Realizadas através de formas sociais, elas próprias conduzem à criação e ao uso de objetos, formas geográficas (SANTOS, 2004, p. 82-83).

A perspectiva que se abre, então, implica em reconhecer o território como resultado de um uso intencional de múltiplos agentes, com suas intencionalidades específicas e é a partir dela que se considera aqui a construção de uma Política Nacional de Assistência Social: como uma ação intencional em que, um de seus objetos mais emblemáticos, os CRAS, na lógica da proximidade aos segmentos sociais em situações de risco e vulnerabilidade, pode ser a porta de acesso mais direta a direitos universais. A aproximação pretendida, então, associa a construção da Política à ação intencional de um agente, ou conjuntos de agentes, da mesma maneira que assume o CRAS, como será visto mais adiante, como um objeto onde desembocam/confluem suas ações.

Nesta primeira aproximação, a territorialidade do SUAS pode ser compreendida, também, como a construção de um projeto de território dos direitos que devem expandir-se na escala nacional a todas as regiões e municípios, disseminar-se para abarcar distintas áreas e setores urbanos e rurais e aproximar-se de todos os segmentos sociais em situações de riscos e vulnerabilidades. Trata-se, assim, ao mesmo tempo, de um projeto de produção de novas territorialidades.

Segundo definição do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a fome (BRASIL, 2009), embasada na PNAS, o CRAS é uma unidade pública da política de Assistência Social, de base municipal, integrante do SUAS, localizado em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinado à prestação de serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos e à articulação destes serviços no seu território de referência, em uma atuação inter-setorial. Integram seus objetivos o desenvolvimento de ações de proteção social básica, de vigilância social e de defesa social e institucional. Sua característica de espaço público nos remete a considerá-lo tanto como um objeto que materializa a intenção de aproximar serviços e programas a segmentos sociais específicos, como também equipamento social de possibilidades, de reconhecimentos, de acessos a direitos, de proteção social, de provisões, de acolhimento, de segurança, de estratégias e principalmente de referência no atendimento da população local.

Nesse sentido, salienta-se que as áreas onde os CRAS são instalados devem ser compreendidos como espaços dinâmicos e onde a questão social assume feições

e se manifesta de maneira particular, sem desconsiderar, entretanto, os condicionantes de ordem geral que ali são encontrados. Salienta-se, também, que sempre há uma produção passada e presente que modela e configura relações sociais onde um CRAS encontra-se instalado ou em vias de se instalar. Ao mesmo tempo, sua localização deve demonstrar com clareza a intencionalidade de que outra territorialidade seja ali produzida: a dos direitos sociais.

O CRAS pode ser compreendido como um objeto geográfico implantado intencionalmente pelo Estado em territórios previamente identificados. A localização dos CRAS, portanto, nada deve ter de aleatória ou neutra. Ela depende da identificação de territórios que se enquadram como de vulnerabilidades e riscos, que são produzidos por processos permanentes de exclusão/inclusão social. SANTOS (2004) assevera que os objetos se constituem como um testemunho atual da ação. O CRAS, um objeto novo na paisagem urbana, é um testemunho de ações atuais voltadas para o enfrentamento das vulnerabilidades, da garantia da atenção/proteção social e do debate intenso que entendeu que Assistência Social constitui-se como um direito.

Como 'porta de entrada' no sistema, sua principal função consiste em garantir o acesso das famílias referenciadas² aos programas sociais básicos, organizando os serviços de assistência social e fazendo a ponte entre Proteção Social Básica e Especial. Constitui-se como ponto de convergência da população referenciada; ponto difusor de ações para emancipação e promoção da cidadania, e articulador de outros agentes que atuam no território. Compreende, assim, uma área de abrangência – território zonal – mas também território em rede – coordenação e ligação entre pontos. Além dessas funções o CRAS também capta, armazena e envia informações para outras escalas (nacional), como também as recebe, interpreta e implementa em um ciclo inter-escalar das políticas públicas.

Trata-se de uma dupla condição articulada: a de horizontalidades e verticalidades, aproximando a perspectiva de Milton Santos. As horizontalidades – territorialmente contínuas, baseadas no cotidiano e nas relações de vizinhança e as verticalidades, resultantes das redes, dos sistemas, espacialmente conectadas, mas territorialmente descontínuas. O CRAS, assim, pode ser interpretado como o objeto geográfico que permite a maior capilaridade das ações da PNAS e, ao mesmo tempo, permite e viabiliza o funcionamento do SUAS na escala nacional.

Faz-se necessário, no plano da construção da política pública, um duplo movimento, articulado. O primeiro refere-se à necessidade de definir e delimitar critérios claros que possibilitem uma leitura adequada das desigualdades no território³ de maneira a potencializar a localização de equipamentos e serviços justamente nas áreas de riscos e vulnerabilidades. Neste sentido, os mapas da exclusão/inclusão social devem ser produzidos como ferramentas de apreensão de uma realidade que, mesmo dinâmica e cambiante, potencializam um olhar direcionado ao reconhecimento e problematização das múltiplas realidades vividas cotidianamente. Um mapa desta

21

METODOLOGIAS,
PROCEDIMENTOS
E INSTRUMENTOS
PARA IDENTIFICAÇÃO,
ANÁLISE E AÇÃO EM
ÁREAS DE RISCOS E
VULNERABILIDADES:
CONSTRUINDO
TERRITORIALIDADES NO
ÂMBITO DO SUAS NA
ESCALA LOCAL.

