



O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS: IMPLICAÇÕES NO TERRITÓRIO

Bruna Taize de Medeiros

Rosane Bernardete Brochier Kist

Resumo:

Este artigo tem por objetivo descrever as implicações do Programa Bolsa Família no território e o acesso aos direitos socioassistenciais das famílias beneficiárias. Aborda-se, ainda, a dimensão territorial e a intersetorialidade no processo de proteção social das famílias beneficiárias. Os principais resultados identificam a importância de se pensar o desenvolvimento regional no contexto de políticas públicas com ações voltadas para as particularidades do território, o que exige a participação das múltiplas esferas públicas. Torna-se fundamental que as ações nas diversas escalas possam ser articuladas no território tal como é proposto no Plano Brasil Sem Miséria, ao qual se vincula o Programa Bolsa Família.

Palavras-chaves: Território, Programa Bolsa Família, direitos socioassistenciais

1 INTRODUÇÃO

A proteção social no Brasil, sob a responsabilidade do Estado, vem ganhando amplitude, sobretudo, a partir de 2003, no primeiro mandato do Presidente Lula, com a ampliação dos Programas Sociais, cujo destaque vem sendo atribuído ao Programa Bolsa Família. Essa tendência foi seguida pela Presidente Dilma Rousseff, no seu mandato que iniciou em 2011, o qual coloca como prioridade na proteção social o enfrentamento à extrema pobreza com a implementação do Plano Brasil Sem Miséria, o qual integra o Programa Bolsa Família a partir de três eixos: a transferência de renda, a inclusão produtiva e a ampliação dos serviços socioassistenciais.

O conceito de território, inicialmente utilizado nas ciências naturais, estabelecia a relação entre o domínio de espécies animais ou vegetais com uma determinada área física. Posteriormente, incorporado pela geografia, passou a ser utilizado para relacionar espaço, recursos naturais, sociedade e poder. Com o tempo, outras disciplinas passaram



a incorporar o debate, como a sociologia, a antropologia, a economia e a ciência política (FLORES, 2006).

A questão do desenvolvimento territorial remete à forma de como o Estado opera no espaço nacional, ou seja, como se articulam as decisões públicas em todas as escalas da organização administrativa. Como forma de atuação do Estado, entende-se, segundo Delgado, Bonnal e Leite (2007, p.6) “[...] o conjunto das práticas públicas, visando o equipamento do espaço nacional, a organização espacial dos serviços públicos, assim como as formas de articulação do Estado com os atores sociais”.

Segundo Maia (2014) é crescente o interesse de estudos na área de políticas públicas para o desenvolvimento regional numa abordagem territorial. A noção de território presente no discurso científico confunde-se com uma percepção contrária da realidade. Portanto, “deve-se adotar um olhar multidisciplinar e epistemológico na análise do território, uma vez que o tratamento disciplinar apresentaria dificuldades para alcançar uma interpretação estratégica dos problemas nas sociedades complexas” (MAIA, 2014, p.127). Portanto, o uso do território se dá pela dinâmica dos lugares e onde o lugar é o espaço do acontecer solidário. Solidariedade que define usos e gera valores culturais, econômicos antropológicos, sociais, financeiros, entre outros.

Para tanto, esse artigo está dividido em 4 sessões além dessa introdução. Na segunda sessão, compreende-se brevemente a definição do conceito de território, posteriormente, na terceira sessão, retrata-se sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família e o acesso aos direitos socioassistenciais. Na quarta sessão, aborda-se a questão territorial e a intersetorialidade no processo de proteção social das famílias beneficiárias, e por fim, são apresentadas as considerações finais deste artigo.

2 COMPREENDENDO E DEFININDO O TERRITÓRIO

No mundo globalizado o espaço geográfico ganha novos contornos, características, definições e importância, pois as ações mais eficazes estão estreitamente relacionadas com a sua localização. Da mesma forma, constata-se que os atores “mais poderosos”, ou seja os que têm maior influência política e econômica, reservam os territórios melhores, enquanto que o resto é deixado para os outros. Portanto, o território representa um instrumento do exercício das diferenças de poder, sendo que, com a



globalização, pode-se dizer que toda a terra é compartimentada pela ação do homem e ainda pela sua presença política (SANTOS, 2015).

