

# Instrumentos para análise e gestão de políticas sociais em unidades microterritoriais

## Instruments for analysis and management of social policies in micro territorial units

## Instrumentos para el análisis y la gestión de políticas sociales en unidades microterritoriales

*Luciene Rodrigues*

*luciene.rodrigues@pq.cnpq.br*

*Universidade Estadual de Montes Claros*

*Casimiro Marques Balsa*

*Universidade Estadual de Montes Claros*

*cm.balsa@fesh.unl.pt*

*Maria Elizete Gonçalves*

*Universidade Estadual de Montes Claros*

*maria.goncalves@unimontes.br*

**Resumo:** No Brasil, o Sistema Único da Assistência Social - SUAS (2004) concebe um sistema de seguridade e promoção social descentralizado, participativo, com base no território e nas famílias. A meta de territorializar as ações implica considerar o local em que as pessoas vivem, quantas são, quem são e o tipo de proteção de que precisam. O planejamento com base na média do município tem revelado pouco efetivo, levando à necessidade de informações acerca das condições de vida desmembradas em unidades menores que o município (regiões internas, bairros, comunidades). Este trabalho tem por objetivo apresentar e discutir uma metodologia para análise multidimensional da pobreza, que pode ser aplicada tanto no âmbito de unidades familiares quanto em diferentes escalas territoriais, como comunidades, bairros entre outros recortes de modo a auxiliar na avaliação e monitoramento de indicadores e dimensões relacionadas a aspectos materiais e simbólicos das condições de vida. As dimensões analisadas no Índice de Desenvolvimento Familiar - IDF referem-se à Ausência de Vulnerabilidade; Acesso ao Conhecimento; Acesso ao Trabalho; Disponibilidade de Recursos; Desenvolvimento Infantil e Condições Habitacionais. O estudo procede ao cálculo e discussão do IDF e realiza uma análise fatorial sobre acesso aos serviços públicos, risco social e participação comunitária, a partir de uma amostra estratificada por microterritórios dentro do universo da população pobre de uma cidade de porte médio e com gestão plena – a cidade de Montes Claros-MG.

**Palavras chave:** Pobreza. Vulnerabilidade. Índice de desenvolvimento familiar. Políticas sociais.

**Abstract:** In Brazil, the Social Assistance System - SUAS (2004) conceives social security and social promotion as system decentralized, participatory, based on the territory and in the families. The target of the actions implies consider the territory where people live, how many are, who they are and which type of protection they need. The planning based on the average of the municipality has revealed little effective, leading to the need for information on living conditions of dismembered into smaller units that the municipality (internal regions, neighborhoods, communities). This paper aims to present and discuss a methodology for multidimensional analysis of poverty, that can be applied both within the framework of family units as at different scales such territorial communities, neighborhoods and other cutouts to assist in assessment and monitoring indicators and dimensions related to symbolic and material aspects of living conditions. The dimensions analyzed in Family Development Index-IDF refer to absence of Vulnerability; Access to knowledge; Access to work; Disponibility of resources; Child development and Housing Conditions. The study will determine and discuss of IDF and performs a factor analysis about access to public services, community participation and social risk, based on a sample stratified by micro territories within the universe of the poor population of a medium-sized city and with entire management - the city of Montes Claros-MG.

**Keywords:** Poverty. Vulnerability. Family development index. Social policies.

**Resumen:** En Brasil, el Sistema Único de la Asistencia Social - SUAS (2004) concibe un sistema de seguridad y promoción social descentralizado, participativo, basado en el territorio y en las familias. El objetivo de territorializar las acciones lleva en cuenta el lugar donde las personas viven, cuántas son, quién son y el tipo de protección que necesitan. La planificación basada en medio del municipio se ha mostrado poco eficaz, levando a la necesidad de informaciones sobre las condiciones de vida desmembrada en unidades más pequeñas do que el municipio (regiones internas, barrios, comunidades). Este trabajo tiene como objetivo presentar y discutir una metodología para el análisis multidimensional de la pobreza, que se puede aplicar tanto en el ámbito de unidades familiares como en diferentes escalas territoriales, como comunidades, barrios y otros cortes con el fin de ayudar en la evaluación y monitoreo de indicadores y las dimensiones relacionadas con los aspectos materiales y simbólicos de las condiciones de vida. Las dimensiones analizadas en el Índice del Desarrollo de la Familia - IDF se refieren a la ausencia de la vulnerabilidad; acceso al conocimiento; acceso al trabajo; disponibilidad de recursos; el desarrollo infantil y condiciones de habitación. El estudio realiza el cálculo y la discusión del IDF y realiza un análisis factorial sobre el acceso a los servicios públicos, el riesgo social y participación de la comunidad a partir de una muestra estratificada por microterritorios dentro del universo de la población de una ciudad de tamaño medio y gestión completa - la ciudad de Montes Claros, Minas Gerais.

**Palabras claves:** Pobreza. Vulnerabilidad. Índice de desarrollo de la familia. Políticas sociales.

## 1 INTRODUÇÃO

Historicamente, do pós-guerra até meados da década de 1970, o Estado de Bem-Estar social proporcionou estabilização no sistema socioeconômico, via melhoria nas condições de vida, acesso a bens materiais e simbólicos, redução de conflitos trabalhistas

e sociais nos países desenvolvidos e em alguns países em vias de desenvolvimento. O Brasil tem um Estado de Bem-Estar incompleto e tardio, cuja implantação vai ocorrer num período de crise nos países desenvolvidos, de adoção de medidas neoliberais e mudança de concepção para um Estado social ativo, com processos de descentralização e territorialização das políticas no âmbito local, por meio da ação em Redes Socioassistenciais. As Redes são dispositivos de coordenação da intervenção social entre o poder central, os poderes locais e a sociedade civil para o enfrentamento da pobreza e o desenvolvimento social integrado.

No Brasil, até os anos 1930, o sistema de proteção social era responsabilidade das famílias e de organizações filantrópicas. A partir desta década, o sistema é organizado pelo Estado com base no trabalho formal, no pagamento de seguro social, no qual cada benefício decorre de contribuição prévia do trabalhador. A ideia de direito de cidadania é recente, a partir da Constituição de 1988, quando se adota a política de proteção de base não contributiva, amplia-se o escopo do sistema protetivo com base no *seguro* para a ideia de *seguridade*, em que os indivíduos têm direito à proteção por serem cidadãos, independentemente da contribuição previdenciária. A despeito de incorporar o princípio da universalização da proteção social, os anos 1990 são marcados pela ampliação das desigualdades sociais, maior visibilidade das diferenças nas condições de vida, de acesso aos serviços públicos e aos recursos, tendo como resultado a incorporação do princípio do *combate à pobreza e às desigualdades sociais*.

Neste contexto, o país inicia o século XXI com um processo de descentralização e territorialização das políticas sociais com a criação de Unidades Públicas Estatais nos territórios de maior vulnerabilidade social. Estas Unidades denominadas Centros de Referência de Assistência Social – CRAS passam a ser responsáveis pela oferta de serviços continuados de proteção social básica, de assistência social às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, com o propósito de aglutinar serviços, programas, projetos e benefícios. Entre os grandes desafios enfrentados pelos CRAS, destacam-se as dificuldades na obtenção de diagnósticos das situações das famílias, dos problemas e potencialidades dos diferentes territórios dentro da cidade, dada a heterogeneidade econômica, social e espacial e, com isso, estabelecer planos de intervenção a partir da matriz famílias/territórios. Os indicadores socioeconômicos disponíveis para a gestão pública como o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, o Índice de Desenvolvimento Familiar - IDF, as bases de dados disponíveis como DATASUS, IPEADATA, IBGE entre outros, em geral são calculados para a escala municipal. O planejamento com base na média do município tem revelado pouco efetivo, levando à necessidade de informações acerca das condições de vida desmembradas em unidades menores que o município (regiões internas, bairros, comunidades), enfim, em unidades microterritoriais.

No Brasil é forte a ideia de território e de territorialidade. A rigor, pouco se tem de fato, a não ser que os Centros de Referência da Assistência Social - CRAS devem situar-se em locais de vulnerabilidade social. Faltam instrumentos bem como esforços no sentido de compreender a territorialidade para além da mera conveniência gerencial, de dividir a região em quantidade de profissionais por família. O que se nota, não raro, são cidades

pequenas com baixo IDH (índice de Desenvolvimento Humano) e cidades grandes com IDH mais elevado, porém com maior número absoluto de pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social. Isto é, nem sempre o índice, calculado a partir da média geral do município, constitui um bom indicador para a orientação das ações internas dentro da unidade territorial municipal. Faltam ferramentas para abordar, conhecer as diferenças de forma mais sistemática. Calcular e conhecer cada uma das dimensões do Índice de Desenvolvimento Familiar - IDF por microterritórios na cidade pode ser um esforço no sentido de uma compreensão das situações socioeconômicas das famílias no lugar em que vivem. Por intermédio de um índice comum, é possível agrupar territórios semelhantes no mesmo município, entre municípios diferentes, assim como pensar políticas para territórios específicos. Em algumas situações, em vez do desenho de políticas para municípios, pensar o desenho de políticas para territórios específicos. No limite, pode-se pensar em políticas sociais com base em características comuns dos territórios. No caso da proteção básica, pode-se pensar em políticas que articulem vários municípios a partir de microterritórios que tenham problemas comuns.

O objetivo deste estudo é oferecer subsídios para a análise de situações de pobreza, exclusão, vulnerabilidade e risco social em pequenas unidades territoriais. O trabalho apresenta e discute uma metodologia para análise multidimensional da pobreza, que pode ser aplicada tanto no âmbito de unidades familiares como de comunidades ou bairros, entre outros recortes territoriais, de modo a auxiliar a avaliação e monitoramento de indicadores e dimensões relacionadas a aspectos materiais e simbólicos.

