

## A EXCLUSÃO SOCIAL A PARTIR DO TERRITÓRIO: a experiência do Fundo Social do Departamento Autônomo de Água e Esgoto (DAAE) de Araraquara/SP

SILVA, Ana Lucia da. Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. Universidade de Araraquara (UNIARA).

FERRANTE, Vera Lucia Silveira Botta. Livre-docente em Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, Universidade de Araraquara (UNIARA).

ALMEIDA, Luiz Manoel Moraes Camargo. Engenheiro de Produção, Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, Universidade de Araraquara (UNIARA).

BARONE, Luís Antônio. Professor assistente-doutor na Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista (FCT/UNESP).

### RESUMO

Expressada em diversas formas e contextos, a exclusão social dos beneficiários do serviço de quitação do Departamento Autônomo de Água e Esgotos (DAAE) da cidade de Araraquara/SP relaciona-se à privação do acesso a água potável diante da aquisição de dívidas por parte de famílias que, segundo dados do setor de Serviço Social da autarquia e entrevistas com beneficiários, se encontram em situação anterior de exclusão de outros serviços públicos. Assim, este artigo visa analisar as faces da exclusão social a partir dos beneficiários do Fundo Social do DAAE, com base em dados que revelaram que mais da metade das famílias atendidas reside em áreas de vulnerabilidade social caracterizadas por situações de desemprego, trabalho informal, baixa escolaridade e desqualificação profissional. Verificou-se, portanto, a exclusão social a partir do território, da segregação espacial e da falta de infraestrutura, ressaltando-se a necessidade premente de atendimento conjunto de políticas públicas para o seu enfrentamento.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Fundos Públicos; Exclusão Social; Segregação Espacial.

### SOCIAL EXCLUSION RELATED TO TERRITORY: the experience of the Social Fund of the Autonomous Department of Water and Sewage of Araraquara/SP

### ABSTRACT

Expressed in different ways and contexts, the social exclusion of users of the acquittance service of the Autonomous Department of Water and Sewage (DAAE) of Araraquara/SP is related to the privation of access to potable water due to debts incurred by families that also are previously excluded from the usage of other public services, as confirmed by the Social Service of DAAE and interviews with its beneficiaries. Thus, this paper aims to analyze social exclusion aspects considering the beneficiaries of the Social Fund of DAAE, based on data that reveals that more than a half of the attended families live in social vulnerability areas, characterized by unemployment, informal jobs, low instruction and professional disqualification. It was verified, then, a social exclusion that is related to the territory, to spatial segregation and absence of infrastructure, highlighting the urgent need of a set of public policies to face the problem.

**Keywords:** Public policies; Public funds; Social exclusion; Territory.

## Exclusão Social a partir do Território...

associada com a possibilidade de acesso a um trabalho pago regularmente para, pelo menos, um membro num agregado familiar estável. A exclusão social é, de fato, o processo que não permite a uma pessoa o acesso ao trabalho no contexto do capitalismo (CASTELLS, 1998, p. 73, tradução nossa).

Processo que abrange a todos com condições e níveis diferenciados, a exclusão social sugere que a suscetibilidade da sociedade para além dos fatores financeiros e materiais, pois engloba privações advindas de uma causa ou obstáculo diversificado, tal como discriminação, falta de emprego local, baixa qualificação, doença crônica, medo do crime e isolamento geográfico.

Neste artigo, as interpretações dadas à exclusão social consideram situações de privação de direitos vivenciadas por famílias beneficiadas pelo Fundo Social do Departamento Autônomo de Água e Esgoto (DAAE) do município de Araraquara/SP. Trata-se de um fundo público<sup>1</sup> municipal com a finalidade de quitação dos débitos de consumidores em situação financeira desfavorável e inadimplentes com o pagamento das contas de água, sujeitos à suspensão do serviço de fornecimento que os coloca em situação de flagrante exclusão.

Sustenta-se a hipótese de que o saneamento básico pode ser visto tanto como política de infraestrutura quanto de inclusão social por reduzir a precariedade nas condições de habitabilidade da população de baixa renda, viabilizando questões de alimentação, saúde e convivência social (SANTONI, 2010).

A Lei Federal nº 11.445 (BRASIL, 2007), que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para o serviço de abastecimento de água potável, prescreve, dentre outros, os princípios da universalidade de acesso e de articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional,

### INTRODUÇÃO

A exclusão social manifesta-se de diversas formas e é vivenciada em determinado espaço geográfico ou conjuntura social e econômica. O conceito de exclusão social no Brasil (GOMES, 2005) relaciona-se geralmente à situação de pobreza, quando pessoa, grupo social ou população encontra-se desprovida dos recursos financeiros que lhe permita uma vida digna e o acesso a recursos primordiais como água, saúde, educação, alimentação, moradia, renda e cidadania.

Autores como Simões (2012), embora compartilhem da ideia de que na maioria das vezes as situações de exclusão decorrem da ausência material e da pobreza, afirmam, no entanto, que a privação econômica encadeia outras manifestações de exclusão, compreendendo-a como rompimento e privação das relações sociais e comunitárias que impossibilitam o acesso de parte da população aos bens e recursos da sociedade, independentemente da posse de renda que satisfaça suas necessidades básicas.

