



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

EIXO: GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

TEMPLATE – TRABALHO COMPLETO – Apresentação Comunicação Oral

Território, Política Social e o Programa Bolsa Família: Desafios para a Proteção Social aos beneficiários do Programa Bolsa Família.

Vanessa Carla Borges de Lima¹

Resumo: Este ensaio teórico versa sobre o território enquanto categoria de análise presente nas políticas sociais, apresentando que o conhecimento referente ao território é imprescindível na Política de Assistência Social, sendo considerado para além das limitações geográficas, reconhecido enquanto espaço de vida, constituído de fragilidades, mas também de potencialidades. Aponta-se a sua importância enquanto estratégia de gestão das políticas sociais, como eixo norteador para a articulação da rede intersectorial, apresentando a necessidade do fortalecimento da intersectorialidade entre as políticas públicas corroborando para que os desafios enfrentados pelos beneficiários do Bolsa Família para acessar tais políticas no território sejam superados.

Palavras-chave: Território; Política Social; Programa Bolsa Família.

Abstract: This theoretical essay deals with territory as a category of analysis present in social policies, showing that knowledge about the territory is indispensable in the Social Assistance Policy, being considered beyond geographical limitations, recognized as a living space, constituted of weaknesses, but also of potentialities. Its importance is pointed out as a strategy for the management of social policies, as the guiding axis for the articulation of the intersectoral network, presenting the need to strengthen the intersectoriality between public policies, corroborating that the challenges faced by the beneficiaries of Bolsa Família to access these policies territory are exceeded.

Keywords: Territory; Social Policy; Bolsa Família Program

¹ Assistente Social, Mestranda do Programa de Pós- Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba. Email: vanessalima15@hotmail.com.



1. INTRODUÇÃO

O presente ensaio teórico “TERRITÓRIO, POLÍTICA SOCIAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: Desafios para a Proteção Social aos beneficiários do Programa Bolsa Família”, objetiva refletir sobre o acesso ou não acesso das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família às políticas sociais presentes no território, tendo como eixo norteador o debate sobre o território para além do espaço geográfico, considerando sua totalidade e particularidades, enquanto espaço onde se desenvolvem as relações sociais. Assim, apresenta-se uma discussão fundamentada na perspectiva de território que tem sido utilizada na gestão das políticas sociais no Brasil nos últimos anos, quando se percebe a necessidade de reconhecer as especificidades do território para formular, implementar e avaliar as políticas públicas.

Assim, buscou-se apresentar a discussão a partir da acepção de Milton Santos, evidenciando a importância da aproximação da categoria de território com a Política de Assistência Social, além da importância de compreender o conceito de território de modo a contribuir na gestão dos serviços, programas e projetos das políticas sociais, destacando o Programa Bolsa Família, sobretudo, os desafios para a proteção social às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família apontando a necessidade de fortalecer a rede intersetorial, para que os beneficiários do programa tenham acesso aos serviços públicos, para além das condicionalidades preconizadas no arcabouço jurídico do programa.

Para tanto, partimos de uma pesquisa bibliográfica, a análise da bibliografia adotada é norteadora pelo método marxista de apreensão da realidade concreta, a fim de desvelar sua essência e colaborar para ações transformadoras dessa mesma realidade.



2. O TERRITÓRIO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A apreciação que segue sobre a categoria território será fundamentada, principalmente, nas concepções de Milton Santos, grande referência nacional e internacional sobre a temática. De acordo com Santos (2000, p. 22), o território em si, não é um conceito “[...] ele só se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir de seu uso, a partir do momento em que pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam.”.

Desse modo, compreende-se a partir dessa afirmação de Santos que o território é produto também do modo que o mesmo é utilizado, articulando o território à realidade social, para o autor o território

[...] não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população. (SANTOS, 2006, p.47)

Assim, afere-se que é necessário superar os pressupostos de que território é apenas o espaço geográfico, levando em conta as suas subjetividades e partindo do reconhecimento que o território é determinado pelas relações econômicas, políticas e sociais.