2 "CONSIDERA-SE 'FAMÍLIA REFERENCIADA' AQUELA QUE VIVE EM ÁREAS CARACTERIZADAS COMO DE VULNERABILIDADE, DEFINIDAS A PARTIR DE INDICADORES ESTABELECIDOS PELO ÓRGÃO FEDERAL, PACTUADOS E DELIBERADOS" (BRASIL, 2005, P. 21);

3 NESTE CAPÍTULO, ESPECIAL ATENÇÃO SERÁ DADA À PERSPECTIVA URBANA E INTRA-URBANA, EM PARTICULAR. O CONJUNTO DESTAS QUESTÕES VOLTADAS ÀS ÁREAS RURAIS EXIGE TRATAMENTO ESPECÍFICO EM TODAS AS SUAS DIMENSÕES.

natureza deveria ser a base a partir do qual seriam traçadas as estratégias necessárias a aproximar a oferta da política pública no espaço intra-urbano.

O segundo, seria tomar tais mapas, naquelas cidades onde os CRAS já estão localizados, para a delimitação de suas áreas de referência. Assim, o conhecimento e o reconhecimento da população a partir de suas características básicas são pontos de partida para a organização do trabalho específico de cada CRAS, o planejamento de suas ações e também o monitoramento e a busca ativa, que seriam potencializados.

Partindo deste duplo movimento, então, pensar a construção da territorialidade do SUAS na escala local envolve assumir a delimitação de uma área de referência, que se transforma em unidade geográfica para análise e interpretação da realidade e que também se constitua como estratégia de planejamento e ação. Trata-se, portanto, de elaborar os passos fundamentais que permitem com que a política pública da Assistência Social possa contar com instrumento concreto e operacional para sua organização e, ao mesmo, tempo, contar como uma base a partir da qual possa, também, problematizar as várias territorialidades presentes em uma mesma área, com elas interagindo.

4. O PROCESSO DA PESQUISA

A partir das considerações anteriores, faz-se necessário operacionalizar os conceitos e perspectivas teóricas expostas e para tanto, são apresentados aqui os procedimentos metodológicos desenvolvidos e os principais resultados obtidos. A seqüência em que se encontram organizados já indicam claramente os passos necessários e concretos para operacionalizar ações que incorporem e produzam territorialidades do SUAS no âmbito local⁴.

4.1. OS MAPAS DE EXCLUSÃO/INCLUSÃO SOCIAL COMO GUIAS PARA ANÁLISE E AÇÃO.

Os mapas da exclusão/inclusão social são entendidos e tomados como roteiros para a leitura dos espaços urbanos dos municípios. Esta maneira específica de olhar a cidade, que coloca no centro das preocupações indicadores que revelam as características específicas sobre como se articula a apropriação dos direitos sociais nos diferentes espaços intra-urbanos, identifica a realidade sócio-demográfica, econômica e ambiental que compõem o território da cidade, focalizando as áreas a partir de dados que permitem relacionar cada uma delas entre si e com o conjunto das áreas, formulando uma visão abrangente, de modo a colocar em primeiro plano as relações de diferenças e desigualdades em seu interior. Assim, o mapa como instrumento de leitura da realidade, indica o “o que” e o “onde” e cria uma visão da cidade que é evidentemente espacial e por isso mesmo, multi-dimensional e relacional.

⁴ VALE LEMBRAR QUE A PESQUISA TRABALHOU COM DIFERENTES MUNICÍPIOS E SUAS ÁREAS URBANAS, SELECIONADOS CONSIDERANDO-SE A DIVERSIDADE REGIONAL E AS MÚLTIPLAS INSERÇÕES QUE CADA LOCALIDADE EM SEUS CONTEXTOS MICRORREGIONAL E NACIONAL. FORAM CONSIDERADAS AS METODOLOGIAS PROPOSTAS POR BITOUN E MIRANDA (2009) E ROLNIK E KLINK (2011).

Para a elaboração do Mapa da Exclusão/Inclusão Social de Presidente Prudente - SP⁵, foram utilizados dez indicadores, elaborados a partir do Censo IBGE 2000, organizados em quatro dimensões básicas para cada setor censitário⁶: - demográfica (habitantes por domicílio e chefes de família entre 10 e 19 anos); - econômica (chefes de família sem rendimentos, chefes de família com renda de até 2 salários mínimos e chefes de família com renda superior a 20 salários mínimos); - educacional (analfabetos entre 10 e 14 anos e chefes de família com até 4 anos de estudo) e, - ambiental (domicílios ligados à rede de esgoto, domicílios sem banheiros e domicílios com 4 banheiros ou mais).

Para cada um dos indicadores foi elaborado um mapa específico em que cada setor censitário recebeu uma nota 0 a 3, de acordo com sua posição no conjunto dos setores, considerando a distribuição dos resultados pelo procedimento dos quartis para cada indicador. A nota final foi obtida do somatório das notas parciais de cada indicador por setor e refletiu, portanto, a hierarquização do conjunto dos setores. Em outras palavras, das situações de maior incidência às de menor incidência, sendo que a nota 0 sempre refletia situações melhores e a nota 3 as piores.

O Mapa síntese resultante expressou o mosaico das desigualdades, que permitiu indicar as áreas de referência para as políticas públicas de enfrentamento da exclusão social. Além disto, pode ser considerado potencialmente um instrumento para avaliar a evolução temporal dos fenômenos/indicadores e mesmo os resultados/impactos de cada política pública em particular⁷

A Figura 1 apresenta o Mapa da cidade de Presidente Prudente, resultado de uma elaboração conceitual e este resultado deve ser entendido como expressão e dimensão da realidade que, ao mesmo tempo, operacionaliza a concepção de desigualdades em sua dimensão territorial e possibilita uma linguagem e entendimento comuns a diferentes agentes sociais sobre sua relevância para formular, implementar e avaliar políticas públicas, como será apresentado adiante.