Assim, a exclusão é também a desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida, o não acesso a serviços básicos, à informação, ao trabalho e a uma renda digna, a não participação social e política, e as múltiplas privações resultantes da falta de oportunidades pessoais, sociais, políticas ou financeiras. A noção de exclusão decorre, portanto, da participação social inadequada e da falta de integração social:

(...) o processo pelo qual certos indivíduos e grupos são sistematicamente impedidos de aceder a posições que lhes permitiriam uma forma de vida autônoma dentro das normas sociais enquadrados por instituições e valores, num determinado contexto. Em circunstâncias normais, no capitalismo informacional esta posição é comumente

<sup>1</sup>Proveniente geralmente de percentuais de impostos, contribuições e taxas, o Fundo Público tem a finalidade de captar recursos financeiros para a implantação/ampliação de programas sociais atrelados à política de financiamento de Política Social correspondente.

habitação, combate e erradicação da pobreza, além de outras relevantes socialmente e voltadas à melhoria da qualidade de vida.

Assim, além de importante instrumento de garantia do direito universal ao acesso à água potável, o Fundo Social torna-se dimensão da política pública local de enfrentamento à exclusão social, embora oficialmente seja tratado como expressão isolada de assistência social, decorrendo daí o objetivo deste artigo em analisar as faces da exclusão social vivenciadas pelos beneficiários do Fundo Social do DAAE Araraquara/SP.

### METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO DA PESQUISA

O presente artigo desenvolveu-se a partir do estudo de dados do Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Araraquara/SP, doravante DAAE, tendo como sujeitos as famílias beneficiadas por seu Fundo Social por meio do serviço de quitação das contas de água em atraso entre os anos de 2007 a 2013, totalizando 11.976 quitações.

Utilizou-se o banco de dados referente às informações financeiras e às Fichas Sociais das famílias atendidas pelo Serviço Social do DAAE – compostas por dados cadastrais e entrevista com assistente social –, além de entrevistas estruturadas realizadas com beneficiários do serviço.

Verificou-se reincidência em 11% das quitações, sendo o número de famílias beneficiadas menor que o número total de quitações (aproximadamente 10.600 famílias) atendidas pelo Fundo Social no período supramencionado.

Para levantamento preliminar do perfil da população atendida trabalhou-se com amostra

aproximada de 10% em relação ao número de famílias atendidas, considerando dados como bairro, tipo de moradia, renda per capita, número de pessoas residentes no imóvel, estado civil, ocupação, idade e escolaridade do requerente.

Entendendo que a demanda pelo Fundo Social está pontuada por fatores externos à conjuntura familiar, a exemplo dos movimentos sazonais da economia local, visando maior representatividade do grupo a ser estudado utilizou-se um único mês de referência, a saber, o mês de setembro entre 2007 e 2013, perfazendo um total de 930 atendimentos que resultaram em quitações.

A caracterização da exclusão social pautou-se pelas variáveis analíticas de renda, local da residência, ocupação, escolaridade e privação/acesso a outros serviços básicos. A análise sobre a exclusão social concentrou-se em seus lugares de impacto (STOER; MAGALHÃES; RODRIGUES, 2004): trabalho (atrelado à escolaridade), território (bairros de moradia), acesso a outros serviços públicos como o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)<sup>2</sup> e renda.

O levantamento dos bairros mais atendidos com a medida de quitação do Serviço Social do DAAE viabiliza o comparativo com as regiões de abrangência do CRAS, dando a compreender-se a maioria das famílias atendidas está em regiões cobertas pelos equipamentos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social devido à sua vulnerabilidade social<sup>3</sup>.

Realizaram-se, ainda, dez entrevistas estruturadas com beneficiários do serviço de quitação selecionados a partir de atendimento mais recente, ocupação de maior representatividade e

domiciliados em bairros com maior incidência de atendimento, meio de trazer para a discussão a compreensão dessas famílias sobre o que é exclusão social e integração com outros serviços públicos. Por fim, a experiência direta da autora principal deste trabalho como assistente social da autarquia possibilitou uma visão de conjunto sobre a postura do órgão e demais instâncias do governo municipal sobre o Fundo Social e seus beneficiários.

### CARACTERIZAÇÃO DO FUNDO SOCIAL DO DAAE DE ARARAQUARA/SP

Os fundos públicos são estabelecidos por lei e submetidos a um conselho consultivo de composição paritária, constando na legislação que o estabelece a fonte dos recursos, os critérios para a sua utilização e a forma de operacionalização e fiscalização.

Conforme Resolução do Conselho Consultivo do DAAE (Araraquara, 1997), respaldada por Lei Municipal (Araraquara, 2004), o Fundo Social tem por finalidade prover condições para a quitação de débitos de consumidores que estejam impossibilitados em razão de sua situação financeira e que sejam proprietários, possuidores ou locatários de um único imóvel no qual residam, cabendo ao superintendente do DAAE – a partir de laudo de avaliação socioeconômica elaborado por assistente social da autarquia – a decisão de atendimento ou não da solicitação (Art. 4º).

Comumente, o superintendente, cargo técnico, tende a considerar apenas o parecer do assistente social, sendo a estruturação do Serviço Social do DAAE existente para o acompanhamento dos casos que requerem a utilização de receita do Fundo constituída pelo produto da aplicação de 1% sobre a arrecadação mensal das tarifas de fornecimento de água potável, coleta e tratamento de esgotos sanitários. No ano de 2013 a receita foi de aproximadamente R\$49.000,00/mês, segundo o departamento financeiro do DAAE.