Para apresentar a metodologia, o estudo toma como ilustração o município de Montes Claros, localizado no estado de Minas Gerais – Brasil, uma cidade de porte médio, com gestão plena, com população de cerca de 362 mil habitantes em 2010. O universo pesquisado é constituído pelas famílias referenciadas no Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social em fevereiro de 2010, que possuem como característica comum a baixa renda, estando elas em situação de pobreza ou de extrema pobreza e recebendo ou não benefícios sociais. A partir de uma amostra estratificada de 3.216 famílias, calcula-se o IDF (Índice de Desenvolvimento Familiar) para mostrar aspectos que dizem respeito ao sistema educacional, mercado de trabalho, distribuição de renda, habitação, saúde e vulnerabilidade social. Entre essas dimensões, selecionamos para maior aprofundamento a questão do acesso a recursos. Procedeu-se a uma decomposição da renda das famílias entre rendas do trabalho e das transferências sociais, observando a dependência dos benefícios sociais e a capacidade dos Programas de Transferência Direta de Renda em reduzir a pobreza e extrema pobreza em cada unidade microterritorial. Em seguida, é proposto um quadro de referência para os profissionais sociais para o planejamento da intervenção microterritorial por meio da semiologia gráfica e da análise fatorial dos indicadores relacionados ao acesso aos serviços públicos, risco social e participação comunitária.

O texto encontra-se organizado em três seções, sendo a primeira, o referencial teórico; a segunda, a metodologia de análise; e, na terceira e última, são apresentados os resultados da pesquisa empírica. O estudo mostra algumas dimensões relacionadas às situações

de pobreza e extrema pobreza, desde as questões econômicas de renda, dependência das transferências públicas, efeitos dessas transferências nas situações que pretende mudar; a posição no mercado de trabalho e outras dimensões das condições de vida que fazem parte do Índice de Desenvolvimento Familiar; além da situação territorializada de risco social.

## 2 DESIGUALDADES, POBREZA E VULNERABILIDADE SOCIAL

Castel (2006, p.66) observa que a questão das desigualdades na sociedade industrial se constrói inicialmente no quadro de oposição entre classes antagônicas. Na sociedade salarial que se efetua na Europa Ocidental após o fim da II Guerra Mundial até meados da década de 1970, assiste-se a certa dissolução da concepção massificada e unificada das classes sociais e da oposição entre elas. Estas transformações não põem em causa a existência de grandes categorias socioprofissionais hierarquizadas cuja interdependência constitui a estrutura da sociedade salarial. “Os conflitos sociais e as desigualdades entre os grupos sociais permanecem durante os anos gloriosos, mas o crescimento sustentado melhorou a situação de todos, com aumento da produtividade e do rendimento dos assalariados, permitindo uma gestão regulada das desigualdades” (CASTEL, 2006, p. 68). O Estado interveio na negociação coletiva como regulador que tenta consolidar compromissos para a manutenção da coesão social.

A partir de meados dos anos 1980 a problemática clássica com relação às desigualdades agrava-se, e uma nova forma de desigualdade vai chamar a atenção (CASTEL, 2006, p. 69). A massificação do desemprego e precarização das relações de trabalho fazem surgir disparidades enormes no interior das categorias socioprofissionais outrora homogêneas. Tal diferença (empregado estável/empregado com períodos de inatividade) rompe as solidariedades intracategoriais e questiona a pertença coletiva. Diante da competição social, alguns dos membros do grupo se retiram e são como que abandonados a si próprios. A desigualdade se inscreve no seio de um grupo de iguais. Trata-se de processos de individualização, de descoletivização que afetam a organização do trabalho. É cada vez mais o próprio indivíduo o responsável pela sua relação com o trabalho, devendo gerir sua trajetória profissional num contexto de concorrência exacerbada.

Para Castel, os indivíduos vivem um destino coletivo, dada que a própria desqualificação social é uma dinâmica coletiva. O desemprego, a precariedade são vividos por indivíduos e pela coletividade que exprime o destino comum de alguns grupos sociais (2006, p. 73). Ele acredita que uma referência às classes sociais permanece necessária se levar em conta a persistência dos mecanismos de dominação social atuais. A estratificação social continua a determinar amplamente o acesso diferencial aos bens, às posições de prestígio e de poder.

Definir pobre em termos de renda é uma evidência e uma tautologia, que não explica as razões pelas quais eles são pobres, nem a maneira pela qual se poderia superar a situação, isto é, não explica as causas e os efeitos da pobreza e, conseqüentemente, não



auxilia a criar políticas sociais para minorar a pobreza. Segundo Bajoit (2006, p. 92) os sociólogos “fotografam” a pobreza a partir de diferentes pontos de vista e distinguem quatro leituras (a) o pobre como marginal; (b) o pobre como explorado; (c) o pobre como dependente; e (d) o pobre como desafiliado. Na primeira leitura (o pobre como marginal), ele é pobre porque está mal socializado ou socializado numa subcultura diferente daquela da maioria das pessoas e não tem sucesso porque é estigmatizado (Oscar Lewis, Richard Hoggart, G. Simmel). Na segunda, o pobre é pobre porque é explorado pela classe dominante, porque é alienado, pauperizado, excluído pelo funcionamento do capitalismo e não pode ter sucesso porque não é protegido e auxiliado (Jean Labbens e Vercautaren). Na terceira (o pobre como dependente), é pobre porque não tem autonomia e não tem sucesso, porque não tem capital social suficiente (Kliksberg, Tomassini e Putnan). Por último (o pobre como desafiliado), é pobre porque está isolado, atomizado, desestimulado e não tem sucesso porque não participa em formas de solidariedade organizada (R. Castel e S. Paugam).

Para Bajoit (2006, p. 93), essas leituras derivam, implícita ou explicitamente, de duas representações diferentes do contrato social<sup>1</sup> em que a primeira se baseia na ideia de igualdade e uma segunda na ideia de equidade. A legitimidade da igualdade se funda nas necessidades materiais das pessoas. Ter necessidades materiais é a condição que o indivíduo precisa preencher para poder se beneficiar legitimamente da ajuda instituída pela coletividade e que o Estado tem o papel de administrar, foi a concepção que prevaleceu na sociedade industrial, capitalista, socialista ou comunista. No contrato social baseado na ideia de equidade, a condição que o indivíduo deve preencher para ter acesso legítimo ao acesso instituído é o empenho. Ele deve provar não somente que está necessitado e que faz o possível para sair da sua condição de pobre; deve mostrar civismo, autonomia, sentido das responsabilidades, desejo de ser ator, individual ou coletivo. Com a mutação tecnológica, política, econômica, cultural e social, a segunda leitura passa a se impor.

Além do contrato social, outra diferença com relação às quatro leituras da pobreza, refere-se a concepções de política social (BAJOIT, 2006, p. 94). As duas principais tendências nesse sentido são de considerar o pobre como responsável pela sua condição e a pobreza como produto do funcionamento do sistema. Na primeira abordagem, ao pobre compete fazer o necessário, com auxílio de pessoal especializado, para resolver seu problema. O funcionamento da sociedade não é questionado. É o pobre quem deve integrar-se nos papéis sociais, interiorizar os valores e as normas e adquirir os recursos necessários para tornar-se autônomo e não precisar mais de ajuda. Na segunda abordagem, a pobreza é vista como produto do funcionamento do sistema, comporta relações de dominação social que geram desigualdades, desemprego, exclusão e desafiliação. Como consequência, para que o pobre possa vencer sua condição, é necessária assistência indefinidamente ou que haja mudanças no funcionamento da sociedade para inseri-lo na vida ativa. O sistema não se transforma sozinho, sendo preciso movimento social e/ou político.

1 Por contrato social, Bajoit (2006, p. 100) entende “ideia que fazemos de uma coletividade a respeito das condições que seus membros devem preencher para que seus interesses sejam reconhecidos como legítimos e possam, portanto, ser levados em consideração pela solidariedade instituída”.

Para Bajoit (2006, p. 100), todas as leituras são pertinentes. O pobre é ao mesmo tempo marginal, explorado, dependente e desafiado. O problema é que leituras tomadas separadamente reduzem o pobre a uma única dimensão, revelando parte do que ele é e escondendo os demais aspectos de sua realidade. Ele conclui que seria importante uma leitura mais complexa e mais ajustada à realidade da pobreza, tal qual é vivida por aqueles que estão hoje nesta condição, de modo a conceber políticas sociais de forma original.

Segundo Abramovay (2000), os primeiros trabalhos ancorados na perspectiva da vulnerabilidade social foram desenvolvidos e motivados pela preocupação de abordar de forma mais integral e completa o fenômeno da pobreza e as diversas modalidades de desvantagem social. Na América Latina, a abordagem analítica da vulnerabilidade social se torna sistemática a partir dos trabalhos de Caroline Moser e seu grupo do Banco Mundial. Em sua pesquisa sobre estratégias de redução da pobreza urbana, Moser (1998) ressalta a importância dos ativos das famílias – não se referindo apenas à renda ou posse de bens materiais, o que do ponto de vista da formulação de políticas constituiu uma inovação.

A vulnerabilidade é um conceito que pede recorrência às diversas unidades de análise – indivíduos, domicílios e comunidade, além de recomendar que se identifiquem cenários e contextos (CASTRO; ABRAMOVAY, 2000). O conceito de vulnerabilidade ressalta que os eventos que vulnerabilizam as pessoas são determinados por aspectos de natureza econômica e por outros fatores como a fragilização dos vínculos afetivo-relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência) ou vinculadas à violência, à representação política, dentre outros (ALMEIDA, 2006).

A vulnerabilidade pode ter uma gradação maior ou menor que predispõe ao risco e as proteções têm relação direta para compensar. A renda constitui um elemento da vulnerabilidade, junto com outras circunstâncias como idade, sexo, raça/etnia, orientação sexual e outras. O recorte da vulnerabilidade não é apenas o da precariedade, como também da resiliência, da capacidade de agir.

Enquanto por vulnerabilidade entende-se o conjunto de fatores que predispõe as famílias ao risco, por sua vez, o risco apresenta-se quando o vínculo foi rompido, o direito violado. Pode-se afirmar que o risco social envolve uma situação mais grave que a vulnerabilidade. Está relacionado ao rompimento de direitos como trabalho infantil, abuso sexual de menores, prostituição infantil, prostituição de mulheres, violência doméstica, uso de drogas, homicídios, formação de gangues, embriaguês/alcoolismo.

