

CONTRIBUIÇÕES DO(A) GEÓGRAFO(A) À POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PAIÇANDU-PR

Joyce Allane Apolinário FERREIRA¹

RESUMO

Pretende-se, com o presente artigo, evidenciar como o(a) geógrafo(a) pode contribuir com a Política Pública de Assistência Social, sobretudo nos processos de gestão. A metodologia utilizada foi desenvolvida, em 2010, por pesquisadores do Centro de Estudos e de Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas (Cemespp), 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 da cidade de Paiçandu-PR foram obtidos do banco de dados do IBGE (Censo Demográfico de 2010) e posteriormente organizados em planilhas. As representações cartográficas foram produzidas no *software* QGIS. Foi feito também o mapeamento se utilizando do banco de dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Paiçandu-PR com informações do CadÚnico sobre o programa social Bolsa Família. Os resultados revelaram que a identificação cartográfica das áreas que acumulam grandes desvantagens sociais pode servir para o gestor da política pública analisar as prioridades e demandas sociais, além de evidenciar o(a) geógrafo(a) 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. Mapas. Geografia. Paiçandu-PR.

¹ Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

CONTRIBUTIONS OF THE GEOGRAPHER TO THE PUBLIC POLICY OF SOCIAL ASSISTANCE IN THE MUNICIPALITY OF PAIÇANDU-PR

ABSTRACT

This article intends to show how the geographer can contribute to the Public Policy of Social Assistance, especially in management processes. The methodology used was developed in 2010 by research carried out by the Center for Studies and Social Exclusion for Public Policies (Cemespp), at Universidade Estadual Paulista (Unesp), which consists of using public statistics to construct 10 simple social indicators and a summary indicator (Social exclusion/inclusion). Statistical data for the city of Paiçandu-PR were obtained from the IBGE database (2010 Demographic Census) and later organized into spreadsheets. The cartographic representations were made in the QGIS software. Mapping was also carried out using the Paiçandu database provided by the Municipal Secretary of Social Assistance-PR with information from CadÚnico on the Bolsa Família social program. The results revealed that the cartographic identification of areas that accumulate great social disadvantages can help the public policy manager to analyze social priorities and demands, in addition to highlighting the geographer as a professional capable of improving social protection and cooperating for the strengthening of citizenship.

Keywords: Social exclusion/inclusion. Public Policy on Social Assistance. Maps. Geography. Paiçandu-PR.

1 INTRODUÇÃO

Historicamente no campo das políticas públicas brasileiras as demandas têm sido pensadas e trabalhadas a partir de pontos específicos, o que provoca, não raras vezes, uma desarticulação entre as diferentes políticas e o entendimento fragmentado da totalidade social. Entretanto, destacamos que a compreensão da totalidade se dá pelas diferentes escalas de análise e pelas múltiplas lentes de leitura da realidade social. Por essa razão, estabelecemos nesse trabalho uma possibilidade de análise e ação na área de Assistência Social por parte do(a) geógrafo(a).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 houve avanços na 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. O artigo 203 da Constituição Federal faz saber que Assistência Social será prestada a quem dela necessitar tendo, dentre outros objetivos, “a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice” (BRASIL, 1988). Vale salientar que essa forma de pensar e regulamentar a Assistência Social permitiu uma mudança nas práticas como o assistencialismo e clientelismo que confundiam assistência com caridade.

Em 1993, mais uma normativa caracteriza os avanços na área, com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Esta lei 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, foi 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.

A partir desse período, o conjunto normativo que passa a constituir a Proteção Social, prevista na Constituição de 1988, abriu possibilidades de atuação profissional, da qual destacaremos a possibilidade de atuação do(a) geógrafo(a). Vale destacar que a PNAS definiu em suas normas, resoluções e manuais técnicos a centralidade da análise territorializada das demandas sociais em todos os entes da administração pública (União, Estados e Municípios), isso implicou na incorporação do território em todo o processo de gestão da Política de Assistência Social, tratando de suas dimensões quantitativas e/ou qualitativas, sejam objetivas ou subjetivas.

No texto da PNAS destaca-se que a Assistência Social precisa garantir a proteção social através de uma visão inovadora capaz de entender que as populações têm necessidades diversas. Dessa forma, tal proteção, exige que os profissionais responsáveis pela implementação da política pública se aproximem do cotidiano das pessoas a fim de conhecerem a realidade e identificarem as vulnerabilidades que incidem sobre o território (BRASIL, 2005, p. 15).

Nesse sentido, se faz necessário o conhecimento da realidade do município para relacionar as pessoas aos seus territórios e, por essa razão, a política se configura na perspectiva socioterritorial, ou seja, fazendo suas intervenções, essencialmente, nos territórios. Essa característica da política “tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações” (BRASIL, 2005, 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 a análise de setores até então invisíveis da sociedade devido ao risco de vulnerabilidade social. 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, tarefa necessária a umas das funções da política - a Vigilância Socioassistencial, - que tem como uma de suas atribuições a construção de índices territorializados.

A Vigilância Socioassistencial tem um papel essencial no planejamento e gestão da política de assistência social, pois através dela se estuda as demandas do município, elabora planos e diagnósticos da realidade do território que auxiliam os gestores e profissionais da assistência na tomada de decisões.