No Brasil na atualidade, temos uma autora que é grande referência na discussão de território articulado a gestão de políticas sociais, Dirce Koga, a autora afirma que o debate de território perpassa pela exercício da cidadania, segundo ela

o território também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresenta-se desiguais. (KOGA, 2011, p. 33).

Portanto, a autora apresenta que é a partir das relações cotidianas que cada território é formado com características subjetivas, apresentando limites e potencialidades, sendo possível identificar as qualidades e falhas dos serviços ofertados no território.

Sob essa perspectiva, considerar a categoria território é essencial no campo da implementação, execução e avaliação das políticas sociais, a abordagem territorial se torna



uma estratégia primordial se for considerado o território para além do espaço geográfico, levando-se em conta as suas complexidades.

Seguindo essa ótica, o território enquanto categoria de análise foi apropriada pela Política de Assistência Social, a partir do desdobramento de vários outros conceitos, como territorialidade, territorialização e lugar social.

Nessa perspectiva, a Política Nacional de Assistência Social (2004) ao tratar sobre territorialização apresenta a citação de Dirce Koga afirmando que

os direcionamentos das políticas públicas estão intrinsecamente vinculados à própria qualidade de vida dos cidadãos. É no embate relacional da política pública entre governo e sociedade que se dará a ratificação ou o combate ao processo de exclusão social em curso. Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território (...). A perspectiva de totalidade, de integração entre os setores para uma efetiva ação pública... vontade política de fazer valer a diversidade e a interrelação das políticas locais” (KOGA, 2003, p. 25 Apud CNAS, 2004, p. 44)

Com isso, a PNAS aponta um novo curso para as políticas sociais, que eram arraigadas pela fragmentação e seletividade, principalmente a Política de Assistência Social.

Nessa linha argumentativa, entende-se que a partir da Constituição Federal as políticas sociais brasileiras passaram a ter novos modelos de gestão, a partir do arcabouço legal da Carta Magna a Política de Assistência Social estabelece uma ampla rede de proteção para os segmentos sociais mais vulneráveis, passando a contribuir efetivamente na melhoria da qualidade de vida da população brasileira, proporcionando o acesso a programas, serviços e benefícios de forma direta, através da perspectiva de cidadania e direito, ultrapassando o sentido de benemerência e caridade que a assistência social possuía antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo que esses avanços tenham ocorrido de maneira lenta e ainda que sejam necessárias melhorias na operacionalização da política.

No entanto, apenas a partir dos anos 2000 a Política de Assistência Social sofreu grandes mudanças, precisamente em 2004 com aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a PNAS tem sua gestão através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o SUAS segundo Sposati (2005) não é um programa e sim um novo modo de organização da assistência social enquanto política pública, a partir da pactuação entre os três entes federados dos serviços, programas e benefícios da política, instituindo para a União, Estados e Municípios, distintos papéis no tocante à implantação e operacionalização da política de assistência social.



O SUAS organiza alguns elementos indispensáveis para a execução da política de assistência social, apresentando como eixos centrais a matricialidade sociofamiliar, a descentralização político-administrativo e territorialização, o controle social, o financiamento, o monitoramento e a avaliação.

É importante destacar que a questão da matricialidade sociofamiliar enquanto eixo estruturante da Política de Assistência Social considera o artigo 226 da CF/1988 que apresenta a família como a base da sociedade, sendo esse eixo central imprescindível no que se refere reconhecer a importância da família no contexto da vida social. De tal modo, fica perceptível que a Política de Assistência Social é fundamentada nas necessidades das famílias, e de seus membros.