O Serviço Social do DAAE tem por finalidade realizar o estudo social das famílias que solicitam

a quitação das contas de água em atraso a partir de instrumentais próprios: entrevista social, visita domiciliar ou institucional e contatos (geralmente telefônicos) com outros órgãos que acompanham a família em foco. Eventualmente busca-se contato com profissionais diretamente envolvidos com as famílias (agentes de saúde do Programa de Saúde da Família e assistentes sociais do CRAS), tendo tal integração possibilitado ao Serviço Social ampliar as informações em relação às famílias, dando agilidade aos requerimentos de quitação no caso de famílias reincidentes, proporcionando aos respectivos órgãos um canal aberto para esclarecimento, orientação e encaminhamento de novas famílias ao serviço. Em alguns casos, inclusive, as informações colhidas no Serviço Social do DAAE contribuem para intervenções locais de outros órgãos assistenciais que aderem à parceria por meio do comprometimento dos servidores públicos que pautam suas ações individualmente.

Desde o início, o Fundo Social do DAAE apresentou dificuldades em sua operacionalização quanto aos recursos humanos e jurídicos, à estrutura e gestão. Num primeiro momento não havia no quadro de servidores da autarquia o cargo de assistente social, cabendo a verificação da situação familiar a servidor administrativo do setor de Recursos Humanos, que repassava as informações ao superintendente que, por sua vez, determinava as pessoas que seriam atendidas limitando a prestação do serviço a escolhas subjetivas, cenário que se manteve mesmo após a obrigatoriedade de laudo social (Araraquara, 1997).

Em meados de 2002, racionalizando e legitimando o serviço com a inclusão do laudo social no processo de quitação, dois assistentes sociais da Prefeitura Municipal foram cedidos ao DAAE, dividindo-se entre o atendimento à população e aos servidores públicos da autarquia. Em 2004, o DAAE convoca o primeiro assistente social próprio e somente em 2007 designa dois profissionais da área para atendimento exclusivo da população, momento a partir do qual se aprimora a

<sup>2</sup>Equipamento público de base territorial, o CRAS é referência local de assistência social em áreas de vulnerabilidade e tem como objetivo concretizar os direitos socioassistenciais por meio da organização e coordenação de uma rede de serviços de prevenção a situações de risco social por meio do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

<sup>3</sup>A NOB/SUAS, Lei Federal 8.742, de dezembro de 1993, aponta como elementos de vulnerabilidade as questões relacionadas à precariedade de infraestrutura, famílias com renda de até 1/2 salário mínimo, presença de crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, responsáveis analfabetos ou com baixa escolaridade, além de mulheres chefes de famílias sem cônjuge, famílias com responsáveis desempregados, em situação de trabalho infantil ou com presença de menores em idade escolar obrigatória fora da escola, dentre outros.

qualidade do atendimento a partir da requalificação da intervenção social através do serviço de quitação.

Outros setores, como Atendimento ao público, Gerência comercial e de finanças, necessitaram se adaptar aos procedimentos para efetuação da quitação que, em geral, se inicia no Atendimento ao público, sendo encaminhado o processo ao Serviço Social com agendamento de entrevista com o solicitante. Concluída a avaliação socioeconômica, se deferido o requerimento é enviado ao setor comercial para atualização das contas a serem quitadas pelo Fundo, que procederá com o pagamento efetivo das contas pré-estabelecidas pelo Serviço Social no departamento de finanças.

Se a princípio não havia respaldo legal para avaliar as famílias a partir de sua “indisponibilidade econômica e financeira” (Araraquara, 2004) a racionalização do Serviço Social do DAAE passou a definir indicadores próprios para auxiliar na seleção e, com o passar do tempo, estabeleceu as seguintes convenções: a) Renda familiar igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos; b) Em caso de desemprego e/ou doenças graves, mediante apresentação de documento hábil e comprovada a situação de carência através de levantamento socioeconômico. Segundo a Lei de criação do Fundo Social, a solicitação ao fundo pode ser requerida sempre que dele se necessitar, desde que haja disponibilização orçamentária.

A fiscalização do uso dos recursos é feita mensalmente por meio do envio à Câmara Municipal da relação detalhada dos atendidos pelo Fundo Social em via assinada pelo superintendente e pela assistente social. Desconhece-se qualquer questionamento por parte da Câmara sobre a dinâmica operacional e de assistência social do Fundo, embora comentários entre legisladores sejam feitos quanto à sua “utilidade”, sobretudo em períodos de crise financeira da Prefeitura.

#### **Famílias reincidentes no Fundo Social: ações socioeducativas e prejuízos políticos**

Nos últimos anos, uma preocupação do Serviço

Social do DAAE diz respeito à reincidência de famílias muitas vezes atendidas ininterruptamente pelo Fundo. Para evitar este cenário, o serviço passou a estipular informalmente o período de três meses de carência entre um atendimento e outro, de modo que uma nova solicitação de quitação esteja atrelada ao pagamento autônomo de três contas de água pelo requerente, visando à responsabilização e a (re) organização dessas famílias para o pagamento de contas futuras, desfazendo ou evitando-se o vínculo de dependência com o Fundo.

Em casos em que há um histórico de extrema pobreza somado a outras situações de vulnerabilidade social (doenças crônicas, ausência de adultos em idade economicamente ativa etc.) houve reincidência do atendimento buscando-se, entretanto, o trabalho conjunto com o CRAS do bairro residente. Assim, almejava-se a análise da situação apresentada junto ao assistente social do CRAS – nem sempre possível devido à falta de integração entre Fundo e demais órgãos municipais para a manutenção da exclusão social – para o levantamento de informações, histórico social e avaliação dos indicadores de vulnerabilidade e da possibilidade de intervenção com a inclusão em programas sociais, qualificação profissional e atividades socioeducativas.

Outra ação do Serviço Social para avaliar os benefícios concedidos visou o comprometimento familiar com a racionalização do consumo de água, vinculando-o ao consumo per capita estabelecido entre 5 e 6 m<sup>3</sup> de água/mês por pessoa residente no imóvel, números baseados em média entre o consumo utilizado pela Gerência Comercial do DAAE para efeito de cálculo de consumo residencial (7 a 8 mil litros de água/mês) e o indicado pela Organização das Nações Unidas (110 litros/dia ou 3,3 mil litros/mês).