Santos (2015), ao definir território, o considera como um espaço geográfico, sinônimo de território usado, e indispensável para o entendimento do funcionamento do mundo atual dominado pela globalização que mascara a realidade de milhões de cidadãos. Segundo ele, o território consiste em “[...] formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano espaço habitado” (SANTOS, 20, p. 255). O autor atenta ainda para a necessidade de se conceituar melhor o termo “território” de modo a diferenciá-lo do território de todos, e daqueles de interesse das empresas e instituições. Esse poder das empresas é, por natureza, desagregador, excludente, fragmentador e retira a autonomia dos demais autores. Segundo ele,

Cada empresa, porém, utiliza o território em função dos seus fins próprios e exclusivamente em função desses fins. As empresas apenas têm olhos para os seus próprios objetivos e são cegas para tudo o mais. Desse modo, quanto mais racionais forem as regras de sua ação individual tanto menos tais regras serão respeitadas do entorno econômico, social, político, cultural, moral ou geográfico, funcionando, mas mais das vezes como um elemento de perturbação e mesmo de desordem. Nesse movimento, tudo que existia anteriormente à instalação dessas empresas hegemônicas é convidado a adaptar-se às suas formas de ser e de agir, mesmo que provoque, no entorno preexistente, grandes distorções, inclusive a quebra da solidariedade social (SANTOS, 2015, p. 85)

O território vem sendo objeto de ações da própria sociedade, por meio de movimentos sociais, organizações não-governamentais e de entidades privadas, além de ser o *locus* privilegiado para a implementação de políticas sociais. Está relacionado com ações que, por sua vez, implicam numa perspectiva de sucesso de propostas de desenvolvimento territorial (FLORES, 2006) em que o Estado tem um importante papel na articulação de atores locais e de seus programas de desenvolvimento.

As políticas sociais, classificadas, como um campo dentro das políticas setoriais foram pensadas com o propósito de oferecer soluções inovadoras frente aos conhecidos problemas da sociedade e da economia nacional, como a pobreza e a desigualdade de renda. Avançando na sua argumentação Flores (2006) salienta que as políticas públicas, como é o caso do Bolsa Família, devem ser planejadas a longo prazo, que ajudem na construção de entidades que tenham capacidade de articulação para garantir processos de coordenação entre os diferentes territórios.



3 AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O ACESSO AOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS

Conforme referido por Currello et al (2010) o objetivo mais direto das condicionalidades se traduz no reforço aos direitos sociais nas áreas da saúde, da educação e da assistência social, pois se compreende que estas políticas não alcançam a totalidade da população em função de fatores relacionados especialmente com as dificuldades vivenciadas pelas famílias mais pobres e excluídas socialmente, e devido às dificuldades oriundas da oferta de serviços.

Nesse sentido, torna-se fundamental o conhecimento do território tendo-se em vista a identificação da população e das demandas nele existentes, o que possibilitará a realização de avaliações sobre os resultados dos serviços prestados a essa população (SORRENTINO; SILVA; ROCHA, 2012).

Considera-se o território a partir de seu uso, como o resultado de situações históricas, ambientais e sociais. A perspectiva de território usado possibilita a compreensão do mesmo como sendo a base do trabalho, da resistência, das trocas existentes entre os sujeitos que nele vivem. Nesse sentido, como refere Santos (2015, p. 96), “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 pertencente aquilo que nos pertence”.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) pressupõe em suas diretrizes a territorialização, como sendo um dos principais mecanismos de organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A territorialização se apresenta como uma nova lógica de organização da política de assistência social em que o território se constituiu como base da organização do SUAS, mas é necessário compreendê-lo para além da dimensão do espaço geográfico.

Segundo Etges (2005, p. 13) “um território traz a marca de gerações [...] é resultante dos embates políticos, econômicos e sociais [...] do nível tecnológico que os seus habitantes alcançaram [...] é resultante do tipo de organização social ali criada, algo



que está continuamente em processo”. Santos (2015) explica o território como uma peça fundamental para a construção do futuro, sendo que o uso dele se dá pela dinâmica dos lugares e pelos tencionamentos existentes entre os atores que nele vivem e se relacionam socialmente. A compreensão do território pressupõe, portanto, o reconhecimento da existência de disputas de poder (SOUZA, 2009). As políticas públicas são ações do Estado com vistas a garantir o acesso efetivo da população aos direitos assegurados por lei. Nessa perspectiva, a viabilização dessas políticas especialmente através de programas de transferências de renda como o PBF é hoje uma ação consolidada, fundamental e necessária para países marcados por desigualdades econômicas e sociais como o Brasil.

