



DO SOCIAL AO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIAⁱ

Iuri Simão de Carvalho Lúcio^{*}
Denise Yasodã Freitas Dornelles^{**}

RESUMO: *Este artigo é fruto das reflexões decorrentes dos estudos desencadeados pela investigação acerca da pesquisa financiada pelo CNPq sobre Os Impactos do Programa Bolsa Família na Região Metropolitana de Salvador\Ba e como proposta objetiva analisar o macro conceito de território à luz da sua evolução relacionando a análise territorial e as possibilidades desta contribuir junto às discussões no campo das Políticas sociais. Nesse sentido abordaremos a origem e o desenvolvimento do conceito segundo autores de referência (Koga, Rocha, Yazbek & Silva) para a Assistência social e (Raffestin, Santos, Souza) para a Geografia.*

Palavras-chave: Bolsa Família; Territorialização; Políticas sociais.

INTRODUÇÃO

Uma abordagem histórica sobre a origem e desenvolvimento do conceito de território permite a identificação e compreensão das múltiplas vertentes teóricas contemporâneas. Penha (2005, p. 7-8) afirma que, este conceito “procurou desenvolver os ‘macrofundamentos’ das ciências sociais (História Social, Geografia determinista, Economia Política, Direito Constitucional)” e especificamente na geografia o território filia-se à tradição das Ciências Jurídicas (séculos XVII e XVIII) e das Ciências Naturais (séculos XVIII e XIX).

O dicionário de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas (1986, p. 1227), define que: “pode-se falar de território tanto no sentido Antropológico-cultural, político, jurídico, etc., quanto num sentido biológico”. No sentido mais restrito à Geografia, no The Dictionary of Human Geography, define o território como:

[...] uma porção do espaço ocupado pela pessoa, grupo ou Estado. Quando associado com o Estado o termo tem duas conotações específicas. A primeira é aquela da soberania territorial, através da qual um Estado reivindica o controle de legitimidade exclusivo sobre uma dada área definida por fronteiras claras. A segunda conotação refere-se ao fato de que uma área não está inteiramente incorporada na vida política de um Estado, como acontece com o território “colonial” do Nordeste da Austrália, ou os territórios do Norte do Canadá. Em muitas formas de uso em Geografia Social, o território refere-se a um espaço social definido ocupado e utilizado por diferentes grupos sociais como uma consequência de sua prática de territorialidade ou o campo de força exercitado sobre o espaço pelas instituições dominantes (JOHNSTON, 1994, p. 620 In: SPOSITO, 2004, p. 11-12).

^{*} Graduando em Geografia, PIBIC/CNPq, Geografia, UCSal, iuri.ucsal@gmail.com – Autor.

^{**} Doutora em Serviço Social, Bolsista Pós-doc CAPES/2009-10, Docente da Escola de Serviço Social, do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania denisefd@gmail.com – Co-Autora.



Desse modo, identificamos nesta ocasião que território pode ser abordado desde a base jurídica legal até o do indivíduo nos seus espaços de vivência diária. Assim, uma variedade enorme de tipologias territoriais vem sendo construída. A soberania, no trecho, é tratada como se pertencesse apenas ao Estado, isto é, o Estado Nação. Haesbaert (2004, p. 20) afirma que: “não há como definir o indivíduo, o grupo, a comunidade, a sociedade sem ao mesmo inseri-los num determinado contexto geográfico, territorial”.

AS DIMENSÕES TERRITORIAIS DO BOLSA FAMÍLIA

A categoria de análise amplamente disseminada nas ciências sociais, a qual o campo da geografia tem desenvolvido produções de enorme relevância, vide por exemplo, Medeiros (2009), em artigo publicado, intitulado de: **Território, espaço de identidade**; ou Souza (1995) em **O território: Sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento**; e Mattos e Ribeiro (1994) sobre os **Territórios da Prostituição**, além de muitos outros autores de extraordinária importância.¹ De modo algum, queremos aqui, atribuir maior importância ou mérito aos autores citados acima, nas suas abordagens territoriais, mas destacamos devido às suas construções de tipologias territoriais e da escala de análise que se assemelham ao nosso tecer teórico.