Quanto à questão da descentralização político-administrativo e a territorialização como eixo central para operacionalização da Política de Assistência Social, apresenta a concepção do trabalho em rede tendo como fundamento o território. O texto da PNAS demonstra que a operacionalização da Política de Assistência Social com base no território

significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações. (CNAS, 2004, p. 42)

Desse modo, fica evidente que para se trabalhar a partir da perspectiva da territorialização se faz necessária a articulação da rede socioassistencial presente no território, considerando também a complexidade e potencialidade da mesma, necessitando que

o campo das políticas sociais dialoguem entre si permitindo que as demandas sejam atendidas em sua integralidade. Assim, os sujeitos de direitos terão atendimentos a todas as políticas sociais (assistência social, saúde, educação, habitação, cultura, lazer, entre outras) garantindo a intersetorialidade. (FERNANDES et al, 2016, pg. 90)

Levando em conta que as ações da Política de Assistência Social, bem como os seus resultados possuem impactos em outras políticas sociais, sendo imprescindível construir ações em conjunto dentro do território.

No que se reporta a descentralização político-administrativa as ações da política de assistência social ocorrem de maneira descentralizada e participativa pelas entidades e organizações da assistência social, sendo a política de assistência social instituída pela União, Estados, o Distrito Federal e Municípios através de um comando único em cada nível de governo, respeitando os princípios e diretrizes estabelecidos pela LOAS.



2.1. A Proteção Social dos beneficiários do Programa Bolsa Família e o território

O Programa Bolsa Família - PBF foi criado em 2003 como parte do Fome Zero, inicialmente foi implementado o Programa Cartão Alimentação, e depois como fruto da unificação dos programas de transferência de renda do Governo Federal, Bolsa Alimentação (Ministério da Saúde), Auxílio Gás (Ministério das Minas e Energias), Bolsa Escola (Ministério da Educação) e o Cartão Alimentação (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome) foi criado o PBF.

O Programa Bolsa Família se constitui o maior programa de transferência de renda direta condicionada, sendo referência de política intersetorial, transversal e focalizada, tendo como principal objetivo a garantia de uma renda mínima para as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, com renda per capita R\$ 89,00 para famílias extremamente pobres, e renda per capita de R\$ 178,00 para famílias pobres, considerando as multicausalidades da pobreza, e promovendo o acesso à renda de forma condicionada. Além disso, uma das principais diretrizes do programa é favorecer o acesso de seus beneficiários as políticas públicas, objetivando a autonomia e melhoria na qualidade de vida dos mesmos.

Um dos componentes basilares do Programa Bolsa Família é a exigência do cumprimento das condicionalidades pelo núcleo familiar, para que assim possam receber o valor do benefício mensal, as condicionalidades estão ligadas aos serviços de saúde e educação. De acordo com a portaria que regulamenta a gestão das condicionalidades, o objetivo principal das condicionalidades

é assegurar o acesso dos beneficiários às políticas sociais básicas de saúde, educação e assistência social, de forma a promover a melhoria das condições de vida da população beneficiária e propiciar as condições mínimas necessárias para sua inclusão social sustentável; (BRASIL, 2005)

Contudo, a imposição das condicionalidades é criticada e discutida por diversos especialistas que defendem que o acesso às políticas de Educação e Saúde deveriam ser um direito incondicional ao ser humano, absolutos para a cidadania, mesmo que os idealizadores do PBF defendam as condicionalidades como estratégia para promover o acesso a serviços sociais essenciais, dirimindo as disparidades sociais.

Por conseguinte, a imposição do cumprimento das condicionalidades pode proporcionar o ingresso da população em situação de vulnerabilidade social aos serviços de saúde e educação considerando que o acesso a esses serviços seriam bem mais



complicados, entretanto, abre-se um questionamento sobre a capacidade desses serviços absorverem essa demanda, considerando a qualidade dos serviços ofertados. Outro ponto bastante discutido se refere à capacidade dos municípios ofertarem o que o que de mais essencial dentre os campos dos direitos sociais, saúde e educação. (MONNERAT et al., 2007)

Ademais, sabe-se que mesmo a legislação do programa definindo que as todas as instâncias de governo possuem responsabilidades no tocante as condicionalidades, é notório que os municípios absorvem mais responsabilidades principalmente no que se refere à oferta de serviços de saúde e educação principalmente.