De acordo com o documento de orientações técnicas, 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 [...] (BRASIL, 2018, p. 9).

Isso 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. Para tanto, a vigilância, deve produzir e organizar informações qualitativas e quantitativas para auxiliar no planejamento e gestão da política de assistência social.

A Vigilância Socioassistencial 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” nas diversas escalas territoriais. Ou seja, o(a) Geógrafo(a) 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 desse conhecimento técnico, esse profissional contribui com uma visão sistêmica na caracterização objetos e na identificação das contradições das ações que produzem o espaço geográfico.

Além disso, 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 [...]” e “[...] sua distribuição no território” (BRASIL, 2012, p. 41).

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 geográfica, 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 que o(a) geógrafo(a) tem condições de contribuir na organização, estruturação, padronização, mapeamento e leitura de informações que possam se transformar em conhecimento útil a Assistência Social.

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 Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)², Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)³, Cadastro Único (CADÚNICO)⁴ e órgão gestor.

Para alcançar tal objetivo, de análise territorial, precisa-se conhecer o território onde se atua para, desta forma, dar voz aos diferentes usuários da política 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. Identidade é sentir pertencente àquilo que nos pertence, o lugar da resistência, das relações e trocas materiais entre os sujeitos (BRASIL, 2013).

Percebemos que o conceito de território usado é muito valioso nos documentos norteadores da Política de Assistência Social, pois permite entender o território de vivência e

² O CRAS tem o objetivo de fortalecer a convivência com a família e com a comunidade.

³ 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.

⁴ 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.

exercício da vida. Ele permite que se compreenda o território não somente pela sua representação cartográfica, mas também pela sua dinâmica social. Ou seja, o território entendido não apenas como área demarcada, mas compreendido como fração do espaço disputado por atores sociais de acordo com os diversos usos que se faz dele. Em outras palavras, território não é apenas representação, é relação. Nesse sentido, numa perspectiva relacional, compreender o território implica compreender as relações de poder que imperam no espaço (RAFFESTIN, 1993; SOUZA, 2009).

Perante o exposto, procuramos, no presente artigo, evidenciar algumas possibilidades que o(a) geógrafo(a) tem para contribuir com a gestão da Política Pública de Assistência Social no âmbito dos municípios, especialmente em relação à análise e representação territorial das informações produzidas por diferentes órgãos de governo, essenciais para a tomada de decisões.

Dada as amplas possibilidades de análise do território e os limites impostos ao presente artigo, focaremos em duas possibilidades que podem evidenciar contribuições que o(a) geógrafo(a) pode dar no âmbito da Política de Assistência Social do município de Paiçandu, Paraná. A primeira delas diz respeito à identificação, por meio de mapas, dos espaços intraurbanos prioritários para as políticas públicas municipais, através da aplicação de um sistema de indicadores baseados em dados censitários que tem como produto final uma síntese cartográfica de inclusão/exclusão social⁵. 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. As duas possibilidades serão melhor detalhadas na metodologia.

Diante destas possibilidades, se faz necessário destacar que, a Cartografia, conhecimento indispensável ao trabalho do(a) geógrafo(a), desempenha papel fundamental. É preciso salientar, entretanto, que ela tem uma função não apenas instrumental, mas também política (CRAMPTON, 2008; HARLEY, 2009).

2 CARTOGRAFIA, MAPA E GEOGRAFIA

A cartografia tem assessorado a Geografia desde a Antiguidade clássica. Mais precisamente, entre os gregos que promoveram grandes avanços em várias áreas de conhecimento,

⁵ Alguns trabalhos têm se dedicado à análise de indicadores para determinar o grau de exclusão/inclusão social. Dentro dessa temática, Sposati (1996) inaugurou uma metodologia de construção de indicadores socioterritoriais para exclusão/inclusão social aplicados à cidade de São Paulo, que posteriormente foi seguida em outros trabalhos (GENOVEZ, 2002; MELAZZO; GUIMARÃES, 2010).

Geografia e Cartografia eram indistintas⁶. Na verdade, estas refletem o esforço do homem de entender o mundo. Registra 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: *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; 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, eles são recursos gráficos que exprimem o poder social, 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

⁶ A Geografia ganha *status* de ciência no século XIX, na Alemanha, com Alexandre Von Humboldt e Carl Ritter (MORAES, 1987).

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” (CRAMPTON, 2008, 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 os(as) geógrafos(as) estabeleçam 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”. Sendo assim, eles podem auxiliar na compreensão do território, uma vez que 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.

Não é possível desvincular os processos sociais das dinâmicas territoriais e como isso afeta a cidadania dos sujeitos. Na medida em que o uso das ferramentas de cartografia é imprescindível para o melhor conhecimento do território e considerando que o(a) geógrafo(a) reúne essas competências técnicas e sensibilidade para as questões sociais, ele(a) pode contribuir enormemente para a Política Pública de Assistência Social, em especial nos processos de gestão, como a Vigilância Socioassistencial.

3 MATERIAS E MÉTODOS

Um dos campos de atuação do Geógrafo consiste no levantamento e mapeamento destinados à solução dos problemas regionais. Outra importante atribuição deste profissional destacada na lei que disciplina a profissão do Geógrafo (nº 6.664/1979) diz respeito às atividades destinadas ao planejamento e implantação da política social e econômica através de órgãos 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, política e social que se manifestam no território.