A experiência cotidiana permitiu concluir que o Serviço Social, ao assumir o papel de educador ambiental, cria condições para que a própria família consiga responsabilizar-se pelo pagamento de

suas contas, pois do cuidado com a utilização da água decorre a diminuição no consumo e, conseqüentemente, do valor da conta de água a ser paga. Em um primeiro momento notou-se que o convencimento ocorria devido à economia financeira, até que num segundo momento as famílias interpretassem a ação como forma de preservação da natureza.

Relações políticas perpassam conflitos de interesse, e no caso do Fundo não é diferente. Em determinado momento, para atender aos interesses de grupo específico da população, aprovou-se lei que tratava da remissão dos débitos<sup>4</sup> de consumidores (Araraquara, 2002) de acordo com premissas subjetivas, embora ao longo dos dois anos em que esteve em vigor não exista comprovações de que efetivamente a lei foi aplicada.

Outra intervenção do Legislativo deu-se por meio da Lei nº 6.320 (Araraquara, 2005), que determina maior divulgação do Programa Social de Quitação das contas de água devido ao acúmulo do saldo existente no Fundo. Tal divulgação se deu por meio da distribuição de folhetos informativos fixados nas contas de água e, posteriormente, anexados nas contas cujo endereço possuía débitos anteriores, procedimento que permanece até hoje e que contribuiu para que um maior número de cidadãos conhecesse o programa e solicitasse o atendimento.

Um dos prejuízos sofridos continuamente por pelo Fundo Social do DAAE diz respeito a sua gestão, visto ser o superintendente um cargo político indicado pelo prefeito, do que decorre a descontinuidade das ações integradas a partir da alternância de poder no cenário municipal (anterior a 2000, de 2000 a 2008, de 2009 até 2016), contradizendo a autonomia teoricamente concedida

à autarquia, que submete, assim, suas ações administrativa, financeira e jurídica à interferência do governo municipal.

Do mesmo modo, a falta de vontade política dos governos municipais em priorizar as ações do DAAE afeta o Serviço Social da autarquia, que contou com um auxiliar em períodos descontínuos para a realização de procedimentos administrativos, estando as assistentes sociais focadas no atendimento à população. Com mudanças de gestão, a agente administrativa foi designada para outro setor, gerando acúmulo de serviço às assistentes sociais, posteriormente assessoradas por aprendizes cuja rotatividade na função não traz a mesma eficiência ao trabalho, inviabilizando o fluxo do Fundo.

Igualmente, outras ações sofreram prejuízos advindos do âmbito político, como o projeto socioeducativo “Uso racional da água” realizado com famílias beneficiadas pelo Fundo Social e organizado pelo Serviço Social e Gerência Ambiental do DAAE em parceria com o CRAS, suspenso após um ano de execução (2008) quando a Gerência voltou à Prefeitura Municipal, representando um retrocesso na política ambiental ao desarticula-la do corpo de uma autarquia, modelo defendido pelo governo federal para a organização dos serviços municipais que se viabilizam se houver vontade política.

Nos últimos dez anos, para citar outro exemplo, as cerca de 500 casas construídas em sistema de mutirão<sup>5</sup> receberam quitações dos serviços de ligação de água e esgoto por determinação do prefeito, amparada na ocorrência de problemas técnicos que na verdade camuflam problemas políticos que envolvem esse sistema. Assim, o Fundo Social tornou-se para o poder público uma alternativa para que as famílias não saiam mais lesionadas

<sup>4</sup>O termo remissão refere-se ao perdão da dívida a partir da renúncia de receita por parte do poder público (Lei de Responsabilidade Fiscal), podendo ser concedido pela autoridade administrativa considerando-se a situação econômica do sujeito e desde que abranja débitos de exercícios passados, ou seja, famílias que já possuem o fornecimento de água suspenso.

<sup>5</sup>Considera-se analfabeta a pessoa maior de 15 anos que informou não conseguir ler e escrever ou que aprendeu e esqueceu-se, além das que apenas assinavam o próprio nome (SEADE 2010a; 2010b).

“prevenindo”, de um lado, dividendos políticos e, de outro, levando à precarização do trabalho dos servidores do DAAE, sobretudo no atendimento ao público e no cotidiano das assistentes sociais que necessitam lidar com o aumento e a concentração da demanda em um prazo curto de tempo.

O setor de habitação popular mostra-se importante ao Serviço Social do DAAE por remeter à descontinuidade das políticas públicas diante das casas entregues estarem localizadas em bairros periféricos, distantes entre si quando não em regiões opostas. Tal questão territorial impõe às famílias dificuldades de adaptação devido à perda de referência de trabalho, saúde, educação etc., que acarretam uma cadeia de problemas. Os novos moradores são negligenciados em relação à saúde e assistência social, pois os equipamentos existentes não comportam o aumento da população na região, consolidando negativamente a imprudência do município em entregar um montante de habitações desprovidas de melhorias nas demais áreas de atuação pública visando à qualidade de vida. A provável diminuição da renda destas famílias reflete-se nos serviços de saneamento básico, ficando contas em atraso.

O DAAE buscou, assim, manter-se autônomo às questões da Prefeitura Municipal na tentativa de consolidar suas ações de maneira independente, comportamento que se estendeu ao Fundo Social e que não significa a falta de vontade de integração do seu Serviço Social aos demais serviços públicos municipais. Entretanto, tal vontade é ainda hoje perseguida sem a devida contrapartida, como se não fosse de responsabilidade da gestão municipal acompanhar sua operacionalização para integrar o Fundo a outras instâncias de assistência social municipais.