### 3 DADOS E METODOLOGIAS DE ANÁLISE

#### Dados

O universo pesquisado é constituído pelas famílias referenciadas no Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social em fevereiro de 2010 no município de Montes Claros, que possuem como característica comum a baixa renda, estando elas em

situação de pobreza ou de extrema pobreza. O universo é composto por 40.384 famílias, sendo potenciais receptoras dos Programas de transferência de renda não contributiva. Utiliza-se a amostra estratificada que consiste em dividir a população em subgrupos, denominados de “*estratos*”, tal que esses estratos sejam internamente mais homogêneos do que a população toda, com respeito às variáveis de estudo. A partir da relação de pessoas cadastradas no Cadastro Único do MDS, incluindo os que recebem e os que não recebem benefícios sociais, embora sejam potenciais receptores por se enquadrarem nos critérios de corte adotados, foi determinada a quantidade de questionários a serem aplicados para cada território do CRAS. No total de famílias cadastradas, entrevistamos 3.216 distribuídas em nove territórios intraurbanos e em um rural.

### O Índice de Desenvolvimento Familiar - IDF

Na tentativa de superar o reducionismo que perpassa a equiparação das medidas de desenvolvimento social e pobreza com condição monetária, ganha corpo desde a década de 1990 – com a elaboração do IDH – a elaboração de indicadores sintéticos que levam em conta mais dimensões do que a medida de renda. Neste sentido, o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) desenvolveu o Índice de Desenvolvimento Familiar - IDF. Na elaboração do IDF, são examinadas seis dimensões, 26 componentes e 48 indicadores, sendo que o índice pode variar de 0 (pior situação) a 1 (melhor situação). Com base no texto do IPEA (2010) “*O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)*”, analisamos cada uma das seis dimensões do IDF, a saber: Ausência de Vulnerabilidade; Acesso ao Conhecimento; Acesso ao Trabalho; Disponibilidade de Recursos; Desenvolvimento Infantil e Condições Habitacionais. O interessante do IDF em relação ao IDH – Indicador Sintético mais difundido – é o fato de que o IDF trabalha com seis dimensões de análise, ao invés das três dimensões do IDH, mas, sobretudo, que o referido índice pode ser desagregado ao nível de cada família. Ao se enfatizar o controle dessas seis dimensões, entende-se que: “cada uma dessas seis dimensões representa, em parte, o acesso aos meios necessários para as famílias satisfazerem suas necessidades e, em outra parte, a consecução de fins, isto é, a satisfação efetiva de tais necessidades” (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003, p.08)

A importância do IDF, para além dos aspectos mencionados, encontra-se no fato de a política social brasileira ter matricialidade nas famílias e no território. A matricialidade familiar ou o encontro da família com a proteção social estatal significa considerá-la enquanto espaço de cuidado, de aportes que precisam ser reforçados por meio de serviços, programas e ações planejadas que desencadeie nas famílias um novo comportamento; que reforce suas capacidades e habilidades e que não se estabeleça apenas nas suas fraquezas perante aquilo que ela deveria ser e não apresenta condições para ser. A Política Nacional de Assistência Social assume a centralidade da família como referência para estruturação de suas ações, compreendendo esta como um espaço privilegiado de proteção e socialização primária, provedora de cuidados aos seus membros, que deve ser cuidada e protegida.



O território é um instrumento fortalecedor da democratização, que permite o conhecimento objetivo das diferenças de acesso, a partir de condições concretas em que se manifestam as desigualdades. Ao considerar a possibilidade da “gestão territorial como instrumento de democratização, é preciso entender o território como um espaço dinâmico de relações onde necessidades e possibilidades se confrontam no cotidiano” (SPO-SATI, 2008, p.1). Para um projeto de sociedade democrática, conforme aponta Koga & Nagano (2003, p.20), “o território é considerado como um dos elementos potenciais para uma nova perspectiva redistributiva possível para orientar políticas públicas”. Essa proposta traz a preocupação com o protagonismo dos moradores, com cidadania, dimensão cultural e particularidades locais.

### A análise fatorial

Esta técnica de análise, desenvolvida inicialmente em 1904 por Charles Spearman, tenta explicar a variação das “p” variáveis originais  $X_1, X_2, \dots, X_p$ , mediante um pequeno número de fatores e elucidar o relacionamento entre estas variáveis. Assume-se que cada variável original é expressa como uma combinação linear desses fatores.

Depois de selecionadas as “p” variáveis com valores para “n” indivíduos, determina-se a matriz de correlação, identificando-se aquelas variáveis que apresentam alta correlação entre si. Os fatores *scores* (parâmetros F) podem ser calculados com base em diversos métodos. Neste artigo, utilizou-se a análise de componentes principais (PCA)<sup>2</sup>, sendo que os primeiros componentes são usados como cargas fatoriais  $a_{ij}$  provisórias.

Os fatores provisórios são determinados a partir da técnica dos PCA, tendo-se a seguinte equação:

$$\begin{aligned} Z_1 &= b_{11}X_1 + b_{12}X_2 + \dots + b_{1p}X_p \\ &\vdots \\ Z_p &= b_{p1}X_1 + b_{p2}X_2 + \dots + b_{pp}X_p \end{aligned}$$

onde os valores  $b_{ij}$  são dados pelos eigenvectors da matriz de correlação. Esta transformação de X valores para Z valores é ortogonal, uma vez que a relação inversa é dada por:

$$\begin{aligned} X_1 &= b_{11}Z_1 + b_{21}Z_2 + \dots + b_{p1}Z_p \\ &\vdots \\ X_p &= b_{1p}Z_1 + b_{2p}Z_2 + \dots + b_{pp}Z_p \end{aligned}$$

Na análise fatorial somente os primeiros componentes principais (com maior peso explicativo) devem ser mantidos. A última equação torna-se, portanto:

$$\begin{aligned} X_1 &= b_{11}Z_1 + b_{21}Z_2 + \dots + b_{m1}Z_m + e_1 \\ &\vdots \\ X_p &= b_{1p}Z_1 + b_{2p}Z_2 + \dots + b_{mp}Z_m + e_p \end{aligned}$$

2 A descrição do método de Componentes Principais pode ser vista em Míngoti (2005).

Os componentes principais  $Z_1, Z_2, \dots, Z_m$  devem ter variância um. Assim,  $Z_i$  deve ser dividido por seu desvio padrão,  $\sqrt{\lambda_i}$ , (a raiz quadrada do *eigenvalue* correspondente na matriz de correlação). A equação torna-se:

$$\begin{aligned} X_1 &= \sqrt{\lambda_1} b_{11} F_1 + \sqrt{\lambda_2} b_{21} F_2 + \dots + \sqrt{\lambda_m} b_{m1} Z_m + e_1 \\ &: \\ X_p &= \sqrt{\lambda_1} b_{1p} F_1 + \sqrt{\lambda_2} b_{2p} F_2 + \dots + \sqrt{\lambda_m} b_{mp} Z_m + e_p \\ \text{onde } F_i &= Z_i / \sqrt{\lambda_i}. \end{aligned}$$

O modelo fatorial com fatores provisórios é:

$$\begin{aligned} X_1 &= a_{11} F_1 + a_{12} F_2 + \dots + a_{1m} F_m + e_1 \\ &: \\ X_p &= a_{p1} F_1 + a_{p2} F_2 + \dots + a_{pm} F_m + e_p \end{aligned}$$

onde  $X_i$  é o  $i$ -ésimo teste *score* com média zero e variância um;  $a_{i1}, a_{i2}, \dots, a_{im}$  são as cargas fatoriais para o  $i$ -ésimo teste;  $F_1, F_2, F_m$  são fatores não correlacionados (com média zero e variância um); e  $e_i$  é um fator específico apenas para o  $i$ -ésimo teste e que não é correlacionado com nenhum dos fatores, além de ter média zero.

Com este modelo, assume-se que a matriz de covariância é dividida em duas partes, sendo que a primeira representa a variância explicada pelo modelo e a segunda representa a variância não explicada. Assim, tem-se:

$$\text{var}(X_i) = 1 = a_{i1}^2 \text{var}(F_1) + a_{i2}^2 \text{var}(F_2) + \dots + a_{im}^2 \text{var}(F_m) + \text{var}(e_i) = a_{i1}^2 + a_{i2}^2 + \dots + a_{im}^2 + \text{var}(e_i), \text{ onde } a_{i1}^2 + a_{i2}^2 + \dots + a_{im}^2$$

são chamados comunalidades de  $X_i$  (a proporção de sua variância que é explicada pelos fatores comuns, isto é, pelas outras variáveis), enquanto  $\text{var}(e_i)$  é chamada a especificidade de  $X_i$  (a parte de sua variância que não é explicada pelos fatores comuns).

Posteriormente procede-se à rotação dos fatores. Neste processo, os fatores iniciais (provisórios) são modificados visando encontrar novos fatores que tornem mais fácil a interpretação dos resultados. A rotação dos fatores pode ser ortogonal ou oblíqua. No primeiro caso, os novos fatores não são correlacionados, enquanto no segundo, os novos fatores são correlacionados. Neste artigo, foi utilizado um método de rotação ortogonal denominado Varimax, que mantém a ortogonalidade entre os fatores (fatores não correlacionados) e minimiza a quantidade de variáveis com altos pesos num fator. Após a rotação, a equação assume a seguinte forma:

$$\begin{aligned} X_1 &= g_{11} F_1^* + g_{12} F_2^* + \dots + g_{1m} F_m^* + e_1 \\ &: \\ X_p &= g_{p1} F_1^* + g_{p2} F_2^* + \dots + g_{pm} F_m^* + e_p \end{aligned}$$

onde  $F_i^*$  representa o novo fator. Os fatores originais  $F_i$  são determinados por uma combinação linear das " $x$ " variáveis observadas. Da mesma forma, os novos fatores também podem ser expressos como uma combinação linear das  $x$  variáveis, o relacionamento sendo dado na matriz

de forma  $F^* = (G'G)^{-1}G'X$ , onde  $(F^*) = (F^*_1, F^*_2, \dots, F^*_m)$ ,  $X' = (X_1, X_2, \dots, X_p)$ , e  $G$  é a matriz  $p_{\text{xm}}$  das cargas fatoriais.

Dois testes foram aplicados: o teste de Kaiser-Meyer-Olkin, com o objetivo de verificar a consistência dos dados originais, para a aplicabilidade da técnica, e o teste de esfericidade de Bartlett, que indica se a matriz de correlação é uma matriz identidade ou não.