Por esta razão, a fim de evidenciar as possibilidades de atuação do(a) geógrafo(a) na política pública de assistência social, destacaremos nesse artigo as representações cartográficas feitas por duas fontes de dados. A primeira delas refere-se aos dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a segunda corresponde aos dados da Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Paiçandu, Paraná.

O município de Paiçandu, que constitui nosso estudo de caso, localiza-se na Mesorregião Geográfica Norte Central do estado do Paraná, limitando-se com os municípios de Maringá, Mandaguaçu, Ourizona, Doutor Camargo, Ivatuba e Floresta. Segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), 2018, o município foi criado através da Lei Estadual nº 4.245, de 25 de julho de 1961 e hoje abrange uma área territorial total de 170.896 Km². De acordo com o IBGE, em 2010 o município possuía uma população de 35.936 habitantes. E, em 2020, a população estimada é de 41.773 habitantes.

A metodologia utilizada para a produção do mapa de inclusão/exclusão social foi desenvolvida por pesquisadores do Centro de Estudos e de Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas (CEMESPP), grupo de pesquisa interdepartamental da Universidade Estadual Paulista (Unesp).

A proposta metodológica consiste no uso de estatísticas públicas, levantadas nos Censos Demográficos do IBGE, 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.

O conjunto de indicadores do Quadro 1 são utilizados como medida quantitativa para determinar o grau de exclusão/inclusão social. 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.

Quadro 1 - Sistemas 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;
	Educacional	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).

O conceito de exclusão está diretamente relacionado ao de inclusão social, uma vez que alguém é excluído de uma dada situação de inclusão (SPOSATI, 2000). 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 1, 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 [...]”, que pode ter sido construído a partir de interesse teórico, como pesquisa acadêmica, ou para interesse na formulação de políticas públicas (JANUZZI, 2006).

O indicador social é um recurso metodológico, instrumento de quantificação e qualificação das condições de vida e da realidade social e, se bem empregado, pode enriquecer a interpretação, orientar a análise, formulação e implementação de políticas públicas sociais (JANUZZI, 2006).

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 correspondem às dez variáveis do 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, a 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.

Destacamos que a utilização dos dados do IBGE se deu por ser uma fonte de dados gratuita e confiável, além de serem metodologicamente transparentes, características importantes para a construção de um bom indicador social (JANUZZI, 2006).

A etapa de levantamento de dados do Censo Demográfico (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 censitários⁷, cada setor tem um código composto por 15 dígitos da seguinte forma: UFMMMMMDDSDSSSS, 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.

⁷ 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.

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:

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

As classes são estabelecidas pela técnica das medianas que distribui a frequência igualmente entre elas.

Já os percentuais intersetoriais consideram a relação entre os dados da variável de toda a cidade e os 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 411750305000006, no ano de 2010, por exemplo, possuía 74 responsáveis por domicílios particulares permanentes sem rendimento, enquanto a cidade de Paiçandu possuía 856. Isso significa que esse setor, em 2010, concentrava 8,64% dos chefes de família sem rendimento da cidade.

Estabelecemos classes para esta variável pela técnica estatística do percentual acumulado. 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 de evidenciar as áreas onde há concentração da variável considerada.

Além da produção do mapa de síntese 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.

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 agregá-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 os dados dos endereços dos beneficiários do Programa Bolsa Família de Paiçandu para gerar mapas de localização dos usuários deste programa. Primeiramente, organizamos a base cartográfica para localização dos usuários deste serviço, pois a prefeitura não detinha uma base adequada para o mapeamento dos dados cadastrais. A Secretaria Municipal de Assistência Social 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. O resultado possibilitou a produção de um mapa do 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.

Com os dados dos beneficiários do programa social, também elaboramos um mapa calor, também conhecido como densidade de Kernel. O interpolador densidade de Kernel consiste numa

alternativa para analisar o comportamento de padrões espaciais de pontos e estimar a intensidade dos dados em toda a área de estudo. Trata-se de um interpolador que realiza a função de contagem de todos os pontos dentro de uma região de influência e é muito útil para fornecer uma visão geral da distribuição espacial dos dados (CÂMARA; CARVALHO, 2020).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A elaboração e tratamento estatístico do sistema de indicadores (Quadro 1), construídos com dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010, escolhidos de acordo com a dimensão constituinte do conceito de exclusão/inclusão social, resultou na produção de 10 mapas que revelam características relacionadas às questões de habitação, nível de escolaridade e renda. A leitura preliminar desses mapas permite entender a dinâmica espacial da cidade de Paíçandu/PR e visualizar os territórios que acumulam grandes desvantagens sociais. No entanto, nesse artigo, por fins de objetividade, não será possível apresentar todo o conjunto dos mapas dos indicadores simples. Apresentaremos o resultado de ao menos um indicador simples de cada dimensão e, por último, o indicador composto, ou seja, a aglutinação desses indicadores, que gerou um mapa de síntese de exclusão/inclusão social.