Sobre o conceito de políticas públicas, não existe uma única definição, podendo-se sintetizar alguns elementos principais. Lima e Dasceni (2013), de forma mais simplificada, descrevem o ciclo da política pública em apenas três fases: a de formulação, em que define-se os problemas que merecem atenção maior do Estado; a fase de implementação, em que se executam as decisões já tomadas, e, por fim, a avaliação do impacto da política.

Faria (2003) enfatiza que atualmente existem inúmeras formas de abordagens, teorias e vertentes que visam diversificar os processos de formação e de gestão das políticas públicas. No Brasil, porém, o campo da análise de políticas públicas ainda é bastante rudimentar. Essa carência de estudos aos processos e às metodologias de avaliação de políticas, contudo, deve também ser direcionada à escassa utilização da própria avaliação, como instrumento de gestão, pelo setor público nas três esferas do governo.

Os estudos sobre a avaliação de políticas públicas, em especial das políticas sociais no Brasil, passaram a ocorrer com maior efetividade após a implantação do PBF. No Brasil, o processo histórico de desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda, como forma de diminuição dos índices de pobreza, representa um elemento central do Sistema Brasileiro de Proteção Social. De modo que, somente através do acompanhamento e da avaliação desses programas será possível, no futuro, dimensionar o seu verdadeiro alcance e a sua efetividade enquanto política pública de cunho social de enfrentamento à pobreza no país (SILVA, 2004).



Nas últimas décadas, o campo das políticas públicas vem tendo maior importância e reconhecimento, assim como as instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Souza (2006) descreve que três fatores contribuíram para uma maior visibilidade do campo das políticas públicas, o primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, principalmente daqueles em desenvolvimento; o segundo fator é a existência de novas visões sobre o papel do Estado que contribuíram para a substituição das políticas Keynesianas do pós-crise de 1930 por políticas restritivas de gasto; e o terceiro está relacionado com o fato de que nos países em desenvolvimento e/ou democracias recentes ainda não existem coalizões políticas com capacidade de equacionar a questão do desenho de políticas públicas contribuindo para a promoção do desenvolvimento econômico com inclusão social.

No Brasil, a partir da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (2004) se inicia um processo de configuração do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que apresentou uma centralidade no território, resultado de possibilidades descritas através dos princípios da Lei Orgânica de Assistência Social. Entretanto, Pereira (2010, p. 192), assinala que “a dimensão territorial já se encontrava presente, ao menos pela perspectiva de espacialização dos investimentos, desde os primórdios da implementação das ações de assistência social pelo Estado brasileiro”. A autora ainda assinala a diferenciação da dimensão espacial da categoria território da PNAS,

Sem incorrer no equívoco de equalizar a “dimensão espacial” à categoria de “território”, afirmamos que essa política pública sempre apresentou impacto territorial, ainda que suas ações fossem “projetadas espacialmente”, sem maiores tematizações sobre a constituição dos territórios (PEREIRA, 2002, p. 192).

Pereira (2010) assinala que especialmente a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2003) o território é, de fato, proposto como uma categoria de implantação e de análise da PNAS. Com isso, a proposição de criação do SUAS visa à integração entre instâncias intramunicipais de serviços e equipamentos para a acessibilidade a esses direitos sociais.

A PNAS (BRASIL, 2004) reitera que a efetivação da proteção social pressupõe uma maior aproximação ao cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que as



vulnerabilidades se constituem. Sob esse princípio é necessário relacionar as pessoas e seus territórios. A PNAS se constitui numa perspectiva socioterritorial, pois trata-se de uma política pública que se efetiva a partir da capilaridade do território na qual deve-se considerar o seu nível de abrangência e o público-alvo que será beneficiado. Desta forma,

Ao agir nas capilaridades dos territórios e se confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, essa política inaugura uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas – população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência (PNAS, 2004, p.16).

Koga (2003) assinala que o direcionamento das políticas públicas está intimamente ligado à própria qualidade de vida das pessoas. É no diálogo entre a política pública e entre governo e sociedade que se dará o combate ao processo de exclusão social, ou seja, entre a integração dos setores para uma efetiva ação pública. Para a autora, “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” (KOGA, 2003, p. 25).

Deste modo, segundo a PNAS (2004, p. 44) a operacionalização da política de assistência social em rede, tendo como base o território, se constitui em um dos meios para superar a fragmentação na prática dessa política, pois, “Trabalhar em rede, nessa concepção territorial 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”. Deve-se estar atento à realidade, aos desafios do cotidiano que se apresentam sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada.