## 4 RESULTADOS

### Análise descritiva: variáveis componentes do IDF

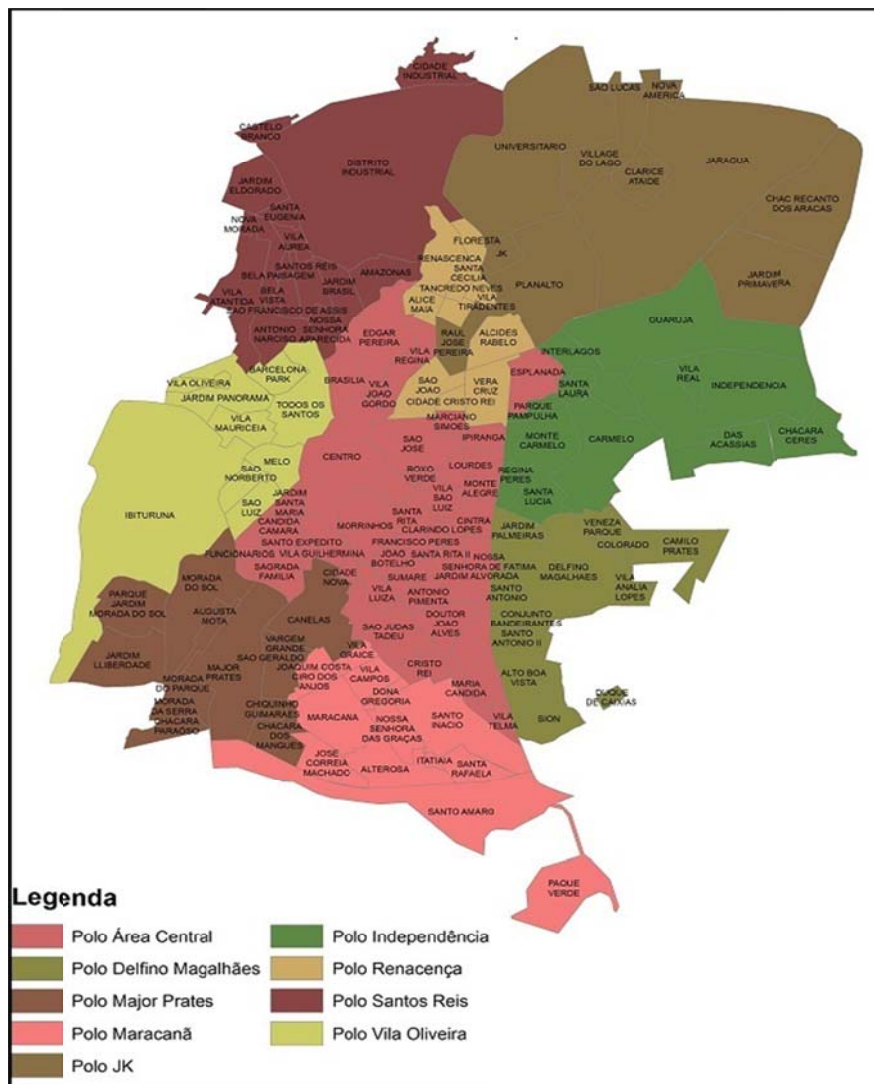
A pesquisa foi realizada junto à população pobre do município e aos técnicos da intervenção social, nos vários bairros dos territórios delimitados para fins de planejamento (Figura 1). São nove territórios intraurbanos e um rural. Em cada um deles existe um Centro de Referência da Assistência Social - CRAS, que constitui a porta de entrada para o acesso às políticas sociais de caráter não contributivo.

Em Montes Claros, a regionalização da saúde e da assistência social ocorreu em 2005, com base na identidade territorial, segundo a percepção dos moradores com o local. Junto a isso, a discussão com outras instituições públicas, como a polícia militar, de modo que os limites da regionalização fossem comuns. Os CRAS foram criados com base nessa estrutura. A ideia era que cada setor fizesse um diagnóstico da Rede Socioassistencial no território de abrangência, de modo a confrontar a oferta dos serviços existentes com a demanda das populações, o que resultaria em prestação de serviços interligados. Com isso, se esperava criar um sistema que operasse em rede de forma complementar e com base na complexidade das situações. No caso de situações de vulnerabilidade, estas demandam proteção básica; se a situação for de risco social, requer proteção especial de média e alta complexidade.

No IDF, a dimensão *vulnerabilidade* é avaliada por sua ausência, considerando seis componentes como fecundidade, cuidados com as crianças, adolescentes e jovens, cuidados com idosos, dependência econômica; presença da mãe no domicílio, ausência de desvantagem física e ausência de desvantagem social. Os dados mostram que, no cômputo total da amostra, 57,25% dos domicílios possuem crianças de até 11 anos, 48,88% contam com adolescentes de 12 a 17 anos e apenas 10,4% com idosos, sendo que 16,7% tinham pessoas com deficiência ou doença grave. Em 64,18% das famílias, **há presença do cônjuge e em 90,08%, há a presença da mãe no domicílio.**

No que refere-se ao *acesso ao conhecimento*, os componentes dessa dimensão são analfabetismo, escolaridade e qualificação profissional. Nos domicílios pesquisados, havia uma proporção elevada de adultos sem escolaridade (16,48%) e de adultos com menos de quatro anos de estudo (37,31%). Em 45,99% dos domicílios, **há algum membro com ensino médio completo e em 12,62% com qualificação profissional na área em que atua.**

**Figura 1 - Delimitação dos Bairros e Territórios para o planejamento da intervenção social - Montes Claros-MG**



A dimensão *acesso ao trabalho* inclui os componentes disponibilidade de trabalho, qualidade do posto de trabalho e remuneração. A presença de membros em idade ativa ocupados conta positivamente no índice assim como a existência de trabalhadores empregados há mais de seis meses no trabalho atual, no setor formal, em atividades não agrícolas e com rendimentos superiores a um salário mínimo. Os dados mostram que 64,7% dos entrevistados estão em idade ativa e destes, 53,39% está no mercado de trabalho. Do total de trabalhadores no Mercado de Trabalho, 38,03% encontram-se no mercado formal enquanto 61,97% estão ocupados em atividades informais, por conta própria e para terceiros. Com relação aos membros das famílias, 65,68% dos chefes estavam trabalhando, 31,50% dos cônjuges e 39,63% dos filhos também estavam no mercado de trabalho; cerca de 20% tinham algum parente que trabalhava e em 48,15% dos domicílios existia algum

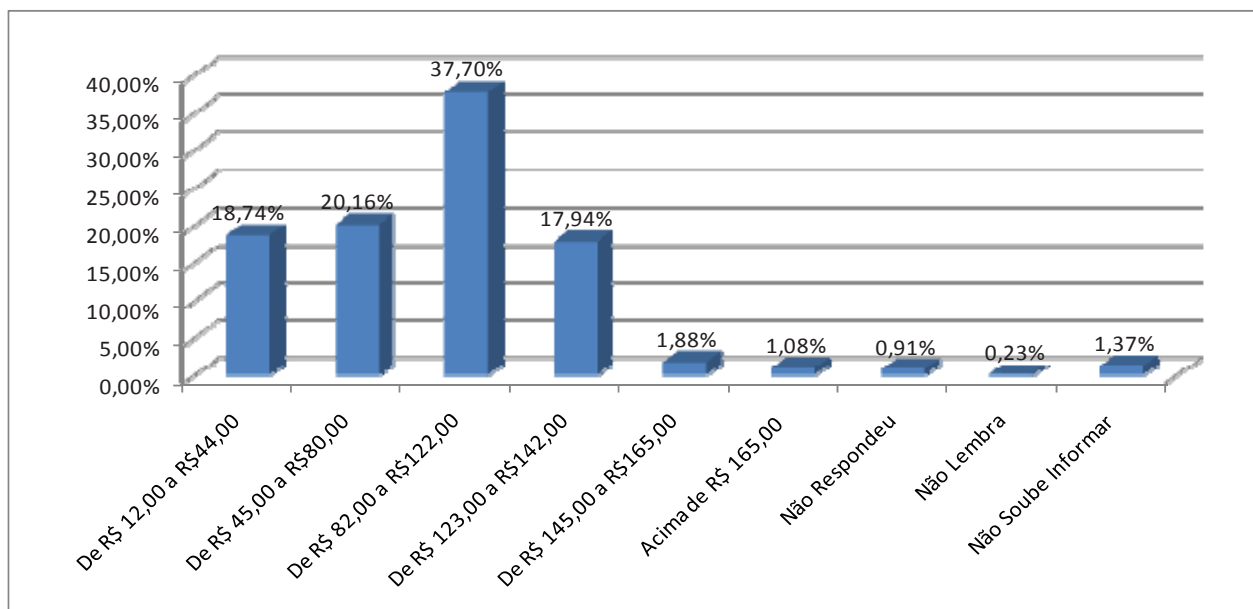
agregado no mercado de trabalho. Observa-se ainda que em 49% dos domicílios havia algum membro da família que trabalhava há mais de seis meses no mesmo emprego. Cumpre destacar a alta proporção de domicílios com nenhum membro que estava há mais de seis meses no mesmo emprego (46,21%). Mais de 60% dos chefes de família que estavam inseridos no mercado de trabalho no último ano trabalhavam na informalidade (sem carteira assinada ou por conta própria). Para os cônjuges, esse percentual correspondeu a quase 70%. Dos membros da família, os maiores percentuais dos que trabalhavam com carteira assinada foram para as categorias Outro (54,55%) e Agregado (45,45%). Entre os membros que trabalham sem carteira assinada, o maior percentual foi observado para os filhos (43,96%). De uma forma geral, os dados revelam a precariedade das condições de trabalho dos membros das famílias entrevistadas, expressa pelo alto percentual de membros trabalhando no setor informal.

A dimensão *disponibilidade de recursos* é avaliada segundo a proporção da renda familiar *per capita* e participação das transferências na renda. Quanto maior o número de pessoas em situação de extrema pobreza, menor o valor do índice. Quanto maior a capacidade de geração de renda, sem dependência das transferências, maior o valor. A linha de corte entre pobreza e extrema pobreza do MDS, determinada por decreto em 2004 e utilizada como referência até a presente data do estudo, inclui o intervalo de R\$70,00 a R\$140,00, sendo a de extrema pobreza inferior a R\$70,00 por pessoa/mês. A literatura aponta que qualquer valor será sempre arbitrário, dadas as diferenças de necessidades, preferências, preços, grau de monetarização da economia, entre outros aspectos. Tendo-se em conta tais limites, a linha pode ser utilizada com moderação por se constituir um parâmetro utilizado universalmente nos estudos sobre as condições de vida.