## FATORES DA EXCLUSÃO SOCIAL EM NÚMEROS

Primeiramente apresentam-se dados dos representantes de cada família beneficiada pelo serviço de quitação, seja este provedor ou não do

lar, sendo que a maior parte encontra-se em duas faixas etárias: 30-39 anos e 40-49 anos. A pesquisa demonstra a existência de pessoas idosas na condição de desempregados, quando teoricamente poderiam estar usufruindo da aposentadoria ou em vias de aposentar-se, o que denota a busca por oportunidades de trabalho bastante escassas para essa faixa etária.

Para melhor elucidar a condição social dos beneficiados pelo Fundo apresentam-se informações da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE, 2010a; 2010b) para o município de Araraquara/SP, visando o seu cotejamento junto aos números do Serviço Social do DAAE, conforme Tabela 1.

Para além das informações constantes da tabela evidenciou-se uma estreita relação entre baixa escolaridade e desemprego, que se apresenta maior quanto menor a faixa etária espelhando, talvez, a dificuldade de inserção do jovem no mercado de trabalho. O índice de pessoas que não concluíram o ensino fundamental aumenta conforme o avanço da idade, denotando a falta oportunidades de estudo e/ou a necessidade do trabalho, sendo que políticas públicas de emprego, salário e renda atreladas à educação mostram-se ainda insuficientes à realidade brasileira de ocupações informais e marginalizadas, que refletem tais condições e acarretam, conseqüentemente, salários inferiores. Segundo Souza (2009), estes são indivíduos desprovidos de capital cultural, social e econômico, despreparados para o mercado de trabalho do mundo capitalista que lhes exige o gasto de sua energia muscular nos trabalhos doméstico, da construção civil, entre outros.

A questão do trabalho, ou a falta dele, atrelada à renda inexistente ou insuficiente é o principal motivo que leva as famílias a procurar o serviço de quitação, conforme relato de membro de um casal que trabalha como autônomo para suprir as necessidades da família composta por seis pessoas: “Foi uma época de dificuldade [...] eu estava desempregada, meu marido desempregado e as

crianças pequenas, e a gente não tinha condições de pagar mesmo” (Entrevista 5).

No mesmo sentido, a preocupação diária com o trabalho informal, que não lhes garante tranquilidade e segurança, emerge na fala de uma provedora do lar: “Estou desempregada [...] não tem fixo, então hoje, por exemplo, eu estou trabalhando, amanhã eu não sei [...] quer dizer, acaba acumulando. Porque você faz a compra, compra um gás e quando você menos espera outra coisa acaba” (Entrevista 2).

O mesmo cenário se apresenta quando há uma melhora na situação financeira e a família não solicita quitação durante um determinado período, como no caso da Entrevistada 4 que, embora desempregada, encontrou meios de suprir parte das necessidades básicas familiares, e do Entrevistado 10, que exerce diversas ocupações para sobreviver: “Foi quando surgiu faxina, que deu para eu suprir as necessidades da água, da luz” (Entrevista 4); “Deu uma melhorada para mim, abriu mais campo de trabalho [...] Eu tenho várias opções, braçais, mas tenho [...] deu uma melhorada, mais oportunidade de ganhar dinheiro” (Entrevista 10).

A preocupação dos beneficiários com a renda de sua família justifica-se quando a comparamos aos índices do município de Araraquara/SP, conforme

Tabela 2.

Os dados indicam que as famílias atendidas pelo Fundo Social possuem renda muito abaixo da média do município, sugerindo que o serviço de quitação está de acordo com sua finalidade de ser um dos indicadores de enfrentamento à situação de exclusão.

Verificamos que a média de moradores nas residências beneficiadas é de 3,9 pessoas, maior que a média do município (3,1 pessoas), embora tenha sido verificado até 12 pessoas vivendo no mesmo local. Este dado traz consigo a questão das condições de habitabilidade e aumento das despesas, já que o número de moradores interfere diretamente na quantidade de água consumida e, conseqüentemente, no valor a ser pago pelo serviço.

O comprometimento de parte da renda familiar com habitação (aluguel e parcelas de financiamento do imóvel) foi percebido em 42% das famílias beneficiárias, de modo que diante de novas despesas estas famílias, muitas vezes por falta de condições financeiras, tendem a negligenciar o pagamento de débitos como a conta de água, conforme relatado em diferentes entrevistas sociais para a quitação das contas em débito no DAAE.

## A segregação espacial e a exclusão social

**Tabela 1** – Comparação entre índices/valores relativos ao total da população araraquarense e dados obtidos pelo Serviço Social do DAAE no tocante à educação formal.

	Índice oficial do município	Índice dos beneficiários Serviço Social do DAAE
Analfabetismo <sup>6</sup> da população com 15 anos ou mais	3,62%	4,2%
Ensino fundamental completo	90,5%	35,7%
Ensino médio completo entre população de 18 a 24 anos	70,73%	15,38%

Fonte: SEADE 2010a; 2010b; Arquivos do DAAE, 2014.

<sup>6</sup>Considera-se analfabeta a pessoa maior de 15 anos que informou não conseguir ler e escrever ou que aprendeu e esqueceu-se, além das que apenas assinavam o próprio nome (SEADE 2010a; 2010b).

**Tabela 2** – Comparação entre índices/valores relativos ao total da população araraquarense e aos dados obtidos pelo Serviço Social do DAAE relativos à renda per capita.