23

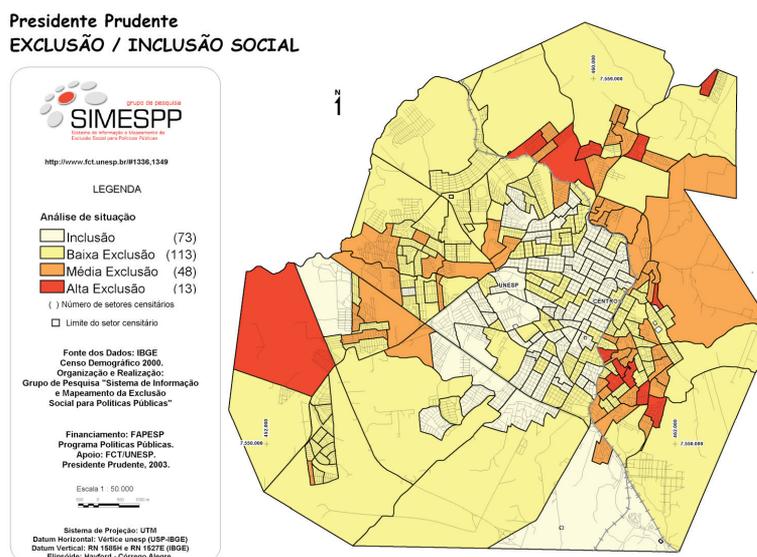
METODOLOGIAS,
PROCEDIMENTOS
E INSTRUMENTOS
PARA IDENTIFICAÇÃO,
ANÁLISE E AÇÃO EM
ÁREAS DE RISCOS E
VULNERABILIDADES:
CONSTRUINDO
TERRITORIALIDADES NO
ÂMBITO DO SUAS NA
ESCALA LOCAL.

5 VER PRIMEIRA VERSÃO DO MAPA, ELABORADA A PARTIR DE 54 INDICADORES QUE ENCONTRA-SE DISPONÍVEL EM: GUIMARÃES, R. B. ET. AL. ATLAS DA EXCLUSÃO/ INCLUSÃO SOCIAL DE PRESIDENTE PRUDENTE. UNESP, 2003. <http://www.fct.unesp.br/index.php?CodigoMenu=1336&CodigoOpcao=1349&Opcao=1339>. NESTE ARTIGO É CONSIDERADA A SEGUNDA VERSÃO DO MAPA DA EXCLUSÃO/INCLUSÃO SOCIAL DE PRESIDENTE PRUDENTE ELABORADA PARA A PUBLICAÇÃO DO ATLAS DA EXCLUSÃO/INCLUSÃO SOCIAL DO INTERIOR PAULISTA. http://www.4shared.com/office/dByJRWnc/1_ATLAS_2004a.html

6 FORAM CONSIDERADOS 247 SETORES CENSITÁRIOS URBANOS DO TOTAL DE 254, EXCLUINDO-SE OS SETORES ESPECIAIS.

7 ALGUNS BREVES COMENTÁRIOS A RESPEITO DE ALGUMAS DAS LIMITAÇÕES DE TAIS MAPAS PARA A UMA LEITURA DOS ESPAÇOS URBANOS DEVEM SER FEITOS: O PRIMEIRO REFERE-SE À UNIDADE SETOR CENSITÁRIO QUE, EM ALGUNS CASOS, ABARCA ÁREAS URBANAS NÃO PARCELADAS. ISTO ACABA POR APRESENTAR GRANDES EXTENSÕES DE ÁREAS DE BAIXA OU NENHUMA OCUPAÇÃO, MAS QUE APARECEM NO MAPA, PROVOCANDO EM UMA LEITURA APRESSADA, QUE LEVA A UM APARENTE SUPERDIMENSIONAMENTO DE TAIS ÁREAS FRENTE ÀS DEMAIS. É POSSÍVEL SANAR ESTA LIMITAÇÃO SUPERPONDO AOS SETORES CENSITÁRIOS O ARRUAMENTO DE CADA CIDADE. O SEGUNDO DIZ RESPEITO AO FATO DE QUE EM ALGUNS CASOS ESPECÍFICOS OS INDICADORES ELABORADOS DIZEM RESPEITO A PEQUENOS NÚMEROS, OU SEJA, A OCORRÊNCIA DE DETERMINADO INDICADOR EM UM DADO SETOR É PEQUENA. CHAMA-SE A ATENÇÃO PARA OS DADOS RELATIVOS, QUE INDICAM A OCORRÊNCIA SELETIVA E DIFERENCIADA DE TAIS DADOS NO ESPAÇO INTRA-URBANO.

Figura 01 - Mapa da Exclusão/Inclusão Social de Presidente Prudente 2000



FONTE: CEMESP, 2003.