A participação das transferências sociais na renda das famílias é um dado relevante. No Brasil, segundo IBGE em 2009, a participação da renda proveniente do trabalho era da ordem de 76,2%, das aposentadorias e pensões 18,8% e outras fontes 5%. Para as famílias pobres, o que diferencia do cômputo total refere à participação das aposentadorias/pensões e de outras rendas, com menor participação da renda das aposentadorias (14%) e maior das outras fontes (10,7%), incluindo aí as transferências não contributivas. A diferença mais marcante está na composição da renda das famílias em extrema pobreza com proporção menor da renda do trabalho (66,2%), maior percentagem de outras fontes (28%), e diminuta participação das aposentadorias e pensões (5,8%). Para as famílias entrevistadas de Montes Claros, nota-se uma maior participação da renda do trabalho na renda total das famílias. Os dados mostram que 77,60% da renda das famílias advêm do trabalho e que 21,62% são provenientes das transferências sociais.

O Gráfico 1 mostra o valor mensal das transferências do Programa Bolsa Família. Nota-se que 37,70% das famílias recebem mensalmente um valor entre R\$82,00 a R\$122,00. E aproximadamente 20,16% recebem um valor de R\$45,00 a R\$80,00. Menos de 3% recebem valores superiores a R\$145,00 por mês.



**Gráfico 1** - Valor Recebido pelas Famílias do Programa Bolsa Família, Montes Claros-MG

Fonte: Pesquisa de Campo realizada entre Junho e Novembro de 2010.

A Tabela 1 apresenta os dados por território intraurbano e para o rural acerca da proporção de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e as que estão acima da linha de pobreza estipulada pelo MDS, sem as transferências e com as transferências sociais. Na primeira parte da tabela, nota-se que a proporção pessoas em extrema pobreza é muito elevada antes e mesmo após a transferência, isso sem considerar que a linha estipulada já é muito baixa. O território do Maracanã foi o que mais reduziu relativamente a extrema pobreza com as transferências, em quase 55%. O território Independência foi o que menos reduziu (28,10%), ainda assim está um ponto percentual acima da redução média estimada por Medeiros et al (2007) para o Brasil. De modo geral, é significativa a redução da pobreza extrema após as transferências sociais, a despeito de continuar ainda em patamar elevado. Parcela significativa de pessoas migra da situação de extrema pobreza para a situação de pobreza, após as transferências. A segunda parte da tabela (Pobreza) revela uma grande proporção de pobres, em todos os territórios do município, antes das transferências sociais. Após o recebimento dos benefícios sociais, observou-se uma redução no percentual de pobres, de forma mais acentuada nos territórios do Major Prates e Santos Reis (linha MDS) e aumento da situação na maior parte dos territórios, devido à migração de pessoas em extrema pobreza para a pobreza. Finalmente, a última parte da tabela (Acima da linha de pobreza) mostra que, após as transferências, é significativo o número de pessoas que migra da pobreza para a linha acima desse patamar, o que poderia constituir o indício de uma possível porta de saída.

**Tabela 1** - Capacidade das transferências sociais em reduzir as situações de pobreza, por território da cidade de Montes Claros-MG

(continua)

Extrema Pobreza (%)						
	Linha MDS - Decreto Bolsa Família			Linha com base SM de R\$510,00		
Pólos	Porcentagem antes das transferências sociais	Porcentagem após transferências	Variação	Porcentagem antes das transferências sociais	Porcentagem após transferências	Variação
CAF	44,66	27,18	-39,13	67,96	49,51	-27,14
Delfino	27,41	16,24	-40,74	58,38	39,09	-33,04
Independência	34,38	24,72	-28,10	63,35	48,01	-24,22
JK/Village	38,14	21,79	-42,86	62,82	43,59	-30,61
Major Prates	32,62	17,60	-46,05	63,09	39,48	-37,41
Maracanã	35,77	16,26	-54,55	67,89	48,19	-29,01
Renascença	44,55	27,72	-37,78	72,28	58,42	-19,18
Santos Reis	33,11	17,22	-48,00	58,28	36,75	-36,93
Vila Oliveira	36,12	19,38	-46,34	67,84	46,70	-31,17
Rural	62,84	39,89	-36,52	85,25	73,22	-14,10
Sem informar Território	60,00	46,67	-22,22	86,67	80,00	-7,69
Total	37,65	22,02	-41,52	65,61	46,98	-28,39
Pobreza (%)						
	Linha MDS - Decreto Bolsa Família			Linha com base SM de R\$510,00		
Pólos	Porcentagem antes das transferências sociais	Porcentagem após transferências	Variação	Porcentagem antes das transferências sociais	Porcentagem após transferências	Variação
CAF	25,24	28,16	11,57	28,16	41,75	48,26
Delfino	32,49	36,55	12,50	29,95	42,64	42,37
Independência	31,53	35,80	13,54	28,98	39,49	36,27
JK/Village	26,28	27,56	4,87	26,60	40,38	51,80
Major Prates	33,91	25,75	-24,06	24,46	40,77	66,68
Maracanã	39,43	38,62	-2,05	28,05	42,57	51,76
Renascença	30,69	34,65	12,90	19,80	30,69	55,00
Santos Reis	28,15	24,50	-12,97	29,47	43,38	47,20
Vila Oliveira	37,89	37,44	-1,19	25,55	41,85	63,80
Rural	23,50	35,52	51,15	13,66	22,40	63,98
Sem informar Território	26,67	33,33	24,97	13,33	13,33	0,00
Total	31,18	32,23	3,37	26,11	39,19	50,10

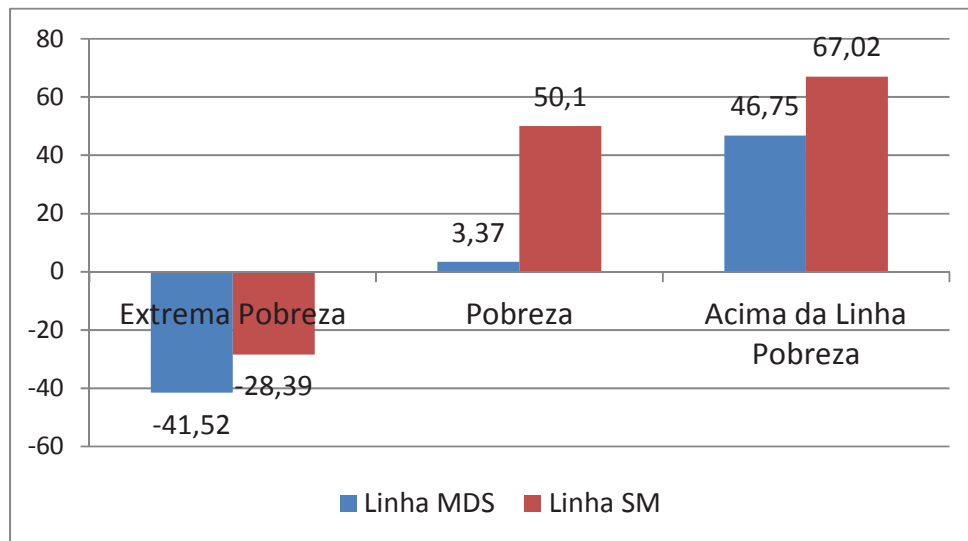
(conclusão)

Acima da Linha da Pobreza (%)						
Pólos	Linha MDS - Decreto Bolsa Família			Linha com base SM de R\$510,00		
	Porcentagem antes das transferências sociais	Porcentagem após transferências	Variação	Porcentagem antes das transferências sociais	Porcentagem após transferências	Variação
CAF	30,10	44,66	48,39	3,88	8,74	125,00
Delfino	40,10	47,21	17,72	11,68	18,27	56,52
Independência	34,09	39,49	15,83	7,67	12,50	62,96
JK/Village	35,58	50,64	42,34	10,58	16,03	51,52
Major Prates	33,48	56,65	69,23	12,45	19,74	58,62
Maracanã	24,80	45,12	81,97	4,07	9,24	127,23
Renascença	24,75	37,62	52,00	7,92	10,89	37,50
Santos Reis	38,74	58,28	50,43	12,25	19,87	62,16
Vila Oliveira	25,99	43,17	66,10	6,61	11,45	73,33
Rural	13,66	24,59	80,00	1,09	4,37	300,00
Sem informar Território	13,33	20,00	50,00	0,00	6,67	0,00
Total	31,18	45,75	46,75	8,28	13,83	67,02

Fonte: Pesquisa de Campo.

É importante ressaltar que os resultados apresentados levam em consideração a linha de pobreza definida pelo MDS. Caso considerássemos a linha de pobreza baseada no salário mínimo, a proporção de pessoas pobres e em situação de extrema pobreza seria bem maior enquanto a proporção de pessoas acima da linha de pobreza seria bem menor. As transferências sociais, além de aliviarem as dificuldades financeiras na satisfação das necessidades básicas, especialmente alimentação, contribuem para dinamizar a economia local, visto que 62% dos entrevistados que recebem o benefício informam gastar os recursos no próprio bairro em que moram. Apenas 2% informaram gastar em outra cidade.

Com base na análise do Gráfico 2, pode-se observar o impacto das transferências sociais na redução da pobreza em Montes Claros, segundo as linhas do MDS e o valor do salário mínimo vigente em 2010. Nota-se efeito positivo na redução da extrema pobreza, 41,52 pontos percentuais pela linha do MDS e 28,39 pontos percentuais pela linha cuja referência é o salário mínimo. Observa-se aumento no contingente de pessoas dentro da linha da pobreza, com variação positiva. Os dados mostram ainda o poder dos benefícios em tirar uma parcela das pessoas da situação de pobreza.

**Gráfico 2** - Efeito das Transferências Sociais nas situações de Pobreza e Extrema Pobreza com base nas Linhas do MDS e do Salário Mínimo

Na dimensão *desenvolvimento infantil*, é avaliada a existência de trabalho precoce, a partir de variáveis que consideram o trabalho infantil, o acesso à escola, progresso escolar e mortalidade infantil. Nota-se que, embora em baixa proporção, existiam crianças ou adolescentes trabalhando (2,05%); constatou-se também a existência de crianças ou adolescentes fora da escola (10,67%) e com dois ou mais anos de atraso escolar (5,47%).