Portanto, a territorialização se vincula à rede socioassistencial, pois é no território que os programas e serviços devem se efetivar e devem atuar de acordo com as reais necessidades específicas daquela população, levando-se em consideração as peculiaridades e a cultura do local, o que contribui para fortalecer a democratização do acesso. Assim, a territorialização contribui de modo a tornar mais fácil o acesso aos serviços sociais básicos, e não somente porque se constitui em um eixo do SUAS, mas



porque cada território possui suas especificidades que afetam direta ou indiretamente na vida das pessoas que nele vivem (SORRENTINO; SILVA; ROCHA, 2012).

Constata-se que o Programa Bolsa Família se constitui em um importante instrumento no processo proteção das famílias beneficiárias a partir das ações previstas na Política Nacional de Assistência Social e ofertadas através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), na medida em que se compreende a proteção social relacionada com

[...] o enfrentamento a situações de vitimização, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos a partir de ações, cuidados, atenções, benefícios, e auxílios. Para sua efetivação o SUAS orienta-se pelo *Princípios*: da matricialidade sociofamiliar, socioterritorialização, proteção pró-ativa, integração à seguridade social, integração às políticas sociais e econômicas. Tem por objetivo as seguintes *Garantias*: segurança de acolhida, de renda, de convívio ou vivência familiar, comunitária e social, de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social, de sobrevivência a riscos circunstanciais (PRATES, 2006, p. 51).

Conforme referido por Colin e Pereira (2013) a dimensão não contributiva da Assistência Social prevista na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) superou a lógica de mercado na medida em que, do ponto de vista econômico, há uma superação da visão restritiva de seguro na qual haviam seguranças afiançadas¹ somente para os trabalhadores que estivessem vinculados ao mercado formal de trabalho, o que, portanto, exigia uma contribuição prévia. Dessa forma, busca-se alcançar também os trabalhadores que se encontram fora do mercado formal de trabalho, com base na compreensão de que a assistência social é reconhecida como uma política pública, sendo, portanto, um direito do cidadão e um dever do Estado.

São consideradas como políticas públicas todas as políticas sociais, entre elas as de Saúde, de Educação e de Assistência Social, na medida em que requerem uma participação ativa do Estado a partir do controle da sociedade, tanto no planejamento

¹A estruturação da Proteção Social que deve ser ofertada pela Assistência Social através dos serviços de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial deve ocorrer com base em um conjunto de seguranças que visam à cobertura, à redução e à prevenção de riscos e de vulnerabilidades sociais tais como: segurança de acolhida; segurança de social de renda; segurança de convívio; segurança de desenvolvimento da autonomia e segurança de serviços materiais ou em pecuniária (COUTO; YASBEK; RAICHELIS, 2010).



como na execução de ações que visem à satisfação das necessidades sociais. Devido ao seu caráter público a política pública expressa demandas e decisões privadas e estatais que se transformam em decisões e ações públicas (PEREIRA, 2009).

Em termos conceituais a política social pode ser definida como *policy* (política de ação) e *polity* (forma de governo ou sistema político), estando, portanto, intrinsecamente relacionada com o Estado, os governos, as políticas e os movimentos da sociedade (PEREIRA, 2009). Envolve o exercício do poder que pode ser praticado de forma concomitante por indivíduos, por profissionais, por empresários, por trabalhadores, por grupos, entre outros, na perspectiva de sua constituição e direção, o que evidencia seu caráter complexo e contraditório.

As políticas sociais são criadas para concretizar os direitos sociais declarados e garantidos nas leis, que, via de regra, representam conquistas da sociedade que somente possuem aplicabilidade na medida em que se operacionalizam por meio de programas, projetos e serviços (PEREIRA, 2008). Nessa perspectiva, o Programa Bolsa Família representa a garantia da “segurança social” de renda, considerada como

[...] complementar à política de emprego e renda e se efetiva mediante a concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades [...] para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho” (COUTO; YASBEK; RAICHELIS, 2010, p. 43).