4.2. DELIMITAÇÃO DAS ÁREAS DE REFERÊNCIA DOS CRAS.

Vale ressaltar, antes de mais nada, que as áreas de referência dos CRAS estabelecidas no ano de 2011 (ver Figura 2) são resultantes, de uma elaboração sobre os processos de produção das desigualdades na escala intra-urbana que toma por base o Mapa de Exclusão/Inclusão Social, que apoiou o início da descentralização de serviços e equipamentos de diferentes políticas públicas, iniciando-se com a localização dos então denominados "núcleos de atendimento à família". A partir de diferentes fóruns e canais (mesmo que não regulares e oficiais) de debate entre Universidade, diferentes grupos e organizações sociais e a Prefeitura Municipal, consolidou-se uma visão estratégica de direcionamento de ações de Assistência Social que, por sua vez, vieram transformando-se na esteira da própria construção da PNAS e do SUAS. Este acúmulo de experiências redundou na localização dos primeiros CRAS e, posteriormente, na redefinição de algumas de suas localizações, de maneira a efetivamente aproximá-los das áreas consideradas como prioritárias. Trata-se, assim, de um processo não linear e progressivo, com idas e vindas e sujeito a todas as limitações presentes quando se trata de engajar um conhecimento acadêmico a ações concretas de políticas públicas, tal como já relatado, dentre outros, por McGuik e O'Neill (2012).

Mesmo assim, o processo de compilação, organização e sistematização de informações intraurbanas, que resultou na proposição e na implantação de áreas de referência para a atuação dos quatro CRAS do Município de Presidente Prudente– SP, é aqui considerado um exemplo a ser seguido, uma vez que: - articulou profissionais de governo e universidade pública que já vêm realizando ações conjuntas em projetos no mesmo campo temático (LINDO, 2010 e MAGALDI et al., 2010); - resultou em modelo relativamente simples e facilmente replicável para municípios de porte

médio (ou pequenos), - foi executado com baixo custo e em prazo relativamente curto; - utilizou fontes e bases de dados públicas, disponíveis e de fácil acesso. Esse procedimento contribuiu para a melhor precisão na definição dos limites de cada área, bem como na sua factibilidade e compatibilidade com as capacidades de cada CRAS em alcançar de fato, a diversidade de situações que compõe cada uma das áreas de referência. Este mapa resulta, pois, desta demanda em melhorar a cobertura dos serviços prestados e executados nos CRAS, eliminando superposições e ineficiências, apresentando-se igualmente como produto exigido pelas próprias normas e orientações dos órgãos gestores da política em nível federal. O mapa procurou compatibilizar os limites das áreas dos setores censitários (IBGE, 2000; 2010) com os limites de cada área de referência de CRAS, procurando ao mesmo tempo respeitar – sempre que possível – os limites históricos dos bairros e vilas da cidade, já que são estes os referenciais geográficos concretos pelos quais as comunidades se identificam e estabelecem alguns de seus vínculos e relações de pertencimento.

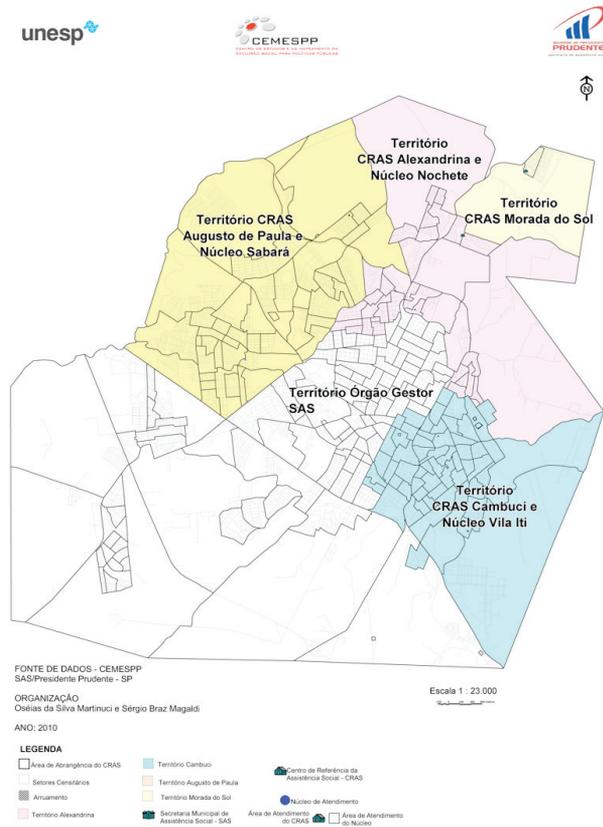
Algumas variáveis do Cadastro Único também foram usadas para dar suporte e validação ao processo de delimitação das áreas de referência, uma vez que a definição de áreas prioritárias de atuação dos CRAS não pode ser construída sem se considerar que o perfil e as características dos próprios cadastrados sinalizam a necessidade de sua priorização nesse processo. O Quadro 01 apresenta alguns dados básicos de cada área de referências dos CRAS em sua relação com o total da cidade, permitindo que seja observado que alcançam percentuais significativos da população urbana, de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e registradas no CadÚnico da Assistência Social.

Quadro 01. Presidente Prudente. Dados básicos - Áreas de referência dos CRAS. 2011

ÁREAS DE REFERÊNCIA	POPULAÇÃO ABRANGIDA	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS.	PESSOAS CADASTRADAS NO CADÚNICO.
CRAS AUGUSTO DE PAULA	22%	23%	24%
CRAS ALEXANDRINA	15%	18%	17%
CRAS JARDIM CAMBUCI	24%	32%	31%
CRAS MORADA DO SOL	3%	8%	7,5%
SUB-TOTAIS: ÁREAS DE REFERENCIA CRAS (A)	64%	81%	79,5%
SAS (ÁREA DE REFERÊNCIA DO ÓRGÃO GESTOR DA ASSISTÊNCIA SOCIAL) (B)	36%	19%	20,5%
TOTAL (A + B)	100%	100%	100%

CONTAGEM ATUALIZADA PELO CADCRAS – VERSÃO 2.0 (SAS, PREF. MUN. PRES. PRUDENTE, 2010). FONTES: IBGE; MDS/SENARC; SIBEC/CEF (JULHO 2010); PREF. MUN. PRES. PRUDENTE (SPLAN; SAS); CEMESP/UNESP, 2010. ORG. SERGIO MAGALDI, 2010.