	Índice municipal	Índice do Serviço Social do DAAE
Renda per capita <sup>7</sup>	R\$891,74	R\$183,09 <sup>8</sup>
Renda per capita superior a um salário mínimo	80,00%	2%
Renda per capita inferior ou de até meio salário mínimo	12,69%	82,4%
Renda per capita de até ¼ salário mínimo	4,21%	50%

Fonte: SEADE 2010a; 2010b; Arquivos do DAAE.

Segundo dados do Serviço Social do DAAE, contabilizam-se 113 bairros onde residem famílias beneficiadas pelo Fundo Social, estando 54,8% dos atendidos concentrados em 15 bairros, um possível indicativo de que as segregações social e espacial têm correspondência entre si. Considerada a localização dessas famílias em relação às áreas de abrangência do CRAS, instalado sempre em regiões de vulnerabilidade social, verifica-se que 62% das famílias beneficiadas estão nelas circunscritas.

A sobreposição da cartografia das residências atendidas pelo Fundo àquela que circunscribe a abrangência dos CRAS ilustra espacialmente a inserção das famílias frequentemente atendidas e, portanto, com menor renda no município, em áreas periféricas atendidas pelos Centros de Referência.

Nos dois bairros com maior ocorrência os números de atendimento são semelhantes, embora a extensão de suas áreas difira em ao menos duas vezes em tamanho (Jd. Selmi Dei, maior, e Jd. Adalberto Roxo, menor), de modo que a quantidade de atendimentos não se relaciona diretamente à extensão dos bairros.

A análise comparativa entre o primeiro (Jd. Selmi Dei) e o décimo quinto (Jd. Águas do Paiol) bairro mais atendido, ambos extremos da cidade, ajuda-nos a compreender as diferenciações

em relação à vulnerabilidade e características territoriais, conforme Tabela 3. No extremo norte encontra-se a região composta majoritariamente por imóveis de programas habitacionais onde há número expressivo de quitações espacialmente delimitadas, entre outros, pelos bairros Jd. Selmi Dei, Jd. Adalberto Roxo I e II (segundo mais atendido) e Jd. São Rafael I e II (sexto bairro mais atendido), além do bairro Águas do Paiol.

O bairro Jd. Águas do Paiol, 15º na lista de bairros com maiores beneficiários do Fundo Social do DAAE, possui alto índice de vulnerabilidade social, é formado em região isolada cercada por vazios urbanos que acusam o seu não desenvolvimento e possui apenas uma via para o seu acesso. Não conta com equipamentos comerciais e de serviços públicos, de modo que para acessar serviços de saúde, assistência social, educação, supermercados e farmácias necessita-se recorrer ao bairro mais próximo. Possui uma instituição filantrópica que oferece cursos profissionalizantes a jovens e adultos, além de atividades complementares à escola para crianças e adolescentes, o que denota a falta de políticas públicas que inviabiliza o acesso a serviços para a garantia de renda digna, escolaridade e emprego.

No caso dos bairros Jardim Selmi Dei I, II

**Tabela 3** – Comparação entre o primeiro (1º) e o décimo quinto (15º) colocados na lista de bairros com maior número de beneficiários do Fundo Social do DAAE. Fonte: Várias, Araraquara/SP, 2010.

Indicadores sociais econômicos dos beneficiários do Serviço Social do DAAE	Jd. Selmi Dei I, II e III	Jd. Águas do Paiol
Colocação por número de famílias atendidas	1º	15º
Ensino fundamental incompleto dos beneficiários	56%	81%
Percentual de Desempregados	28%	25%
Percentual de Trabalhadores domésticos	28%	31%
Renda per capita de até ½ salário mínimo	77%	91%
Renda per capita superior a um salário mínimo	3%	0
Valor da renda média	R\$241,77	R\$144,85

Fonte: Arquivos do DAAE, 2014.

e III trata-se de um dos maiores conjuntos do município que, embora distante do centro da cidade, encontra-se em crescente desenvolvimento podendo ser considerado autossuficiente em serviços e comércio. A história dos loteamentos da cidade de Araraquara liga-se à especulação imobiliária e à prática de concessões que permeiam a administração municipal, e o Jardim Selmi Dei é exemplar neste caso, uma vez que a entrega de casas populares – construídas pela Companhia de Habitação (COHAB) – se deu pela primeira vez no início dos anos 1980 (setores I, II e III). À época a região situava-se a 10 km do centro da cidade, distante dos serviços urbanos e cercada por áreas rurais que compunham em um vazio até o bairro mais próximo, dificultando a vida dos novos moradores.

Historicamente, a região pertencia a uma família tradicional da cidade compondo uma fazenda de larga extensão até a divisa com o município vizinho. Com o passar dos anos familiares iniciaram o processo de loteamento de toda a fazenda, permanecendo apenas a sede com os proprietários.

Relatos do período atribuem a distância do loteamento em relação ao centro à sua destinação a funcionários da fábrica Villares, em implantação a cerca de 1 km do local. Porém, parte considerável dos primeiros moradores era de origem rural com histórico de migração, de modo que se faz notar a estratégia de valorização das terras rurais circunvizinhas a partir da ocupação urbana especulativa, que visa traçar rumos do desenvolvimento local sem priorizar a qualidade de vida e as necessidades básicas dos habitantes. Hoje, a antiga sede da fazenda localiza-se em área nobre da cidade, sempre ocupada pelos de maior poder aquisitivo e prestígio político.