Assim, compreende-se que o Programa Bolsa Família pode ser uma estratégia para garantir o acesso e o atendimento dos direitos socioassistenciais das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, pois, conforme referido por Sposati (2005, p. 13)

Os direitos socioassistenciais são parte da legislação protetora do ser humano, todavia não derivam imediatamente dos direitos liberais – primeira geração – relativos ao patrimônio, mas derivam, sim, dos direitos sociais resultantes das lutas sociais e das demandas advindas das condições dos trabalhadores. Nesta perspectiva são direitos de segunda geração, isto é, pautados na igualdade e não no contrato ou na propriedade. Sua matriz ultrapassa, porém, a igualdade na direção da equidade, isto é, é referida aos direitos que tratam desigualmente os desiguais de acordo com suas necessidades e possibilidades sem que com isso seja ferida a igualdade (SPOSATI, 2005, p. 13).



Compreende-se por direitos socioassistenciais todos os direitos dos *usuários da assistência social* a partir de uma perspectiva de *proteção* e de *defesa*, o que significa

[...] concretamente a perspectiva de consolidação da assistência social enquanto direito relativo à seguridade social que reconhece como dever de Estado, a garantia de proteção social a todo e qualquer cidadão brasileiro, acometido por situação de risco ou vulnerabilidade social, independentemente de contrapartida ou vínculo contributivo (SPOSATI, 2005, p. 15).

A concretização dos direitos socioassistenciais ocorre mediante a constituição de uma rede socioassistencial configurada como “[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que ofertam e operam serviços, benefícios, programas e projetos, de modo articulado para a provisão de proteção social básica e especial e por níveis de complexidade” (PRATES, 2006, p. 51).

Nesse sentido, devido à preocupação com o acompanhamento das famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, no período de 2009-2010 foi criado o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SigPBF) que passou a integrar os demais sistemas operacionais da MDS, bem como, foram alteradas algumas questões relativas ao acompanhamento das condicionalidades. No ano de 2009 foi aprovada pela Comissão de Intergestores Tripartite da Assistência Social o “Protocolo de Gestão Integrada de Benefícios e Serviços” no âmbito do SUAS, da qual foram definidos procedimentos para o acompanhamento em âmbito familiar de beneficiários do Programa Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada e do PETI, que deverão ser realizados a partir dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS e CREAS). Com isso, identifica-se que

A estratégia de acompanhamento familiar é um marco para o PBF, pois ele assinala vários movimentos importantes: a integração entre benefícios e serviços na prestação da assistência social, a aproximação entre as esferas da assistência, saúde e educação, e a consolidação do enfoque não punitivo das condicionalidades no programa (COTTA; PAIVA, 2010, p. 61).

A partir do Protocolo de Gestão Integrada de Benefícios e Serviços (MDS, 2009) está previsto que o atendimento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família poderá ser diferenciado dependendo da situação de vulnerabilidade e de risco social, da qual serão priorizadas: as famílias que vivenciam situações de risco social; famílias em



situação de descumprimento de condicionalidades, em especial, aquelas que estão em “suspensão do benefício por dois meses”, a fim de garantir sua segurança de renda.

Segundo a Portaria GM/MDS N° 321, de 29 de setembro de 2008, está explícito que a partir das condicionalidades o PBF pode contribuir para reforçar o acesso das famílias às políticas de saúde, de educação e de assistência social e, assim, promover a melhoria das condições de vida dessas famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade. Os efeitos aplicados às famílias são gradativos de acordo com o histórico de descumprimento de cada uma delas. As famílias com crianças e adolescentes com idades de até 15 anos, nutrizes ou gestantes, que não cumprirem as condicionalidades, ficam sujeitas aos seguintes efeitos, aplicados de forma sucessiva:

I - advertência, no primeiro registro de descumprimento; II - bloqueio do benefício por um mês, no segundo registro de descumprimento; III - suspensão do benefício por dois meses, no terceiro registro de descumprimento; IV - suspensão do benefício por dois meses, no quarto registro de descumprimento; e V - cancelamento do benefício, no quinto registro de descumprimento (BRASIL, 2008, p.3)

As famílias que possuem adolescentes na faixa etária entre 16 e 17 anos que sejam beneficiários do Benefício Variável Jovem, e que não cumprirem as condicionalidades, se tornam sujeitas aos seguintes efeitos, aplicados de forma sucessiva:

I - advertência, no primeiro registro de descumprimento do adolescente; II - suspensão do BVJ por dois meses, no segundo registro de descumprimento do Adolescente; e III - cancelamento do BVJ, no terceiro registro de descumprimento do adolescente (BRASIL, 2008, p.3).