Figura 02. Presidente Prudente. Áreas de Referência dos CRAS. 2010



4.3 OS USOS DE OUTRAS BASES DE DADOS RELEVANTES.

Além das atividades já descritas, foram analisados os dados do CadÚnico da Assistência Social do ponto de vista de seu potencial para gerar informações adequadas e robustas que permitam o reconhecimento de áreas de referência dos CRAS. Os dados relacionados ao CadÚnico foram selecionados tendo em vista a viabilidade de seu manuseio e potencialidade de gerar informações qualificadas para as análises pretendidas. A partir das 29 variáveis trabalhadas, as análises foram desenvolvidas partindo-se da localização dos endereços⁸.

8 TAL COMO JÁ EXPOSTO ANTERIORMENTE, TAIS PROCEDIMENTOS FORAM UTILIZADOS PARA DIFERENTES ÁREAS URBANAS DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS EM DIFERENTES ESTADOS E REGIÕES DO PAÍS, O QUE PROPICIOU CONHECER E RECONHECER A AMPLA DIVERSIDADE DE SITUAÇÕES EFETIVAMENTE EXISTENTES E QUE DEVEM, NECESSARIAMENTE, SER CONSIDERADAS NA PROPOSIÇÃO DE AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Organizado o material de trabalho básico, foram elaborados três mapas temáticos. O primeiro e mais relevante é aquele que busca localizar as famílias constantes do CadÚnico, a partir de seus endereços, extraindo-se dos resultados algumas informações de grande relevância: - o percentual de famílias residentes em áreas não urbanas, cujas bases digitais (mapas) não permitiram um processo de geocodificação/localização a partir de endereços; - os percentuais de famílias que constam no CadÚnico, que residem em endereços urbanos, porém não encontrados de maneira direta ou aproximada nas bases digitais de eixos de rua; - os percentuais de famílias com endereços incompletos (dados grafados incorretamente ou de diferentes maneiras), o que inviabiliza sua localização, ou ainda, a ausência de número do local de residência ou mesmo a presença apenas de uma referência espacial genérica no lugar do endereço.

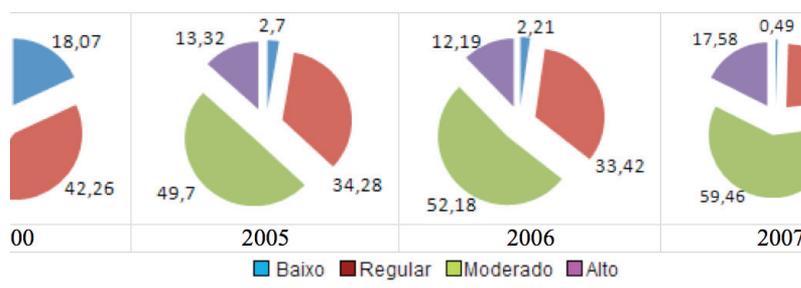
A cada um dos mapas foram adicionados os endereços de cada CRAS. Sua localização passou, então a constituir-se elemento de referência nas análises espaciais mais básicas, tais como distância/proximidade em relação à própria localização das famílias mapeadas⁹.

Uma análise mais abrangente do conjunto dos dados permite afirmar que a taxa de sucesso no seu uso, considerando-a a partir dos percentuais de localização das famílias, encontra-se relacionado à disponibilidade de bases digitais e a sua atualização, considerando-se as permanentes e dinâmicas mudanças que ocorrem em uma cidade. Manter nomes de logradouros (completos e uniformes), a identificação correta dos imóveis edificados (ou não), sua numeração precisa etc. constituem-se em rotinas necessárias para garantir a disponibilidade de material de qualidade para análises como as pretendidas aqui.

A questão, entretanto, ultrapassa a disponibilidade pública ou não de bases digitais que dão suporte a sistemas de informações e análises na área social. A própria qualidade dos dados presentes no CadÚnico também precisa ser melhor debatida e formas ágeis de sua atualização, correção e complementação devem ser estabelecidas. A Figura 03 apresenta os resultados obtidos com a técnica da geocodificação (localização por endereços) e seus problemas decorrentes dos percentuais de famílias não localizadas, sintetizados no Quadro 02 que a acompanha.

9 TAMBÉM FORAM ELABORADOS: OS MAPAS RELATIVOS AO IDF – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DAS FAMÍLIAS, DE ACORDO COM SUAS LOCALIZAÇÃO A PARTIR DE ENDEREÇOS E DE DIFERENCIAÇÃO DE CLASSES (ENTRE 0 E 0,5 E 0,5 A 1) E OS MAPAS DOS DADOS DEMOGRÁFICOS BÁSICOS, POR SETOR CENSITÁRIO, JÁ DIVULGADOS A PARTIR DO CENSO IBGE 2010. TODOS OS MAPAS FORAM TRABALHADOS CONJUNTAMENTE E O VOLUME DE INFORMAÇÕES DAÍ DERIVADAS PERMITIRAM E PERMITEM ANÁLISES DE DIFERENTES DIMENSÕES DA REALIDADE QUE PODEM/DEVEM SER ACRESCIDAS COM OS DADOS AINDA A SEREM DIVULGADOS PELO LEVANTAMENTO CENSITÁRIO AO LONGO DO ANO DE 2012.