As *condições habitacionais* são analisadas tendo-se em vista o conceito mais amplo de *habitat*. Os componentes desse subíndice consideram a propriedade, o déficit habitacional, abrigabilidade, acesso a abastecimento de água, saneamento, coleta de lixo e energia elétrica e a existência de bens de consumo durável no domicílio.

### O Índice de Desenvolvimento Familiar

O IDF (e suas seis dimensões) foi estimado para cada território do CRAS, com base nas informações socioeconômicas das famílias de Montes Claros, que fizeram parte da amostra. Na Tabela 2, é apresentado o cálculo do IDF para a totalidade das famílias entrevistadas (3.216), segundo os respectivos CRAS em que elas estão cadastradas. Na primeira coluna, está o valor do indicador sintético para os dez territórios do município, bem como para Montes Claros e para Minas Gerais. É possível verificar que, na amostra, todos os territórios apresentaram um valor do IDF superior ao do município, sendo a exceção a área rural. Contudo, o indicador teve pequenas variações entre os territórios dos CRAS. Verifica-se também que ele quase não varia, quando se consideram o município e o estado; e que o valor estimado para o município, com base na amostra (0,63), está bem próximo do calculado pelo MDS (0,61). Esse resultado indica que o perfil socioeconômico das famílias componentes da amostra se aproxima do perfil socioeconômico das famílias do município, que se encontram em situação de vulnerabilidade social, cadastradas no Cad-único.

**Tabela 2** - Índice de Desenvolvimento Familiar - IDF por região de Planejamento da Intervenção Social em Montes Claros - MG em 2010

Região de Planejamento M.Claros	IDF	Vulnerabilidade	Acesso ao Conhecimento	Acesso ao Trabalho	Disponibilidade de Recursos	Desenvolvimento Infantil	Condições Habitacionais
CAF (Centro)	0,64	0,67	0,50	0,39	0,64	0,97	0,69
Delfino	0,65	0,66	0,49	0,40	0,72	0,95	0,70
Independência	0,64	0,64	0,50	0,31	0,66	0,96	0,74
JK/Village	0,62	0,66	0,41	0,38	0,64	0,93	0,70
Major Prates	0,65	0,66	0,44	0,38	0,72	0,97	0,75
Maracanã	0,66	0,65	0,47	0,37	0,74	0,97	0,73
Renascença	0,62	0,67	0,45	0,33	0,58	0,97	0,72
Santos Reis	0,65	0,68	0,46	0,38	0,72	0,94	0,72
Vila Oliveira	0,63	0,66	0,42	0,35	0,67	0,97	0,70
Rural	0,54	0,66	0,37	0,19	0,46	0,95	0,60
Montes Claros	0,63	0,66	0,45	0,35	0,66	0,96	0,71

Fonte: Dados da pesquisa.

Uma análise dos subíndices revela, contudo, algumas diferenças significativas entre os territórios da área urbana, para algumas dimensões. É possível verificar certa similaridade entre os territórios em três dimensões (vulnerabilidade, desenvolvimento infantil e condições habitacionais). Porém, diferenças mais expressivas podem ser encontradas entre os territórios nas demais dimensões (acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho e disponibilidade de recursos). No índice acesso ao conhecimento, os territórios com pior e melhor situação têm valores que variam entre 0,41 e 0,50; no índice acesso ao trabalho, esses valores variam entre 0,31 e 0,40 e; no índice disponibilidade de recursos, a variação é maior, entre 0,58 e 0,74. Assim, dos resultados obtidos, nota-se que as dimensões mais críticas são aquelas relativas às desigualdades de resultado, nos aspectos de disponibilidade de recursos e acesso ao mercado de trabalho, e a dimensão relativa à desigualdade de oportunidade, qual seja o acesso ao conhecimento.

Com base na amostra selecionada, entre os territórios urbanos, o que apresentou o melhor nível de desenvolvimento socioeconômico foi o do Maracanã, enquanto o que apresentou o pior nível de desenvolvimento foi o do JK/Village. De um lado, o território do JK/Village teve o menor valor para o subíndice acesso ao conhecimento, considerado uma dimensão “meio” para se chegar ao desenvolvimento. Por outro lado, o território do Maracanã teve o maior valor para os subíndices disponibilidade de recursos e desenvolvimento infantil, considerados dimensões “fins” do desenvolvimento (ROCHA et al., 2006).



## Semiologia gráfica para a intervenção social territorializada

Por meio dos princípios da “Semiologia gráfica” do Jacques Bertin, a Tabela 3 constitui uma síntese analítica para a descrição dos pontos de convergência e divergência dos problemas sociais em sua totalidade nos territórios. O cálculo do IDF permite uma síntese das vulnerabilidades sociais; a tabela mostra os principais riscos sociais como também déficits de participação. Por meio dos quadrantes assinalados, podem-se perceber, em cada um dos territórios intraurbano e rural do município, os problemas que incidem com maior gravidade em cada território.

Tabela 3 - Semiologia gráfica dos problemas sociais para a ação social territorializada

(continua)

CRAS/ Problemas Sociais	Ranas- cença	Major Prates	Rural	Delfino Maga- lhães	CAF	Indepen- dência	Vila Oliveira	JK/ Village	Santos Reis	Maracanã
Relação de Vizinhança	90,9	87,6	90,2	85,3	<b>85,1</b>	91,7	92,1	93,2	90,1	87,3
Creches pú- blicas	19,6	23,0	66,8	70,1	37,3	<b>92,0</b>	5,8	53,6	28,2	35,9
Lazer	49,4	57,2	80,4	67,2	65,0	<b>97,5</b>	46,5	86,1	64,0	79,1
Transporte Público	29,7	23,2	47,4	26,7	20,0	33,8	<b>79,6</b>	38,9	25,4	31,8
Acesso às residências	7,2	24,8	23,7	25,7	8,3	33,1	<b>53,9</b>	48,3	21,6	22,3
Segurança Pública	32,2	51,4	60,2	65,9	39,3	54,8	<b>67,4</b>	57,2	59,3	60,8
Saneamento Básico	6,5	5,8	9,2	7,1	4,4	6,1	<b>66,5</b>	10,0	17,9	9,3
Pavimentação das ruas	16,3	40,5	33,4	46,8	26,5	65,4	67,3	<b>76,0</b>	37,1	37,1
Existência de gangues	8,3	9,0	1,4	8,9	6,5	13,4	5,5	<b>17,9</b>	13,0	16,0
Embriaguês/ alcoolismo	7,3	11,5	6,7	12,3	5,4	13,1	5,8	<b>13,5</b>	12,4	11,8
Participação em ativid. artísticas	8,5	16,1	17,5	16,3	9,9	9,9	10,1	16,5	<b>7,3</b>	17,8
Partici- pação em partidos,etc	8,4	10,5	4,7	6,2	6,8	18,3	53,9	13,0	<b>1,8</b>	14,5
Participação Associação Bairro	17,9	20,1	25,2	24,6	14,6	13,0	67,7	32,4	<b>11,0</b>	23,3
Confiança nos vizinhos	27,9	25,2	44,9	25,7	40,0	35,3	45,6	30,4	<b>24,1</b>	26,0
Atendimento médico	36,3	47,7	24,9	49,0	48,1	54,2	16,7	56,0	<b>65,2</b>	62,8
Postos de Saúde	35,6	50,0	26,5	42,7	43,8	65,0	33,8	56,8	<b>70,6</b>	68,7

(conclusão)

CRAS/ Problemas Sociais	Ranas- cença	Major Prates	Rural	Delfino Maga- lhães	CAF	Indepen- dência	Vila Oliveira	JK/ Village	Santos Reis	Maracanã
Uso de drogas	8,5	11,4	3,2	12,4	5,9	12,4	8,0	12,8	<b>12,9</b>	12,3
Abuso sexual de mulheres	7,7	10,5	4,6	10,1	4,2	13,8	6,3	10,1	<b>16,3</b>	16,1
Escola de en- sino médio	18,2	11,7	31,4	26,0	21,1	19,4	22,8	20,8	21,3	<b>35,0</b>
Escola funda- mental	14,5	10,8	16,7	19,1	15,1	11,9	14,6	18,4	<b>19,6</b>	<b>25,7</b>
Homicídios	7,4	10,8	2,4	10,3	5,2	13,6	6,4	13,9	<b>14,3</b>	<b>15,6</b>
Prostituição infantil	4,2	12,4	4,8	8,0	3,6	12,8	5,8	11,2	<b>17,8</b>	<b>18,8</b>
Trabalho infantil	5,7	7,0	4,0	7,3	2,7	8,4	8,9	14,8	<b>19,1</b>	<b>21,6</b>
Abuso sexual de menores	4,4	10,7	3,9	6,1	3,1	13,8	6,6	14,2	<b>15,3</b>	<b>21,4</b>
Violência doméstica	9,4	11,4	4,9	7,7	3,3	12,6	6,0	13,8	<b>12,9</b>	<b>17,9</b>

### Análise fatorial

A técnica de análise fatorial é aplicada às variáveis relacionadas ao risco social, acesso a serviços públicos e infraestrutura local. As variáveis incluídas na análise são apresentadas no Quadro 1.

**Quadro 1-** Descrição das variáveis inclusas na Análise Fatorial

Variáveis	Descrição
Pavimentação das ruas	Valor 1 se não tem ou é ruim, valor 2 para avaliação boa/ótima
Acesso à residência	Valor 1 se não tem ou é ruim, valor 2 para avaliação boa/ótima
Posto de saúde	Valor 1 se não tem ou é ruim, valor 2 para avaliação boa/ótima
Atendimento médico	Valor 1 se não tem ou é ruim, valor 2 para avaliação boa/ótima
Escola Ensino Fundamental	Valor 1 se não tem ou é ruim, valor 2 para avaliação boa/ótima
Escola Ensino Médio	Valor 1 se não tem ou é ruim, valor 2 para avaliação boa/ótima
Trabalho infantil	Valor 1 se existe o problema; valor 2 se não existe
Prostituição infantil	Valor 1 se existe o problema; valor 2 se não existe
Abuso sexual de menores	Valor 1 se existe o problema; valor 2 se não existe
Abuso sexual de mulheres	Valor 1 se existe o problema; valor 2 se não existe
Violência doméstica	Valor 1 se existe o problema; valor 2 se não existe
Uso de drogas	Valor 1 se existe o problema; valor 2 se não existe
Assaltos/roubos	Valor 1 se existe o problema; valor 2 se não existe
Homicídios	Valor 1 se existe o problema; valor 2 se não existe
Gangues	Valor 1 se existe o problema; valor 2 se não existe
Embriaguês/alcoolismo	Valor 1 se existe o problema; valor 2 se não existe

Fonte: Dados da pesquisa.