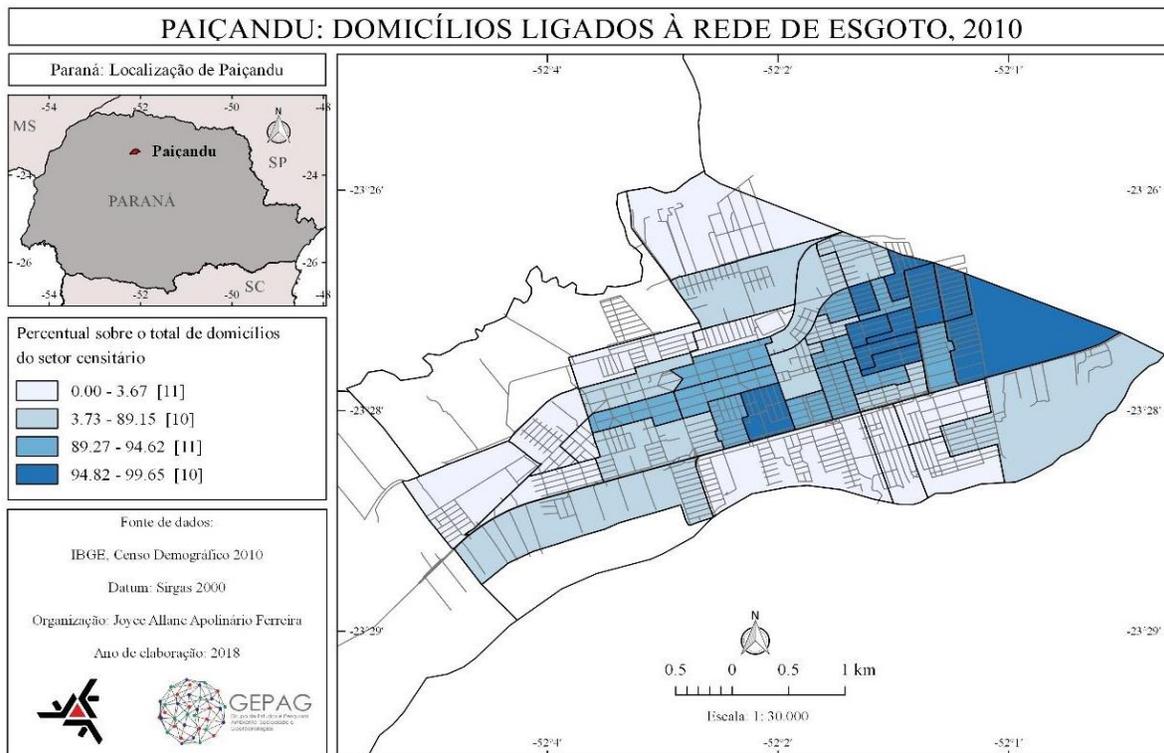
A análise dos mapas referentes à variável ambiental revela que, em 2010, a cidade de Paíçandu contava com 42 setores censitários com 10.622 domicílios particulares permanentes. Ao analisar a situação por setor censitário, 16 dos 42 setores (38,09%) apresentavam domicílios com ausência de banheiros.

No que diz respeito a variável "domicílios com 4 banheiros ou mais", verificamos que 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 estavam os setores que não tinham domicílios com 4 banheiros ou mais, o que corresponde a 24 setores (57,14%). Verifica-se que os dados referentes a esse indicador permitem compreender o seu extremo, ou seja, a ausência de banheiros, que se relevou nas áreas opostas das quais há abundância dessa infraestrutura básica de higiene.

Ainda sobre a dimensão ambiental, apresentamos o mapa da variável que corresponde ao “Percentual de domicílios ligados à rede de esgoto” (Figura 1). Esse indicador revela dados

relacionados ao saneamento básico que é direito de todo cidadão, no entanto a ausência desse direito prejudica o meio ambiente e a saúde pública. Dessa forma, verifica-se que, mesmo sendo um direito, em 11 setores censitários havia uma carência deste serviço.

Figura 1 - Paçandu - domicílio ligados à rede de esgoto, 2010



Fonte dos dados: IBGE (2010). Elaborado pela autora.

Destacamos que ao analisar a situação por domicílios, constata-se que 2.583 domicílios apresentavam as piores condições relacionadas a este indicador. É visível no mapa que os setores com os maiores percentuais estão concentrados na região central e em uma área de expansão a nordeste da cidade. De maneira geral, conclui-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.