Figura 03. Presidente Prudente: Localização das famílias do CadÚnico - 2011



Quadro 02. Presidente Prudente - Ficha técnica básica gerada a partir da geocodificação de endereços do CadÚnico.

PORTE DO MUNICÍPIO: GRANDE
NÍVEL DE GESTÃO DO MUNICÍPIO: BÁSICA
NÚMERO DE CRAS (CENSO SUAS 2010): 4
GEOLOCALIZADOS: 4
TOTAL DE FAMÍLIAS NO CADÚNICO (EM 03.05.2011): 8.500
TOTAL DE FAMÍLIAS EM ENDEREÇOS NÃO URBANOS: 135 (1,59%)
TOTAL DE FAMÍLIAS EM ENDEREÇOS URBANOS: 8.335 (98,10%)
ENDEREÇOS URBANOS LOCALIZADOS NA BASE DIGITAL DISPONÍVEL: 7.589 (91,05%)

FONTES: MDS, SENARC, 2011. PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE PRUDENTE/SP, SECRETARIA MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011. IBGE, 2010; 2011. ORG. CEMESPP, 2011.

Além disso, também foi considerada como ferramenta relevante no conjunto das estratégias necessárias à territorialização do SUAS em escala local o Cadastro CRAS (CadCRAS). Trata-se de um sistema desenvolvido no ambiente/interface Microsoft Access® criado inicialmente para dar suporte ao acompanhamento das situações de descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, pela Secretaria Municipal da Assistência Social de Presidente Prudente. Em sua versão mais recente (3.2), permite que as equipes atuantes nos territórios dos CRAS possam dispor de dados e informações organizados das famílias referenciadas, de tal maneira a possibilitar a realização de consultas, análises e cruzamentos de dados, além de permitir o planejamento de ações. O CadCRAS garante que cada CRAS disponha de meios eficientes e eficazes para:

- a. atualizar e validar informações sobre famílias e segmentos sociais atendidos, articulando e possibilitando o cruzamento de diferentes bases de dados e cadastros;

- b. incluir novas demandas de famílias e pessoas de forma eletrônica;
- c. extrair dados e informações que permitem a elaboração de análises situacionais e diagnósticos de forma qualificada;
- d. identificar situações de maior risco e vulnerabilidade, de modo a permitir maior antecipação nas diferentes ações de atenção, encaminhamento, acolhimento etc., previstas e realizadas pelos serviços socioassistenciais, bem como na promoção de buscas ativas e na proposição e encaminhamento de ações e medidas preventivas;
- e. auxiliar na proposição e no desenho de ações complementares e de suporte previstas nos programas executados, cursos e ações comunitárias por exemplo.

5. PROPOSIÇÃO DE PRINCÍPIOS E AÇÕES PARA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PROPOSTA DE PROTOCOLO

Não obstante o progresso significativo alcançado a partir das ações de diversos órgãos e instituições que tem colocado à disposição dos municípios sistemas de informação e bancos de dados e imagens de fácil acesso e uso amigável, com qualidade, ritmo de divulgação e intervalos de atualização adequados, permanecem grandes desafios para as equipes técnicas e servidores da Assistência Social em cada unidade de referência da proteção social básica para sua efetiva apropriação e uso. No seu trabalho diário de procurar assegurar o cumprimento dos direitos e princípios definidos pela política social, os gestores locais e suas equipes demandam conhecimentos, informações e domínio de técnicas. Um dos exemplos mais visíveis diz respeito aos erros, omissões, imprecisões e ausência de padronização dos dados de identificação de endereços, informação territorial fundamental para um grande número de ações: desde a atualização de bases cadastrais à busca ativa para a inserção de usuários em ações complementares e de promoção da inclusão, passando pelo planejamento adequado dos processos de acompanhamento e avaliação situacional, padronização e formalização da identificação locacional de moradores, elaboração de diagnósticos locais mais precisos que incorporem dados qualitativos.

Nos territórios de referência da atenção e da proteção social básica, a informação social georreferenciada não pode estar dissociada dos relevantes conhecimentos que conformam a multidimensionalidade e a singularidade de histórias e situações de vida dos indivíduos, famílias, grupos e comunidades. Tal vinculação constitui-se como recurso e pressuposto fundamental para o exercício eficaz de uma das mais importantes atribuições dos gestores e de suas equipes locais, responsáveis pela execução e pelo cumprimento da política social naquela escala: o seu empoderamento como promotores de articulações sócio-institucionais, mobilizadores de diálogos intersetoriais e interinstitucionais e propositores de agendas positivas. Este conjunto de atribuições, objetivam integrar ações de desenvolvimento social no território, abrindo cami-

nho e estabelecendo os conteúdos para um novo tipo de governança local, além do diálogo constante e permanente com os agentes da política social em outras escalas, tal como a nacional, através da produção de informações qualificadas, por exemplo. Portanto, é importante ressaltar que a apropriação deste universo multidimensional pautado pela vivência no território, associada à captura e à leitura sistematizada da informação social georeferenciada direcionada e intencionada para a ação e à promoção do desenvolvimento social, são elementos constitutivos para a proposição de uma concepção dinâmica e menos abstrata de “territórios de vivência”.

Uma primeira aproximação para a constituição de um Protocolo, isto é, para a constituição de um conjunto de orientações de caráter normativo e operativo que sejam objetivas, factíveis e autoexplicativas, deve assegurar que a gestão territorial da política de Assistência Social seja garantida em todas os seus momentos, etapas e procedimentos a ela concernentes, tornando freqüentes e permanentes dois parâmetros que referenciam as ações (da mais trivial e rotineira à mais estratégica e impactante): a) o (re)conhecimento do território; e, b) as inúmeras possibilidades de delimitá-lo ou recortá-lo, redefinindo e articulando escalas.