A aplicação da técnica possibilitou a extração de cinco fatores, que explicaram cerca de 67% da variância total do modelo, conforme pode ser visto pela Tabela 4. O teste de Kaiser-Meyer-Olkin foi feito, visando checar a consistência dos dados originais. O seu valor foi igual a 0,798, indicando a aplicabilidade da técnica. Aos dados, aplicou-se também o teste de esfericidade de Bartlett, cujo resultado (10470,774; p-valor: 0,000) apontou a improbabilidade da matriz de correlação ser uma identidade.

**Tabela 4 - Autovalores e percentagem da variância explicada pelos fatores, antes e após a rotação pelo método Varimax**

Fator	Autovalores		% de variância		% acumulada	
	Antes da rotação	Após rotação	Antes da rotação	Após rotação	Antes da rotação	Após rotação
1	4,416	2,955	27,599	18,468	27,599	18,468
2	2,191	2,797	13,691	17,480	41,290	35,949
3	1,478	1,756	9,237	10,973	50,528	46,922
4	1,320	1,689	8,253	10,557	58,780	57,478
5	1,268	1,476	7,923	9,225	66,704	66,704

Fonte: Dados da pesquisa.

As comunalidades para as variáveis são apresentadas na Tabela 5. Das 16 variáveis, 14 apresentaram valores para as comunalidades superiores a 0,500; ou seja, mais de 50% da variância dessas 14 variáveis é reproduzida pelos fatores comuns. Os valores das comunalidades foram maiores que 0,700 para sete variáveis.

**Tabela 5 - Valores das comunalidades para as variáveis incluídas na análise**

Variáveis	Comunalidades
Pavimentação das ruas	0,720
Acesso à residência	0,731
Posto de saúde	0,846
Atendimento médico	0,844
Escola Ensino Fundamental	0,875
Escola Ensino Médio	0,876
Trabalho infantil	0,475
Prostituição infantil	0,703
Abuso sexual de menores	0,623
Abuso sexual de mulheres	0,623
Violência doméstica	0,487
Uso de drogas	0,601
Assaltos/roubos	0,583
Homicídios	0,583
Gangues	0,520
Embriaguês/alcoolismo	0,583

As cargas fatoriais, após a rotação pelo método Varimax, são apresentadas na Tabela 5. Os coeficientes representam o relacionamento entre cada variável e o fator correspondente. As cargas fatoriais com valores mais elevados para as variáveis estão em destaque.

**Tabela 5** - Cargas fatoriais, após rotação pelo método Varimax

Variáveis	Fator 1	Fator 2	Fator 3	Fator 4	Fator 5
Pavimentação das ruas	8,217E-02	-3,462E-03	5,795E-02	,119	,834
Acesso à residência	-1,134E-02	2,454E-02	9,767E-02	1,399E-02	,849
Posto de saúde	9,853E-02	5,776E-02	6,826E-02	,901	,124
Atendimento médico	,114	4,889E-02	9,060E-02	,905	2,056E-02
Escola Ensino Fundamental	-4,070E-04	2,136E-03	,926	,102	8,077E-02
Escola Ensino Médio	6,662E-03	-1,977E-02	,930	5,615E-02	8,781E-02
Trabalho infantil	8,586E-02	,675	2,067E-02	7,095E-02	-7,603E-02
Prostituição infantil	,159	,822	-1,507E-03	-6,830E-03	4,967E-02
Abuso sexual de menores	,188	,765	-2,584E-02	3,395E-02	2,621E-02
Abuso sexual de mulheres	,273	,739	-4,360E-03	8,171E-03	3,032E-02
Violência doméstica	,361	,595	-1,916E-02	4,357E-02	3,380E-02
Uso de drogas	,750	,185	-1,601E-02	3,819E-02	-4,814E-02
Assaltos/roubos	,747	,136	5,193E-02	5,956E-02	3,376E-02
Homicídios	,730	,208	1,215E-02	8,203E-02	-1,634E-02
Gangues	,684	,221	-5,364E-02	2,187E-02	2,087E-02
Embriaguês/alcoolismo	,729	,167	1,769E-02	9,061E-02	,120

**Nota:** Extração pelo Método de Componentes Principais. Rotação pelo Método Varimax.

Os resultados indicam que:

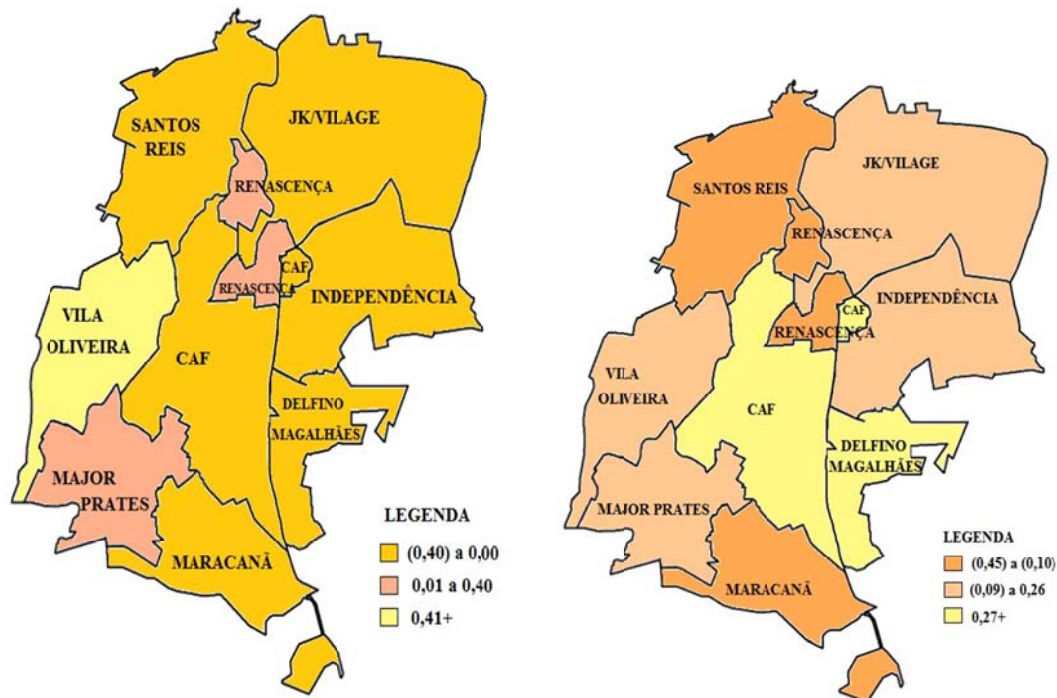
- i) O fator 1, que representa aproximadamente 18,5% da variância total do modelo, possui cinco variáveis com cargas fatoriais entre 0,68 e 0,75: uso de drogas, assaltos/roubos, homicídios, gangues e embriaguês/alcoolismo. Devido a essa composição, ele pode ser identificado como “crimes contra o patrimônio/pessoas e vícios”.
- ii) O fator 2, que representa cerca de 17,5% da variância explicada, possui cinco variáveis com cargas fatoriais entre 0,59 e 0,87: trabalho infantil, prostituição infantil, abuso sexual de menores, abuso sexual de mulheres e violência doméstica. Em função dessa composição, o fator pode ser identificado como “crimes contra crianças e mulheres”.
- iii) O fator 3 representa quase 11% da variância explicada, e possui duas variáveis com

- cargas fatoriais elevadas: Escolas do ensino fundamental e Escolas do nível médio. Ele pode ser identificado como “oferta de serviços educacionais”. As demais variáveis que compõem o fator tem cargas fatoriais muito baixas.
- iv) No fator 4, que também responde por cerca de 11% da variância total, destacam-se as variáveis posto de saúde e atendimento médico, que apresentam cargas fatoriais superiores a 0,90. Esse fator pode ser chamado de “oferta de serviços de saúde”.
- v) Finalmente, o fator 5 responde por aproximadamente 9% da variância total do modelo. Nele, há destaque para as variáveis pavimentação das ruas e acesso às residências, cujas cargas fatoriais ficaram acima de 0,80, permitindo que ele seja identificado como “infra-estrutura básica”.

Os fatores 1 e 2, associados ao risco social, explicaram aproximadamente 36% da variância total do conjunto de variáveis analisadas. Dessa forma, é possível inferir que a Técnica de Análise Fatorial permitiu a identificação dos principais fatores que deverão ser alvo de intervenção política, tendo por objetivo, principalmente, a redução dos riscos sociais nos territórios.

Os escores fatoriais gerados pela análise fatorial foram utilizados para ordenar os territórios do município, segundo a situação de risco social e infraestrutura. A classificação estabelecida permitiu a identificação de territórios em melhor situação, situação intermediária e pior situação, com relação aos problemas analisados. Na legenda, a melhor situação é representada por valores mais elevados (cor mais clara) e a pior situação por valores mais baixos (cor mais escura). Os resultados dessa ordenação são apresentados nas figuras seguintes.