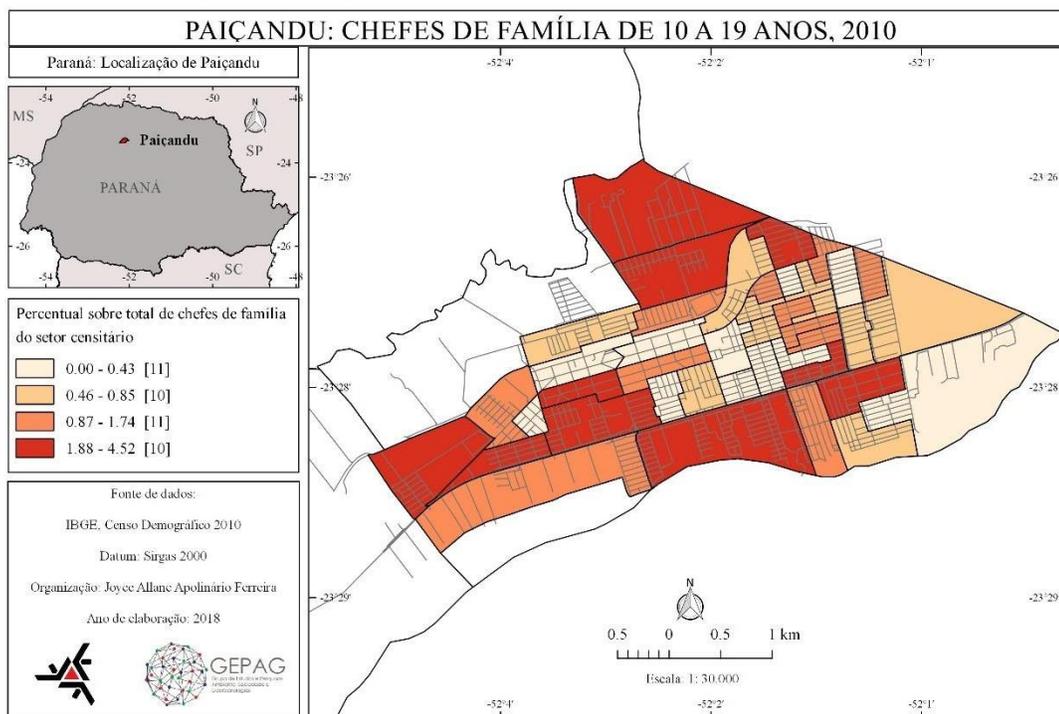
Em relação a dimensão demográfica, o indicador que diz respeito aos “habitantes por domicílio” revela o número médio de moradores de cada setor censitário em relação ao conjunto de moradores da cidade. Trata-se da razão do total de moradores residentes em domicílios particulares pelo total de domicílios 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.

Os dados referentes a esse indicador nos revelaram que nos 42 setores censitários de 2010 haviam 34.194 habitantes distribuídos em 10.622 domicílios, o que confere uma densidade habitacional de 3,21 pessoas por domicílio. Contudo, a partir da leitura do mapa, percebeu-se que estes dados não se encontravam bem distribuídos pelo espaço da cidade. Verificamos que os setores com menor densidade se encontravam no centro da cidade. Por outro lado, os setores com mais pessoas por domicílio, localizavam-se nos arredores da cidade, sobretudo a norte, sudoeste e sudeste da cidade.

A Figura 2 traz a representação do “Percentual de chefes de família de 10 a 19 anos”.

Figura 2 - Paicandu - chefes de família de 10 a 19 anos, 2010



Fonte dos dados: IBGE (2010). Elaborado pela autora.

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

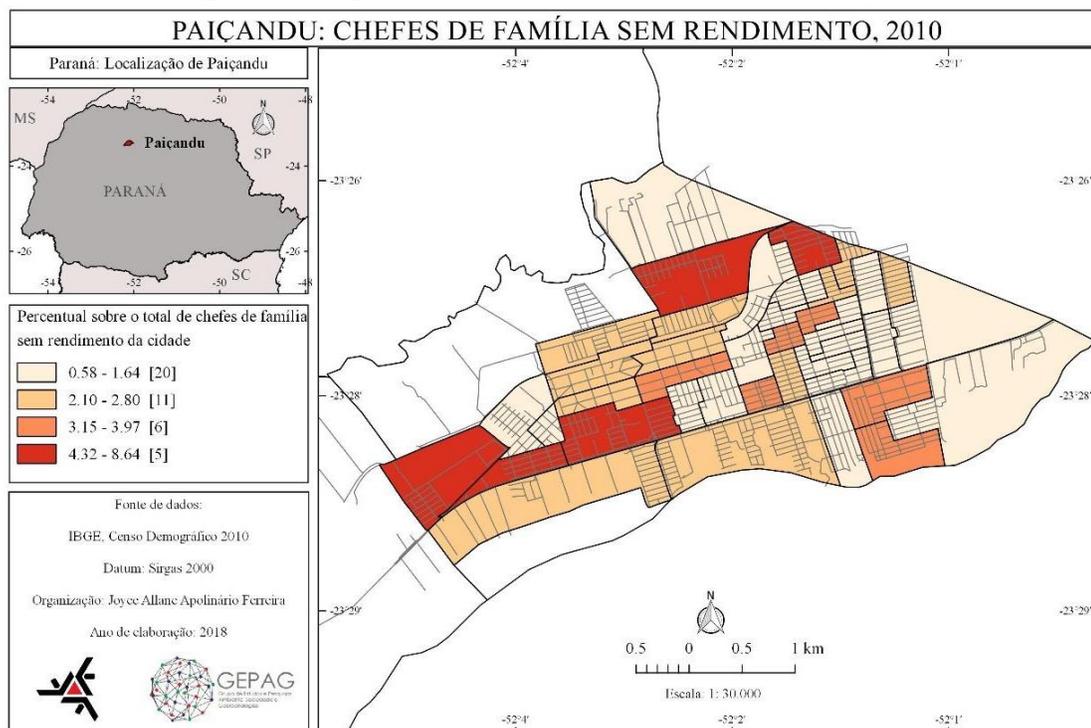
cruzado com os dados de evasão escolar para averiguar as relações e auxiliar medidas de contenção destes números.

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 localizavam-se a norte, sul e sudoeste da cidade.

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 referentes as variáveis da dimensão econômica como veremos a seguir na Figura 4.