Evidentemente que um protocolo para a gestão territorial da política social em âmbito local deve expressar consenso, a exemplo de outras peças de referência do trabalho social. Consenso não só sobre o que será normatizado, mas sobre as razões (relevâncias, necessidades) e compromissos que presidem a proposição e a implantação deste arranjo técnico-político local que procura articular coerentemente princípios, objetivos, ações, atividades, rotinas etc. Avalia-se que, neste sentido, a construção de alguns passos como a própria Resolução da Comissão Intergestores Tripartite n. 4 de 24.05.2011 já constitui-se em instrumento relevante, que deverá ganhar em efetividade se acompanhada do conjunto das sugestões aqui sistematizadas.

Por isto mesmo, e por conta da imensa diversidade de situações e arranjos territoriais locais, tal tarefa constitui-se em desafio para os diferentes níveis de gestão na sua elaboração e materialização, com um “desenho” que consiga explicitar limites, tempos, metas, objetivos, indicadores de desempenho, entre outros. No mesmo sentido, não cabe apresentar uma formatação prévia de um protocolo, homogêneo e rígido para todos os municípios, mas sim, apresentar para o debate alguns pressupostos – por definição necessários –, para que se inicie um processo de validação e de credenciamento social e institucional em torno desta(s) peça(s) de referência e de “modulação” do trabalho das equipes promotoras, executoras e articuladoras da política social por dentro dos territórios locais.

Reconhecendo este desafio, a proposição e a constituição de um protocolo deve incorporar e integrar valores, práticas e padrões de funcionamento por parte das equipes técnicas e co-gestores locais desde o interior dos CRAS. Deve incorporar, ainda, a preocupação em internalizar caminhos criativos e mais focalizados para a apropriação e a gestão de dados e informações que explicitem os processos de produção, reprodução e perpetuação das desigualdades sociais. Por fim, deve compartilhar os meios que permitam intensificar e ampliar a efetividade e a eficácia do processo destinado a operacionalizar a territorialidade como dimensão

necessária para a execução da política social, assegurando assim, condições para a promoção de ações que possam qualificar progressiva e positivamente o desenvolvimento social local.

Não obstante, antes de lançar quaisquer proposições de caráter mais operativo, cabe deixar claro os pressupostos de validação citados acima, tendo em vista a constituição de uma proposta de protocolo.

— 1. Relevância do reconhecimento político da territorialidade como dimensão da política social por parte dos principais núcleos e setores tomadores de decisão dos governos locais, em particular do seu gestor principal. Isto se concretiza por meio do seu envolvimento na definição de uma agenda clara que valorize e acione meios técnicos e recursos para a consecução das necessidades que se colocam para a instrumentalização e operacionalização da territorialidade como dimensão transversal da política social;

— 2. A dimensão da territorialidade e o princípio da descentralização são indissociáveis. O cumprimento das exigências já formalizadas e institucionalizadas previstas desde a PNAS e demais peças regulatórias da política, que orientam o trabalho dos CRAS visando a sua articulação à realidade específica do seu território, exige a construção de autonomias e empoderamentos. Cabe ressaltar, todavia, que, também nesse caso não há “formatações” prontas e “disponíveis ao consumo”. Volta-se aqui, portanto, para o reconhecimento da importância da construção política de consensos e agendas;

— 3. Valorização e sistematização dos conhecimentos apropriados pelas equipes locais a partir do seu exercício cotidiano de trabalho e vivência no território, materializados e consolidados em diferentes ações e atividades (visitas, atendimentos, atividades com grupos de usuários, acolhimentos e encaminhamentos, cadastramentos, entrevistas, elaboração de pareceres sociais, atividades de vigilância social, promoção e organização de eventos etc.);

— 4. Permanente capacitação das equipes locais direcionada ao uso de tecnologias da informação e da comunicação social e compreensão básica de linguagem cartográfica;

— 5. Adequação progressiva dos espaços internos dos CRAS, garantindo condições para a adequada execução das agendas e pautas resultantes do cumprimento/atendimento desses pressupostos.

Por fim, na direção da constituição de uma proposta de protocolo, são apresentadas orientações de caráter objetivo e operativo.

— I. A elaboração dos Mapas da Exclusão/Inclusão Social deve ser articulada e realizada de forma integrada entre a equipe e outros setores do governo local. Deve também contar com o suporte de órgãos e instituições das outras esferas públicas e de governo e com a participação da sociedade civil.

► **ASSISTÊNCIA SOCIAL E TERRITORIALIDADES**

- II. A análise dos Mapas da Exclusão e os resultados e encaminhamentos decorrentes dessa operação devem-se dar em função de: a) áreas prioritárias de atuação; b) relação com a localização dos CRAS e do conjunto de outros equipamentos públicos existentes (e ou dos CRAS a serem implantados). Esse processo também pode contar com o suporte de órgãos e instituições das outras esferas públicas e de governo e com a participação da sociedade civil.

- III. A delimitação das áreas de referência dos CRAS, em função dos procedimentos anteriores, deve atender aos seguintes parâmetros: a) compatibilização imediata com os setores censitários (IBGE, 2010); b) compatibilização progressiva: refinamento e aperfeiçoamento progressivo e permanente das bases de dados e sistemas de informação disponíveis, de acordo com a delimitação das áreas de referência (trabalho de padronizar e atualizar as bases e sistemas que geram informações, com as áreas de referência).