Está previsto, ainda, que as famílias que estejam inseridas nos serviços socioassistenciais do SUAS deverão ter o seu Cadastro Único realizado ou atualizado, caso já estejam inscritas nesse banco de dados. Considera-se como acompanhamento familiar o

[...] desenvolvimento de intervenções desenvolvidas em serviços continuados, com objetivos estabelecidos, que possibilite à família o acesso a um espaço onde possa refletir sobre sua realidade, construir novos projetos de vida e transformar suas relações - sejam elas familiares ou comunitárias (MDS, 2009, p. 20).



As condicionalidades, portanto, referem-se aos compromissos que as famílias têm para continuar sendo elegíveis e beneficiárias do Bolsa Família. Salienta-se que o acompanhamento do não cumprimento é feito via Centro de Referência da Assistência Social mediante listagem bimestral repassada pelo MDS, porém, estes centros não possuem somente o papel que acompanhar as famílias em descumprimento, mas sim acompanhar o processo de proteção social de todas as famílias beneficiárias.

3 A ABORDAGEM TERRITORIAL E A INTERSETORIALIDADE NO PROCESSO DE PROTEÇÃO SOCIAL DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS

O debate sobre as desigualdades socioespaciais sempre esteve presente nos discursos e práticas de desenvolvimento. Na contemporaneidade esse termo ganha um olhar mais cauteloso, em que a questão do território torna-se uma dimensão pertinente de análise. A promoção do desenvolvimento regional deve combinar diversas esferas como a sociedade, o Estado e o território. A perspectiva territorial passou, nas últimas décadas, a ser considerada como um campo de análise multidisciplinar. As questões das desigualdades e do desenvolvimento são intrínsecas ao sistema de produção capitalista, que, na contemporaneidade, adquire contornos mais acentuados, especialmente em decorrência do aprofundando da pobreza.

Tanto o planejamento quanto o ordenamento territorial têm como objetivo a organização e a gestão do espaço, sendo integrados num contexto que se aplicará e refletirá num conjunto de atividades promovidas por diferentes programas e políticas sociais, econômicas, culturais e ambientais de uma sociedade. Cabe ao planejamento e o ordenamento do território o objetivo de manterem o desenvolvimento equilibrado, equitativo e sustentado (PAPUDO, 2007).

A partir da Constituição de 1988 se estabeleceu no Brasil um importante consenso sobre a necessidade de se enfrentar a grande dívida histórica das desigualdades sociais. De forma mais intensa, a partir de 2003 esse consenso foi traduzido em políticas de redução de juros e de expansão do crédito, aliados num pacote



de investimentos por meio do PAC². Esses instrumentos foram materializados a partir de uma forte ampliação dos gastos sociais no PIB brasileiro, que passou de 19,2% para 21,9% entre os anos de 1995 e 2005, aumento que ocorreu em todas as esferas de governo (BRASIL, 2012).

O índice de Gini³, que mede a concentração de renda no país, pela primeira vez mostrou queda. Combinando crescimento com redução das desigualdades, essa inversão do que historicamente vinha ocorrendo no Brasil teve como resultado uma mudança no nível de desenvolvimento. A extrema pobreza caiu de 22,6% em 1995 para 8,5% em 2010 e, entre 2001 e 2009, o índice de Gini caiu de 0,59 para 0,54. Nas regiões Norte e Nordeste, consideradas menos desenvolvidas, o crescimento foi superior à média nacional (BRASIL, 2012).

A política social vem enfrentando os desafios de redução da pobreza e da inclusão social que se manifesta de forma mais intensa nas grandes regiões metropolitanas do Sul e do Sudeste, e em outros territórios mais economicamente desenvolvidos. Já a política regional visa promover a dinâmica econômica em territórios que apresentam um atraso de desenvolvimento (BRASIL, 2012).

Ferrão (2014) chama a atenção para a necessidade de criação de uma nova cultura de ordenamento e de planejamento dos territórios, a qual envolve especialistas dos setores, políticos, atores econômicos, organizações não governamentais e a sociedade civil, permitindo, deste modo, a transformação em uma política pública eficiente e eficaz.

Nesse sentido, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) foi lançado no ano de 2011 com o objetivo de superar a extrema pobreza no país, tendo-se em vista que a pobreza não consiste apenas na insuficiência de renda. A segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso à água e energia elétrica, moradia, qualificação profissional e uma melhor colocação no mercado de trabalho são algumas das dimensões que

² O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, representou um novo modelo de planejamento, de gestão e de execução de investimento público, aliando inclusão social e redução das desigualdades regionais (BRASIL, 2015).