Quando aprovado, o Jd. Selmi Dei não possuía a mínima infraestrutura, faltando asfalto, calçadas, arborização e transporte público (passou a abranger todo o bairro somente em 2007). Foi apenas no final da década de 1990, com a entrega de novas casas pela COHAB e Caixa Econômica Federal (setores IV, V e VI), que o governo municipal tomou a iniciativa de regularizar a comercialização de loteamentos, estabelecendo a infraestrutura necessária (energia elétrica, saneamento básico e

<sup>7</sup> Trata-se da “soma do rendimento nominal mensal das pessoas com 10 anos ou mais residentes em domicílios particulares ou coletivos, dividida pelo total de pessoas residentes nesses domicílios” (SEADE 2010a; 2010b).

asfalto).

Hoje com população estimada em 30 mil moradores, a região do Jd. Selmi Dei, mesmo contando com diversos estabelecimentos comerciais, de educação, postos de saúde e outros, tem a oferta de serviços insuficiente para atender à demanda populacional que segue aumentando com a previsão de entrega de novas 1200 moradias populares.

A região apresenta um único CRAS – fundado em 2001 e um dos primeiros do município –, que faz o acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade social por meio de projetos de transferência de renda e proteção básica, ações importantes embora limitadas devido à falta de investimentos no setor e ao crescimento habitacional latente.

Os fatos históricos ilustrados acima demonstram a exclusão social em relação aos bairros periféricos. Todavia, não há consenso entre os beneficiários entrevistados quando questionados sobre a existência de bairros que sofrem maior exclusão social, tendo alguns se manifestado contra a estigmatização dessas regiões e outros, moradores de bairros periféricos com alto índice de vulnerabilidade social, asseverando a existência da exclusão social a partir da localização territorial:

Todos os bairros têm [exclusão social] [...], não vamos discriminar só um lugar, [pois] todos têm. (ENTREVISTA 1)

Os bairros [em] que mais faltam [serviços públicos] são as periferias [...], os bairros mais carentes, o pessoal menos favorecido (...). Tem gente aqui que tem uma condição de vida boa, mas, que nem no Santa Angelina [com melhor localização e infraestrutura], deve ter uma família mais carente, mas é bem menos [a quantidade]. Na Fonte [considerado bairro de classe alta] não tem [exclusão social], eu creio que não tenha. (ENTREVISTA 4)

Eu acho que sim, [existe exclusão social em bairros da periferia], porque geralmente, como a gente consegue ver, a população de mais baixa renda parece que ela é centralizada num único bairro. Ela se locomove para aquele bairro que é mais precário, mais humilde, mais barato o terreno, mais barato o aluguel (...). Agora, com a prefeitura cedendo essas casas populares para o povo [...] todas as pessoas de baixa renda [ficam] localizadas naquele setor, então tem uma diferença sim, de bairro para bairro. (ENTREVISTA 10)

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o grupo populacional estudado, a exclusão social relaciona-se diretamente à situação de pobreza, ausência de renda suficiente para garantia da qualidade de vida ou suprimento de necessidades básicas, sendo a parcela da população sem acesso a bens e recursos oferecidos pela sociedade e privada da plena convivência social que vivencia a exclusão social em seus diversos âmbitos conceituais: econômico (renda insuficiente ou inexistente), trabalho (desemprego e emprego informal), formativa (baixa escolaridade), territorial (bairros periféricos sem muita infraestrutura) e cidadania (falta de acesso à proteção social ou restrição a cidadania).

Dessa forma, não há como pensar em cidadania enquanto a ênfase deste grupo for a busca pela sobrevivência de uma classe negativamente privilegiada e que não se apropriou dos capitais cultural (conhecimento técnico e escolar), social (oriundo do contato e convivência diversificados) e econômico (SOUZA, 2009).

Ao criar o Fundo Social, o DAAE foi além de sua vocação de infraestrutura para saneamento básico, acenando para uma política de inclusão social de garantia do direito universal à água potável de forma igualitária. Reduziu-se a precariedade nas condições de habitabilidade e viabilizaram-se questões relativas à saúde,

alimentação e convivência social para as quais a água é insumo fundamental.

O Fundo Social do DAAE como uma forma de subsídio, através do serviço de quitação das contas de água atrasadas de família em situação de dificuldade financeira, pode ser enquadrado na Política de Segurança Hídrica, pois de certa forma, trata do direito humano do acesso à água para alimentação e assegura o princípio da democratização. O Fundo Social contribuiria com a política pública de saneamento ao proporcionar na universalização do acesso e articulação com combate à pobreza e promoção à saúde. Mas ainda não está conectado, nem mesmo com outras instâncias de política no plano municipal, trata-se apenas de uma ação isolada.

O Fundo Social, criado em caráter assistencial, configura-se ainda como ação isolada no âmbito das políticas públicas, pois carece de conexão com outras instâncias a nível municipal para proporcionar, por meio das diretrizes nacionais de saneamento em articulação com outras políticas, a universalização do acesso à água juntamente ao combate à pobreza e à promoção da saúde. Assim, embora estabelecido como um direito, se o Fundo Social do DAAE se mantiver desatrelado de outras políticas públicas não conseguirá alcançar o seu status de manutenção de um direito fundamental, ainda que o consideremos como instrumento de enfrentamento à exclusão social aqui concebida a partir da privação de bens (como o acesso à água), da renda e de políticas públicas.

O Fundo Social enquanto instrumento pontual mostra-se efetivo, pois o pagamento das contas pelo serviço de quitação garante acesso à água potável pelas famílias vulneráveis socialmente, cumprindo o princípio da universalização.