- IV. Incorporação do Mapa da Exclusão/Inclusão Social e seus resultados, bem como as áreas de referência como instrumentos permanentes da política municipal da Assistência Social, tomando-os como parâmetros para a elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social, bem como inscrevendo os resultados de sua análise como elementos estratégicos para promoção de ações integradas de desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITOUN, J. e MIRANDA, L. (orgs.) **Desenvolvimento e Cidades no Brasil. Contribuições para o Debate sobre as Políticas**. Recife: FASE: Observatório das Metrópoles, 2009. 194 p.

BOURDIEU, P. Efeitos de lugar. In: BOURDIEU, P. (coord.) **A miséria do mundo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 159-166.

BRASIL. **CAPACITASUAS. SUAS configurando os eixos de mudança**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Instituto de estudos especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - 1ª ed. – Brasília: MDS, 2008. 136 p.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2000 e 2010**. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: MDS, 1993

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2005. 84 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília: MDS, 2009. 72 p.

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

CASTRO, I. E. de. Instituições e territórios. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. Florianópolis: **Geosul**, 2003. v.18, n.36, p. 7-28.

CEMESPP. Atlas da Exclusão/Inclusão Social do Interior Paulista. Presidente Prudente: CEMESPP – FCT Unesp. 2004. Disponível em: http://www.4shared.com/office/dByJRWnc/1_ATLAS_2004a.html

COSTA, A. B. **Exclusões sociais**. Lisboa: Gradiva, 2001.

COUTO, B.R. et al (orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: Uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

FAVARETO, A. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Santiago do Chile: Centro Latino Americano para el desarrollo rural, 2009. 92 p.

GUIMARÃES, R. B. et. Al. Atlas da Exclusão/Inclusão Social de Presidente Prudente. CEMESP, FCT/Unesp, 2003. Disponível em: <http://www.fct.unesp.br/index.php?CodigoMenu=1336&CodigoOpcao=1349&Opcao=1339>

HAESBAERT, R. A multiterritorialidade do mundo e o exemplo da Al Qaeda. **Revista Terra Livre**. São Paulo: AGB: jan-jun. 2002, ano 18, v.1, n. 18. pp. 37-46.

HAESBAERT, R. Desterritorialização: entre redes e os aglomerados de exclusão. In: **CASTRO, I. E. de et al. (orgs.) Geografia: Conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. pp. 165 – 206.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização. Do "fim dos territórios" à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

KOGA, D. **Medidas de cidades. Entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LINDO, P. V de F. **Geografia e política de Assistência Social: Territórios, Escalas e representações cartográficas para políticas públicas**. Presidente Prudente: FCT/Unesp, 2010. 207 f. Dissertação (Mestrado em Geografia).

McGUIRK, P e O'NEILL, P. Critical geographies with the State: The problem of social vulnerability and the politics of engaged research. **Antipode**. doi: 10.1111/j.1467-8330.2011.00976.x. 2012.

MAGALDI, S. B. et al. Informação para o desenvolvimento social: construindo metodologia participativa de representação do território com o auxílio de técnicas geográficas e cartográficas (territórios dos CRAS de Presidente Prudente/SP). In BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Catálogo de práticas e estudos vencedores do Premio Rosani Cunha de Desenvolvimento Social**. 1ª ed. Brasília: SAGI/MDSI, 2010.

MARICATO, M. E. **A produção capitalista da casa e da cidade**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

MARTINS, J. DE S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MELAZZO, E. S. e CASTRO, C. A. A escala geográfica: noção, conceito ou teoria? **Terra Livre**, v. 2, p. 133-142, 2008.

MELAZZO, E. S. **Padrões de desigualdades em cidades paulistas de porte médio**. A agenda das políticas públicas em disputa. 2006. 222 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

MELAZZO, E. S. e GUIMARÃES, R.B. (orgs.) **Exclusão social em cidades brasileiras. Um desafio para as políticas públicas**. São Paulo: Unesp, 2010.

OLIVEIRA, L. Os excluídos existem? Notas sobre a elaboração de um novo conceito. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, ano 12, n. 33, 1997. p. 49-60.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

ROLNIK, R. e KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. Porque nossas cidades continuam tão precárias? In: **Revista Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 89, março/2011, pp. 89-109.

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

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

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 2008.

SECHI, L. Políticas públicas. **Conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das letras, 2000.

SENRA, K. V. **Políticas e instituições para o desenvolvimento econômico territorial. O caso do Brasil**. Santiago do Chile: ILPES/CEPAL, 2010. 109 p.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, M.E. (org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. pp. 21-36.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual. Natureza, capital e a produção do espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

SMITH, N. Contorno de uma política espacializada: Veículos dos sem-teto e produção de escala geográfica. In: ARANTES, A. A. (org.). **O Espaço da diferença**. Campinas: Papi-rus, 2000. pp. 132-175.

SOUZA, M. J. L. de. O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autônoma. **Território**. Rio de Janeiro: LAGET/UFRJ, ano V, n. 8, jan/jun. 2000. pp. 67-100.

SPOSATI, A. (Coord.) **Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo**. São Paulo: EDUC, 1997.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: O que pode o poder local? In: **Anais do VI Encontro da ANPUR**: Rio de Janeiro, 2000. pp. 140-151.

VERAS, M. P. B. Notas ainda preliminares sobre exclusão social: Um problema brasileiro de 500 anos. In: **VERAS, M.P.B. Por uma sociologia da exclusão social. O debate com Serge Paugam**. São Paulo: EDUC, 1999. p. 13-48.