³ O nível de concentração de renda é medido por meio do Índice de Gini, ou coeficiente de Gini que foi apurado pela primeira vez, no Brasil, com base no censo agrícola de 1940 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ele mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar *per capita* entre os indivíduos. Seu valor pode variar de 0, quando não há desigualdade, até 1, quando a desigualdade é máxima (IPEA, 2014).



envolvem a pobreza e todas elas são prioridades no Plano (BRASIL, 2015) que se apoia em três eixos, são eles:

Garantia de renda, para alívio imediato da situação de pobreza; Acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; Inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e da cidade (BRASIL, 2015, p. 1)

O Plano é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e sua execução se dá pela inter-relação entre estados, municípios, bancos públicos, o setor privado e a sociedade civil. Segundo o relatório Brasil Sem Miséria, “Nos últimos anos, o Brasil tirou 28 milhões de brasileiros da pobreza e levou 36 milhões para a classe média. Mas este trabalho tem que continuar, pois ainda há 16 milhões de pessoas vivendo na extrema pobreza” (BRASIL, 2015).

O público alvo considerado na linha da extrema pobreza se constitui por famílias com até R\$ 77, 00 reais mensais *per capita*, totalizando em 2016, 16,2 milhões de pessoas em todo país, distribuídas, conforme ilustra a Tabela 3. Com relação ao perfil, se observa que do total de pessoas (53%) que se encontram na área urbana e (47%) na área rural, e só na região nordeste do país encontra-se (59%) do público-alvo.

Tabela 3 – Público Alvo do Brasil Sem Miséria

	Total de Pessoas	Pessoas residentes no espaço urbano	%	Pessoas residentes no espaço rural	%
Norte	2.658.452	1.158.501	43,58	1.499.951	56,42
Nordeste	9.609.803	4.560.486	47,46	5.049.317	52,54
Sudeste	2.725.532	2.144.624	78,59	580.908	21,31
Sul	715.961	437.346	61,09	278.615	38,91
Centro-Oeste	557.449	372.888	66,89	184.561	33,11
Brasil	16.267.197	8.673.845	53,32	7.593.352	46,68

Fonte: SAGI/MDS (2015)

O Plano Brasil Sem Miséria tem como objetivo geral “Promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza” (BRASIL, 2015, p. 5). Os objetivos específicos do referido plano consistem em: “Elevar a renda familiar *per capita*; ampliar o acesso aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem-estar social; ampliar o acesso às

oportunidades de ocupação e renda através de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural” (BRASIL, 2015, p. 6).

As ações são estruturadas em três eixos: A Garantia de Renda, que inclui os programas: Busca Ativa⁴; Bolsa Família; Benefício de Prestação Continuada. A garantia de acesso a Serviços Públicos, que inclui a construção de Unidades Básicas de Saúde, Creches no Brasil Carinhoso, Escola Técnica e em Tempo Integral (Mais Educação), Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializada da Assistência Social.

O terceiro eixo que prevê a Inclusão Produtiva, por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), Assistência Extensão Rural (ATER), Fomento a Atividades Produtivas, Água para Todos, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e o Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde) (BRASIL, 2015).

Executado desde o ano de 2011 pela esfera federal, em conjunto com outros entes federados, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) reúne uma série de ações voltadas à erradicação da extrema pobreza no Brasil, como pode-se observar nesse artigo, para tanto, ainda, um dos grandes desafios é, ainda, a erradicação da pobreza extrema e a redução das desigualdades sociais no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável a importância do planejamento de políticas públicas, materializadas por meio de plano, no processo de planejamento e ordenamento do território tendo-se em vista a redução da pobreza das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

No Plano Brasil Sem Miséria está afirmada a estratégia do modelo de desenvolvimento brasileiro. O atual ciclo de planejamento experimentado pelo país vem

⁴ “O Busca Ativa é uma estratégia que tem como objetivo a localização, inclusão no Cadastro Único e atualização cadastral de todas as famílias extremamente pobres, assim como o encaminhamento destas famílias aos serviços da Rede de Proteção Social” (BRASIL, 2015, p.1).



sendo promovido por políticas públicas que visam à redução de desigualdades sociais e regionais. Os dados apresentados evidenciam como o Plano Brasil Sem Miséria vem provocando avanços no que se refere ao planejamento do território brasileiro através de ações que integram as três dimensões (garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva).