Os resultados apresentados sugerem a existência de segregação urbana no município de Araraquara/SP, havendo concentração de classes sociais menos favorecidas geralmente em regiões que não possuem todas as condições de infraestrutura de moradia e de serviços. É

determinante para essa condição a especulação imobiliária efetivada por parte de incorporadores, que controlam e supervalorizam as melhores localizações, somada à política habitacional do município calcada na construção de empreendimentos para população de baixa renda em regiões distantes da área urbana e condizentes com o custo da moradia com que podem arcar em lugares com deficiência de serviços públicos que geram uma condição de vida precária.

Os dados apresentados nos dão um panorama das limitações sofridas por estas famílias, levando-nos a questionar como se dará o pagamento das contas de água caso não haja correlação do Fundo Social com políticas públicas de acesso ao trabalho e capacitação, viabilizando aos beneficiários as condições de crescimento de forma autônoma para saírem do círculo da exclusão.

Entende-se que equipamentos públicos como o CRAS podem ser mediadores entre consumidor e DAAE em situações pontuais, como quando a suspensão do fornecimento de água é iminente; sobretudo se consideramos a maior abrangência espacial dos serviços do Fundo Social (maior espraiamento na cidade), o que pode contribuir para que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social chegue mais facilmente e munida de informações sociais às famílias sem acesso à política de assistência social no município, sanando ainda a falta de continuidade no atendimento social dirigido por parte do Serviço Social do DAAE, tendo em vista a falta de água ou a iminência disso ocorrer como mais um indicador social diretamente ligado à falta de renda, precariedade da saúde e falta de socialização.

No tocante ao poder público, verificou-se haver poucas e pontuais ações de integração do Fundo Social do DAAE dentro da Política Municipal de Enfrentamento à Exclusão Social, o que se deve, de um lado, ao jogo de poder no governo municipal que sujeita projetos e ações de longo prazo a descontinuidades advindas de interesses

políticos escusos e, de outro lado, à falta de mão de obra e investimentos maciços no setor de assistência social.

A reincidência das famílias no serviço de quitação do DAAE relaciona-se à falta de perspectivas, visto que geralmente logram organizar-se financeiramente por curto período após o atendimento, mas, sem uma intervenção conjunta, a ausência de outros direitos como renda e trabalho não cessa o ciclo de exclusão em que estão imersas.

Finalmente, a discussão da questão da exclusão social e da integração entre políticas públicas na área de assistência social permitiu-nos demonstrar a existência de uma relação entre exclusão social e segregação espacial. Comprovou-se a falta de integração entre as políticas públicas de combate à exclusão social, o que se agrava em situações de mudança da gestão local implicando em uma clara falta de vontade política de organizar, efetivamente, redes sociais de enfrentamentos a quadros de pauperização.

Por meio da análise de um fundo municipal desvendaram-se, assim, entraves de uma política pública desintegrada, favorecendo o oferecimento de subsídios para o redesenho da política municipal com impactos sensíveis ao ciclo de desenvolvimento local e contribuindo para os ainda incipientes estudos sobre Fundos desta natureza.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVINO-BORBA, A.; MATA-LIMA, H. Exclusão e inclusão social nas sociedades modernas: um olhar sobre a situação em Portugal e na União Europeia. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 106, p.219-40, abr./jun. 2011.

ARARAQUARA. DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO (DAAE). Conselho Consultivo. Resolução n. 178, de

maio de 1997. **Diário Oficial do município de Araraquara**, Araraquara, SP, 1997, p. x. Disponível em: <--link-->. Acesso em: 22.mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 5.786, de março de 2002**. Dispõe sobre a remissão de débitos de consumidores junto ao Departamento Autônomo de Água e Esgoto (DAAE) e dá outras providências. Araraquara, SP, 2002. Disponível em: <<http://www.camara-arq.sp.gov.br>>. Acesso em: 01 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 6.082, de janeiro de 2004**. Cria o Fundo Social do Departamento Autônomo de Água e Esgoto de Araraquara (DAAE) e dá outras providências. Araraquara, SP, 2004. Disponível em: <<http://www.camara-arq.sp.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 6.320, de outubro de 2005**. Araraquara, SP, 2005. Disponível em: <<http://www.camara-arq.sp.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.445, de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)>.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Centro de Referência de Assistência Social – CRAS: Implantação**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-especial-basica/cras-centro-de-referencias-de-assistencia-social/cras-implantacao>>. Acesso: 15 dez. 2014.

CASTELLS, Manuel. **End of millennium**. Oxford: Blackweel, 1998.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE

ANÁLISE DE DADOS (SEADE). **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social**. 2010a. Disponível em: <<http://www.iprsipvs.seade.gov.br/view/index.php>>. Acesso em: 30 jan. 2015

\_\_\_\_\_. **Perfil Municipal**. 2010b. Disponível em: <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/perfil/perfil.php>>. Acesso em: 03 nov. 2014.

GOMES, M. A.; PEREIRA, M. L. D. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. **Ciências e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro-S, v. 10, n. 2, p.48-57, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232005000200013](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232005000200013)>. Acesso em: 05 set. 2013.

SANTONI, L. Fundamentação teórica: estado e políticas públicas. In: \_\_\_\_\_. **Saneamento básico e desigualdades: o financiamento federal da política pública (2003 – 2009)**. 2010. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável)– Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010. cap. 1, p. 12-22. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/7847>>. Acesso em: 19 ago. 2013.

SIMÕES, C. A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. In: \_\_\_\_\_. **Curso de direito do serviço social**. São Paulo: Cortez, 2012. parte 4.

SOUZA, J. A **Ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2009.

STOER, S. R.; MAGALHÃES, A. M.; RODRIGUES, D. **Os lugares da exclusão social: um dispositivo de diferenciação pedagógica**. São Paulo: Cortez, 2004.