A Figura 3 apresenta o "Percentual de chefes de família sem rendimento" variável referente a dimensão econômica. No ano de 2010 havia 856 chefes de família sem rendimento em Paçandu. 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.

Figura 3 - Paçandu - chefes de família sem rendimento, 2010



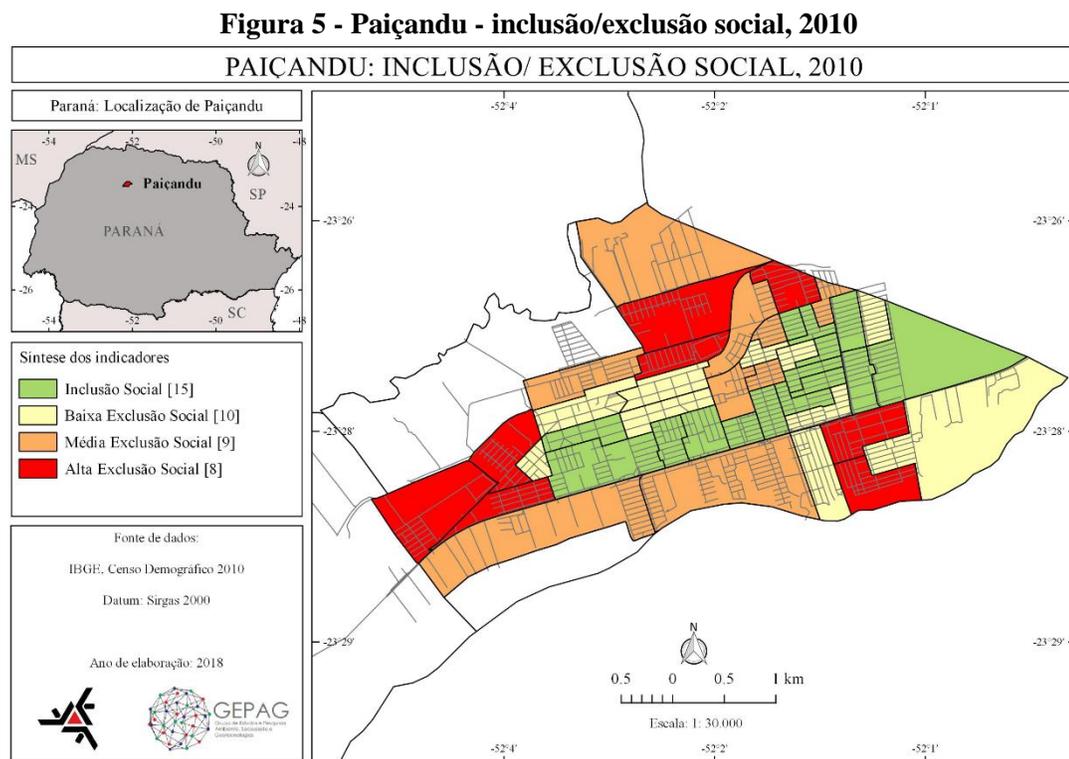
Fonte dos dados: IBGE (2010). Elaborado pela autora.

ajudar no sustento familiar. Constata-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.

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 (Figura 3).

Dessa forma, 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.

Após apresentar os mapas referentes a alguns dos indicadores simples, apresentaremos o indicador composto que resultou da agregação dos dados quantitativos dos indicadores simples que representam as dimensões do conceito social abstrato (JANUZZI, 2006). Por essa razão, o indicador composto refere-se a uma medida quantitativa do conceito social abstrato que permite ler os territórios de inclusão e exclusão social conforme a Figura 5.



Fonte: IBGE (2010). Elaborado pela autora.

A Figura 5 apresenta o mapa síntese inclusão/exclusão social em 2010. Nesse ano a cidade de Paiçandu possuía 42 setores censitários com 10.622 domicílios particulares permanentes. Verifica-se que, dos 42 setores censitários, 15 apresentavam inclusão social; 10, baixa exclusão social; 9, média exclusão social; e 8, alta exclusão social. Com exceção dos setores com inclusão social, 65,85% dos setores apresentavam de baixa a alta exclusão social e encontravam-se, sobretudo, no entorno da cidade. Essas áreas que apresentam desvantagens sociais precisam ser evidenciadas, mapeadas e diagnosticadas para que sejam direcionadas medidas das políticas públicas sociais vigentes, bem como propostas de formulações de políticas futuras.