**Figura 2** - Posição dos territórios de intervenção social, segundo a situação de crimes contra patrimônio/pessoas e vícios; e de crimes contra crianças/mulheres, respectivamente, Montes Claros-MG



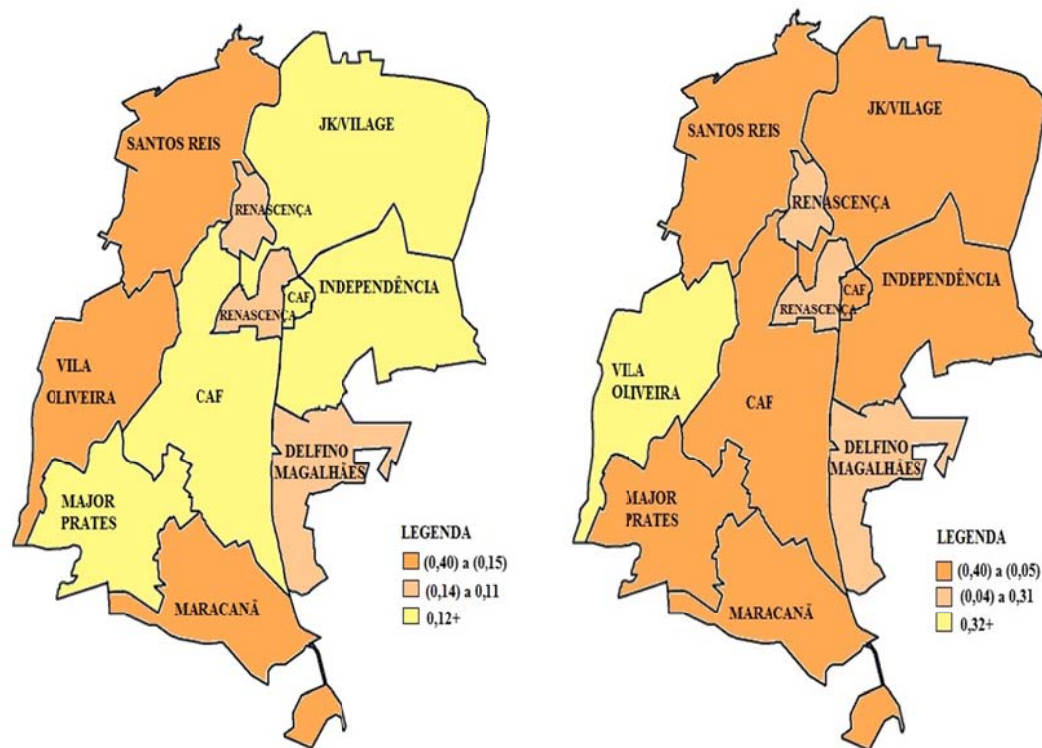
Fonte: Dados da Pesquisa.



Verifica-se, na Figura 2, que os riscos associados aos crimes contra a pessoa e patrimônio e ao vício das drogas e do álcool são predominantes na maioria dos territórios do município. Verifica-se também que os crimes contra as crianças e mulheres predominam nos territórios do Maracanã, Renascença e Santos Reis.

Na Figura 3 é apresentada a situação dos territórios, com relação à educação e à saúde.

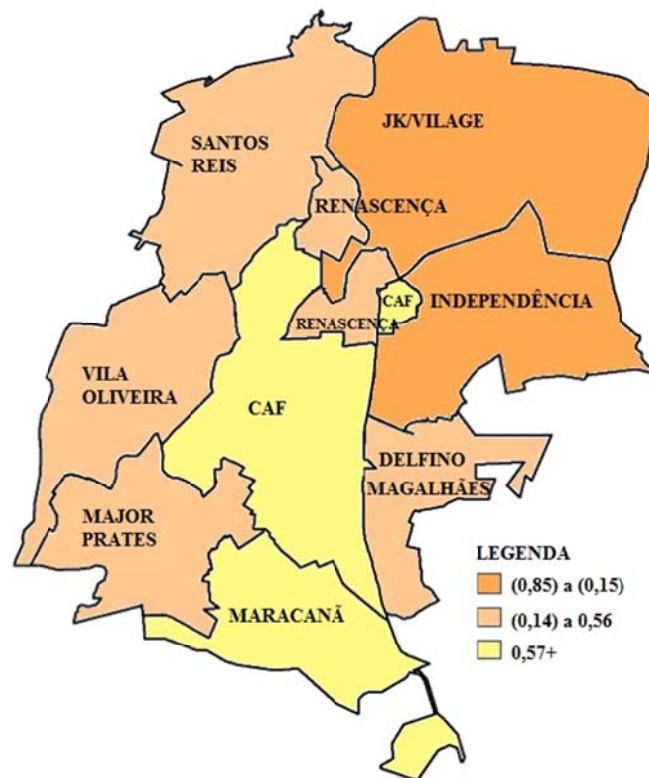
**Figura 3** - Posição dos territórios de intervenção social, segundo a situação de oferta de serviços educacionais e serviços de saúde, respectivamente, Montes Claros-MG



Fonte: Dados da pesquisa

De acordo com a Figura 3, os territórios do Maracanã, Santos Reis e Vila Oliveira destacam-se por apresentar a pior situação com relação às escolas de ensino fundamental e médio. Com relação aos serviços de saúde (postos de saúde e atendimento médico), grande parte deles se encontra numa situação ruim, indicando a inexistência do serviço ou oferta deficiente. Mais uma vez, o Maracanã e o Santos Reis estão entre os territórios com a pior situação nesse quesito. Na Figura 4, é apresentada a situação dos territórios, com relação à infraestrutura.

**Figura 4** - Posição dos territórios de intervenção social, segundo a situação de infraestrutura, Montes Claros-MG



Fonte: Dados da Pesquisa

Na Figura 4, ao contrário do que foi observado anteriormente, o território do Maracanã se destaca por ter uma boa infraestrutura (pavimentação de ruas e acesso às residências), juntamente com o CAF (Centro). As piores situações foram observadas para os territórios do Independência, Renascença e JK/Village.

## 5 CONCLUSÕES

O enfrentamento das desigualdades sociais continua a ser um dos maiores desafios das políticas públicas nesta segunda década do século XXI. Entre as desigualdades, as disparidades no acesso a recursos e serviços públicos entre segmentos de alta/baixa renda, expressas nas situações de pobreza e vulnerabilidade social. O sistema capitalista é, por sua natureza, gerador de desigualdades. Isso não significa que situações de pobreza e de vulnerabilidades não possam ser reduzidas ou erradicadas. Nas últimas décadas, houve uma melhoria aparente no comportamento de indicadores sociais e econômicos. No entanto, o hiato entre ricos/pobres, empregados/desempregados aprofundou-se e se tornou mais complexo e menos visível. O olhar sobre o território permite observar a estratificação social presente nas sociedades e como essas desigualdades se manifestam no cotidiano da população, na forma de carências multifacetárias e os esforços (ou não)

do poder público em redistribuir ativos, possibilitar o acesso a serviços e promover as oportunidades e capacidades das pessoas.

Entre as várias dimensões componentes do índice IDF, o estudo destacou o acesso aos recursos e mostrou que mesmo após as transferências, ainda é muito alto o percentual de pessoas que permanece na situação de pobreza (86,17%). Ou seja, as transferências sociais reduziram em apenas 6,05 pontos percentuais a pobreza. O estudo decompõe os dados em pobreza e extrema pobreza e ao fazer isso, revela que as transferências são mais importantes do que aparentam por reduzir a intensidade da pobreza. Eles constituem a renda regular das famílias para a maior parte das famílias que encontram no mercado informal, com rendimentos incertos. No cômputo total, o estudo aponta para o efeito positivo na redução da extrema pobreza, 41,52 pontos percentuais pela linha do MDS e 28,39 pontos percentuais pela linha com base no salário mínimo de 2010. Nota-se aumento no contingente de pessoas dentro da linha da pobreza, com variação positiva qualquer que seja a linha de corte adotada. Os dados mostram ainda o poder dos benefícios em retirar parcela da população da situação de pobreza. As transferências sociais contribuem para dinamizar a economia local dado que 62% dos entrevistados que receberam o benefício informaram gastar os recursos no próprio bairro em que moram.

Com a análise das dimensões do IDF, foi possível perceber os tipos de vulnerabilidades a que as populações encontram-se submetidas. Adicionalmente, o estudo buscou identificar os territórios dos CRAS que necessitam de uma maior intervenção, no sentido de enfrentamento de determinadas situações de risco social e fortalecimento dos laços sociais. O risco social envolve uma situação mais grave, o rompimento de direitos.

O estudo verificou ainda a percepção da população no que refere à oferta e qualidade dos serviços públicos. Na oferta de bens e equipamentos públicos, nota-se que em nenhum deles obteve um nível de satisfação na escala ótimo, superior a 15%. Portanto, o desafio para o poder público na melhoria qualitativa dos serviços é enorme, além da ampliação quantitativa.

A participação na vida social e política é um elemento importante no processo de desenvolvimento, na integração social e na formação da identidade dos sujeitos coletivos e individuais. As ações coletivas constituem meio de melhorar as condições de vida, acessar políticas públicas.

A análise fatorial permitiu identificar grandes problemas sociais nos territórios analisados. Medidas de enfrentamento aos crimes contra a pessoa (homens, mulheres e crianças) e aos vícios do álcool e das drogas se fazem necessárias, no sentido de reduzir as situações de riscos sociais territorializadas. Investimentos em infraestrutura básica, saúde e educação também são fundamentais, tendo em vista a reversão do quadro de pobreza existente no município. De forma mais específica, se por um lado o IDF apontou o Maracanã como sendo o território com melhor nível de desenvolvimento socioeconômico, por outro lado, na análise fatorial esse território se destacou por apresentar a pior situação, em termos de risco social. Portanto, cabe ao poder público municipal empregar medidas de controle do risco social, neste território.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, M; WAISSFELFISZ, J. J.; ANDRADE, C. C.; RUA, M. **Gangues, galeras, chegados e rappers: juventude, violência e cidadania nas cidades da periferia de Brasília.** Rio de Janeiro: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, SETUR e Garamond, 2000.
- BAJOIT, G. Olhares sociológicos, rostos da pobreza e concepções do trabalho social. In: BALSÁ, C.; BONETI, L. W.; SOULET, M. H. **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional.** Ijuí: Ed. da Unijuí, 2006.
- BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S. **O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF).** Brasília: IPEA, 2003. (TD 986)
- CASTEL, R. Classes sociais, desigualdades sociais, exclusão social. In: BALSÁ, C.; BONETI, L. W.; SOULET M.-H. (Org.). **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional.** Ijuí: Ed. da Unijuí, 2006.
- IPEA. **Perspectivas da políticas social no Brasil.** Brasília: IPEA, 2010.
- KOGA, D.; NAGANO, K. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. In: A ABONG nas Conferências 2005: criança e adolescente – assistência social. Brasília, Abong, 2005.
- MEDEIROS, M; BRITTO, T; SOARES, F. Transferência de renda no Brasil. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n.79, p. 5-21, 2007.
- SPOSATI, A. Territorialização e desafios à gestão pública inclusiva: o caso da assistência social no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13. **Anais...** Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov. 2008.

Recebido em 02/02/2012

Aceito para publicação em 13/03/2012