Embora se reconheça as contribuições do Plano Brasil Sem Miséria, há que se considerar, ainda, a necessidade de articulação maior entre as políticas de combate à pobreza e a de planejamento regional com outras políticas públicas que pensem o território a partir de suas particularidades e contribuam para a superação efetiva da condição de pobreza de pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social. Dessa forma, o poder público municipal possui um papel importante no sentido de garantir que através dos CRAS seja realizado um trabalho em rede articulado com as demais políticas (saúde, educação e assistência social) no âmbito do território, sendo que, as intervenções desses profissionais devem considerar o local em que as famílias vivem para o atendimento de suas demandas.

Apesar dos avanços destacados aqui, a exclusão, a pobreza e as grandes desigualdades ainda são visíveis, em muitos territórios, e representa a face perversa do capitalismo globalizado, gerando conflitos de poderes e espaços, em que a maior interdependência entre os países e os avanços tecnológicos tornam o mundo mais conectado e articulado, criando redes mais complexas de disputas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Avaliação do Programa Bolsa-Alimentação: primeira fase / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. Resolução CIT Nº 7, de 10 de Setembro de 2009. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília, DF, 2009.



BRASIL. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Texto de Referência, Resumo Executivo. Ministério da Integração Nacional. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. Brasília, DF, 2015.

COTTA, Tereza Cristina; PAIVA, Luis Henrique. O programa bolsa família e a proteção social no Brasil. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lucia (Orgs.). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010. P. 57-100.

COUTO, Berenice Rojas; YASBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B. R.; YASBEK, M.C. SILVA, M. O. S.; RAICHELIS, R. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010. P. 32-65.

CURRALELO, C. B.; SILVA, A. N.; XIMENES, D.A.; VASCONCELLOS, A.B.P. A.; AQUINO, K.K.N.C.; OLIVEIRA, K.S.; SILVA, A.C.F.; NILSON, E.A.F. As Condicionalidades do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lucia (Orgs.). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010. P. 151-178.

DELGADO, Nelson Giordani; BONNAL, Phillippe; LEITE, Sérgio Pereira. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: < http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf>. Acesso em 27 de fev. 2016.

ETGES, Virginia Elisabeta. Desenvolvimento Regional Sustentável: o território como paradigma. Santa Cruz do Sul:REDES, vol 10, 2005.

FARIA. Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. RBCS, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003.

FERRÃO, João. O ordenamento do território como política pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 2014.

FLORES, Murilo. A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento - Uma visão do estado da arte. 2006.



KOGA, Dirce. Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

LIMA, L; DASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. Revista de Sociologia e Política, v.21, n. 48: 101-110, dez.2013.

MAIA, Claudio Machado. Um ensaio sobre a noção do conceito de território nas pesquisas sobre desenvolvimento rural e regional. In. GEHLEN, Ivaldo; RIELLA, Alberto (Orgs.). Território e Sociedade perspectivas teórico-metodológicas e evidências empíricas. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2014, p.125-132.

PAPUDO. Rui Miguel. Ordenamento do território – conceitos, princípios e objetivos. Universidade de Lisboa, 2007.

PRATES, Jane Cruz. Gestão como processo social e o processo de gestão da política de assistência social. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKI, Beatriz (Orgs.). Capacitação sobre PNAS e SUAS no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUC, 2006. P. 38-61.

PEREIRA. Potyara A. P. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2002.

PEREIRA, Potyara A. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOCHETTI, I.; BEHRING, E.R.; SANTOS, S.M.M.; MIOTO, R.C.T. (Orgs.). Política Social do Capitalismo: Tendências Contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008. P. 87-108.

PEREIRA, Potyara A. Política Social. Temas & questões. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2015.

SORRENTINO, Lorrana da Silva Fernandes; SILVA, Gisele Figueiredo dos Santos; ROCHA, Simone. A Questão territorial e o Trabalho do Assistente Social: diferenciação ou generalização. XX Seminario Latinoamericano de Escuela de Trabajo Social. 2012.

SPOSATI, Aldaiza. Modelo brasileiro de Proteção Social Não Contributiva: Concepções fundantes. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS; UNESCO, 2009. P. 13-55.



SILVA, Maria Ozanira da Silva. Os programas de transferência de renda na política social brasileira: seu desenvolvimento, possibilidades e limites. Repositório Institucional – Universidade Federal do Maranhão. 2004.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006, P. 20-45.

SOUZA, Marcelo José Lopes. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C.C.; CORRÊA, R.L. (Orgs.). Geografia: conceitos e temas. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 77-116.