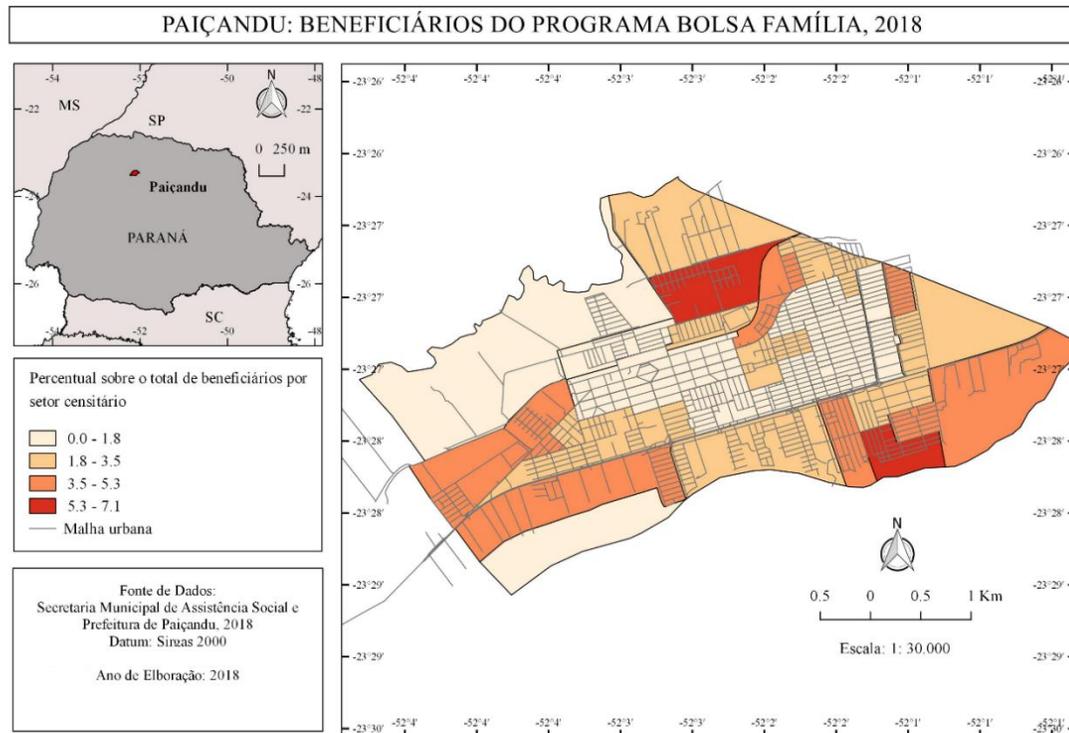
Com o resultado da síntese de inclusão/exclusão social é possível identificar as áreas que estão mais vulneráveis à exclusão social que consiste, muitas vezes, no território de atuação da política pública de Assistência Social. Sendo assim, de posse deste mapa, o gestor da política tem condições de estabelecer correlações com o território, entender a realidade e, conseqüentemente, poder elaborar estratégias para cumprir as funções da Vigilância Socioassistencial. Dessa maneira, este mapa evidencia duas importantes contribuições relativas à Geografia. Primeiro, como o(a) Geógrafo(a) pode contribuir no processo de levantamento, tratamento e processamento de dados. E segundo, por colocar o mapa como um importante instrumento para o planejamento. O teor político dos mapas permite a leitura das desigualdades territoriais, possibilitando aos gestores públicos analisarem as prioridades referentes aos problemas sociais.

Com base nos dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social sobre o Programa Bolsa Família (PBF), apresentamos as Figuras 6 e 7.

A Figura 6 revela 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. De acordo com a secretaria, existiam 4.309 beneficiários do programa em Paiçandu em 2018.

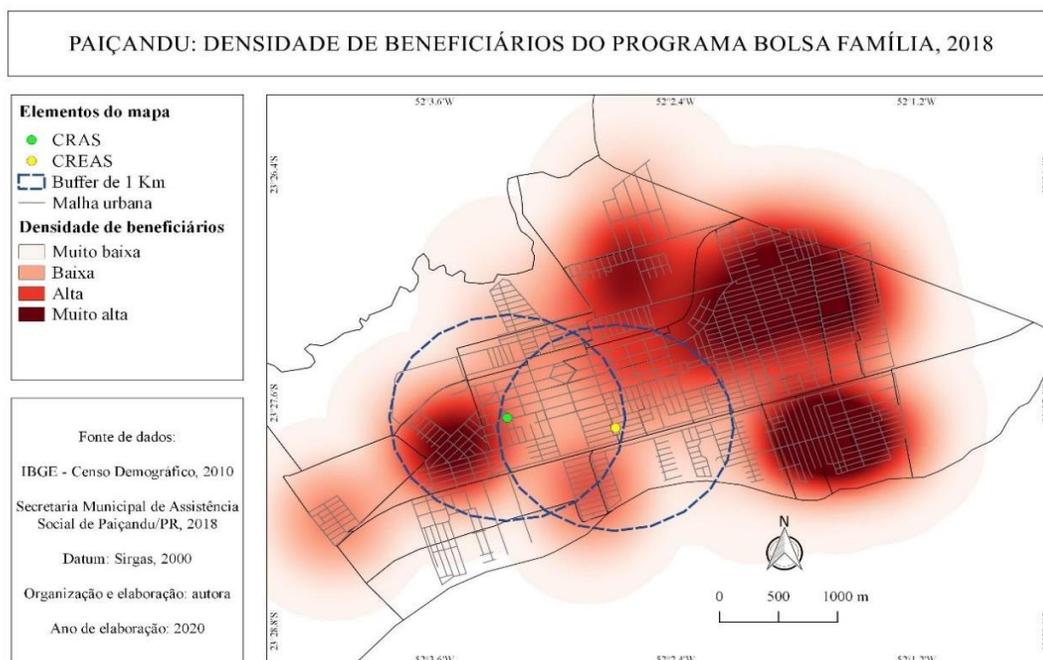
A Figura 7 proporciona uma análise espacial da densidade dos atendidos pelo programa Bolsa Família. A representação (Figura 7) destaca na cor mais escura onde há maior concentração de beneficiários. Os círculos na cor azul, constituem-se em um buffer com um raio de 1000 metros construídos entre as unidades do CRAS e CREAS, com a finalidade de analisar a localização desses equipamentos em relação à demanda de serviços, conforme orienta a legislação da política. Nota-se que há relações entre os mapas (Figuras 5, 6 e 7) e que em conjunto com outras estatísticas e indicadores permitem aos gestores uma leitura do território de atuação.