Contudo, é evidente o quanto o Programa Bolsa Família vem contribuindo para a redução da população brasileira em situação de pobreza e extrema pobreza, a partir de planos como Fome Zero e o Brasil sem Miséria, milhares de brasileiros e brasileiras saíram da pobreza e extrema pobreza. Contudo, considerando que esses planos traziam em seus objetivos a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, elevando a renda, promovendo o acesso a serviços públicos e as ações de cidadania.

Entende-se também a complexidade dessa discussão, levando em conta que o PBF é um programa intersetorial, através da criação e participação em programas complementares, e transversal, ou seja, permite o acesso das famílias em situação de pobreza à renda, a saúde e a educação, outra dimensão

a ser considerada aqui diz respeito à necessária vinculação entre benefícios e serviços. O benefício em espécie deveria ter o acesso necessariamente vinculado a um conjunto de serviços. Nessa perspectiva, o modelo de gestão deve estar apto não só a cadastrar beneficiários, mas a vincular territorialmente os benefícios a um conjunto de serviços que fortaleçam as condições do cidadão. É uma operação que supõe tanto o trabalho com pessoas como com as condições de qualidade de vida instaladas ou a serem instaladas. (SPOSATI, 2009 pg. 23)

Nesse sentido, fica evidente a importância da intersetorialidade entre os serviços públicos, considerando que os beneficiários do Bolsa Família são os usuários de todas as outras políticas, bem como, a importância da implementação dos aparelhos sociassistenciais ofertados no território, considerando que a operacionalização desses serviços podem se constituir eixo definidor no que se refere a qualidade da oferta desses serviços aos beneficiários do PBF, assim como, que esses beneficiários tenham acesso a um conjunto de serviços para além dos postos a partir das condicionalidades do programa.



3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das discussões levantadas no decorrer deste artigo, não temos a intenção de esgotá-las, mas por hora, podemos concluir que a inserção do território enquanto categoria de análise no campo das políticas públicas, principalmente, da Política de Assistência Social, contribuiu significativamente no processo de apreciação das fragilidades e potencialidades, dos símbolos e signos do “lugar”.

Identifica-se que o nosso conceito sobre território está em consonância com Milton Santos, a partir do paradigma de “território usado”, corroborando com a tese que o território tem vulnerabilidades e limites, mas também é constituído de capacidades e qualidades que devem ser identificadas e reconhecidas.

Além disso, reconhece-se a importância da aproximação, e, sobretudo, do uso da categoria de território na gestão das políticas sociais, sendo primordial a intersetorialidade entre as políticas sociais presentes no território, apresentando as particularidades dos beneficiários do Programa Bolsa Família, que demandam a necessária articulação entre as políticas públicas para que assim possam ter acesso aos serviços públicos de qualidade, propiciando melhorias na sua qualidade de vida, como está preconizado no escopo legal do programa.

Entretanto, a articulação entre as políticas sociais, bem como, os serviços programas e benefícios ainda se constituem desafios que devem ser superados, a partir do reconhecimento das subjetividades, vulnerabilidades, potencialidades, processos de exclusão e inclusão presentes no território.



4. REFERÊNCIAS

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

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

_____. Lei n. 10.836. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências**. 9 jan. 2004 a.

_____. Decreto n. 5.209. **Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. 17 set. 2004b.

_____. Portaria GM/MDS Nº 551. **Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família**. 09 nov. 2005a.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de outubro de 2004.

FERNANDES, Rosa M. C., HELLMANN, Aline (Organizadoras). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre : Ed. UFRGS, 2016. 320 p.; il. (Coleção CEGOV : Transformando a administração pública)

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MONNERAT, G. L. et al. **Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família**. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v.12, n.6, p.1453-1462, 2007.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2006. Disponível em:
http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/sugestao_leitura/sociologia/outra_globalizacao.pdf, Acesso em: 09 de novembro de 2018.

_____. **Território e Sociedade: entrevista com Milton Santos**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2000.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. **A política social no século XX: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda.** In: Carvalho DB de, Sousa NH de, Demo P. *Novos paradigmas da política social.* Brasília: UnB, p. 355-82, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil.** In: UNESCO/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília. *Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes,* 2009.