Figura 6 - Paçandu - beneficiários do programa Bolsa Família, 2018



Fonte: Secretaria de Assistência Social. Elaborado pela autora.

Figura 7 - Paçandu - densidade de beneficiários do programa Bolsa Família, 2018



Fonte: Secretaria de Assistência Social. Elaborado pela autora.

Esses resultados permitiram que algumas das atribuições da Vigilância Socioassistencial fossem realizadas: o mapeamento das necessidades e demandas territoriais; e o mapeamento de programas em função do reconhecimento de como as demandas se fazem presente e se configuram concretamente nos territórios (BRASIL, 2013, p. 29).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tradicionalmente no campo das políticas públicas brasileiras as demandas têm sido pensadas e trabalhadas a partir de pontos específicos, o que provoca, não raras vezes, uma desarticulação entre as diferentes políticas e o entendimento fragmentado da totalidade social. Entretanto, acreditamos que a compreensão da totalidade se dá pelas diferentes escalas de análise e pelas múltiplas lentes de leitura da realidade. Por esse entendimento, esperamos que esse trabalho interesse à Geografia, evidentemente, mas também às áreas de assistência social, saúde, educação, dentre outras, a fim de que as diferentes políticas públicas dialoguem em prol do atendimento aos necessitados e na busca pela redução das desigualdades.

Nesse trabalho, procuramos demonstrar que o fortalecimento da política pública de assistência social abriu grandes possibilidades de atuação para o(a) geógrafo(a). Mostramos que algumas destas possibilidades dizem respeito a sua capacidade técnica de lidar com dados estatísticos e a sensibilidade de compreender os processos sociais e as subjetividades humanas.

Para demonstrar esta capacidade, utilizamos, primeiramente, da metodologia desenvolvida pelo Cemespp para identificar as áreas que acumulavam desvantagens sociais na cidade de Paçandu/PR. O resultado indicou as diversas condições de vida dos cidadãos e evidenciou as áreas onde predominaram os maiores percentuais de exclusão social, o que reflete, evidentemente, na demanda por proteção social como ficou demonstrado na Figura 7. Ademais, evidenciou 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 às 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, destacamos alguns direcionamentos para pesquisas futuras relacionadas à:

a) produção de novos indicadores sociais articulados a tipificação dos serviços socioassistenciais

de forma a auxiliar a gestão de assistência social; b) ação da Geografia nas 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; c) 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; d) 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.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 6.664, de 26 de junho de 1979. Disciplina a profissão de Geógrafo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1979.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1993.

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

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Brasília, 2005.

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 e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas da vigilância socioassistencial**. Brasília, DF, 2018.

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

CÂMARA, G.; CARVALHO, M. S. **Análise espacial de eventos**. In: Análise Espacial de Dados Geográficos. INPE. Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/gilberto/livro/analise/cap2-eventos.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.

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, J. Uma introdução à cartografia crítica. In: ACSELRAD, H. (org.); VIÉGAS, R. N... [et al.]. **Cartografias sociais e território**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento urbano e Regional, 2008.

GENOVEZ, P. C. **Território e desigualdade: análise espacial interurbana no estudo da dinâmica de exclusão/inclusão social no espaço urbano em São José dos Campos**. 2002. 220 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Sensoriamento Remoto, Inpe, São José dos Campos.

HARLEY, B. Mapas, saber e poder. **Confins**, Paris, n. 5, abril 2009. Tradução: Mônica Balestrin Nunes.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico, 2010**.

IPARDES- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Caderno Estatístico Município de Paçandu**. Curitiba, outubro, 2018.

JANUZZI, P. de M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 3. ed. Campinas: Alínea, 2006.

LACOSTE, Y. **A geografia – isso serve, em primeiro lugar para fazer guerra**. Tradução: Maria Cecília França. Campinas, SP: Papirus, 1988.

LINDO, P. V. F. **Geografia e política de assistência social: territórios, escalas e representações cartográficas para políticas públicas**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

MARTINELLI, M.; GRAÇA, A. J. S. Cartografia temática: uma breve história repleta de inovações. **Revista Brasileira de Cartografia**, v. 67, n. 4, p. 913-928, jun. 2015.

MELAZZO, E. S.; GUIMARAES, R. B. **Exclusão social em cidades médias brasileiras**. São Paulo: Unesp, 2010.

PAIÇANDU. Secretaria Municipal de Assistência Social. Banco de dados. 2018.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, M. **A geografia aplicada**. Universidade da Bahia. 1960.

SOUZA, J. M. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1995. p. 77-116.

SPOSATI, A. **Mapa de exclusão/inclusão da cidade de São Paulo**. Local: São Paulo, Editora PUC-SP, 1996.

Data de recebimento: 21 de fevereiro de 2022.

Data de aceite: 13 de maio de 2022.