Se há uma territorialização, logo existe um território. Este intitulamos de *Território do Bolsa Família*.ⁱⁱ Distinguimos duas dimensões (territorialidades) dentro do Território do Bolsa Família, que iremos denominar de bipolar. Pois, de um lado abarca a **territorialidade afetiva** das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, do ponto de vista das peculiaridades culturais e dos espaços de vivência. E na outra extremidade do pólo, teríamos uma **territorialidade de domínio** da esfera política. Ou seria uma política econômica? É como se houvesse uma sobreposição dos territórios um sobre o outro, isto é, duas dimensões (abstratas) em exercício sobre o chão concreto, contudo são territorialidades indissociáveis. Duas territorialidades antagonicas. O próximo autor conceitua o território de forma bastante consistente no que diz respeito ao material e imaterial, presente na categoria de análise.

O território não é apenas o resultado das superposições de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistema 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 à aquilo 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, 2002, p. 96).

Na primeira dimensão teríamos uma territorialidade, que nas palavras de Di Méo (1998, p. 276), “Ela nos leva à sua lógica pessoal, ao seu espaço vivido, feito de relatos íntimos, reais ou imaginários junto aos lugares, relatos enriquecidos por suas experiências, por suas aprendizagens sociais e espaciais”. Segundo Koga (2003, p. 25), “Pensar na política pública a partir do território exige também uma revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território”.

¹ Por exemplo: Raffestin, 1993; Santos, 1996 e Haesbaert, 2004, 2005; entre outros.



Na dimensão do Estado, o Governo territorializou as famílias em situação de *pobreza e extrema pobreza*, deste modo, se há uma área de abrangência do programa de transferência de renda, logo existe uma territorialização dos beneficiários.² Vale ressaltar – como foi mencionado anteriormente – que não existe território sem territorialidade. Negar a existência do território do Bolsa Família seria negar a própria Política Nacional de Assistência Social, que tem como um dos principais pressupostos a territorialização por meio do Centro de referência da Assistência Social (CRAS) – seu instrumento territorializador.³ Ora, todavia:

A territorialidade, como um componente do poder, não é apenas um meio para criar e manter a ordem, mas é uma estratégia para criar e manter grande parte do contexto geográfico através do qual nós experimentamos o mundo e o dotamos de significado (SACK, 1986, p. 219, In: HAESBAERT, 2005, p. 6776).

Ou ainda segundo Soja, (1993, p. 183), “a função da territorialidade é segregar e compartimentalizar a interação humana, controlando a presença/ausência e a inclusão/exclusão de determinados grupos”.

O processo de acumulação em uma escala mundial foi um corolário de um processo cumulativo de empobrecimento. Quando os pobres perceberam que tinham sido enganados em suas esperanças e que eram realmente os malditos da terra, o sistema teve que encontrar algo de novo a fim de se manter e continuar prosperando. (SANTOS, 2003, p. 29).

É a partir desse aumento vertiginoso da pobreza, que o Estado Neoliberal introduz os Programas de Transferência de renda, ou seja, o Programa Bolsa Família, afim de remediar a pobreza. Deste modo, o território do Bolsa Família não deve ser analisado apenas como um implemento governamental, mas, sobretudo como resultado do processo desigual do crescimento econômico. Seria então, os Programas de transferência de renda uma nova forma encontrada pelo capital de triunfar?

De ora em diante, dever-se-á dar aos pobres a impressão, e não somente a esperança, de que estão emergindo da pobreza. Eles passaram portanto a testemunhar um aumento em termos absolutos de sua renda, isto é de seu consumo de bens e serviços. Mas como está fora de questão reduzir as taxas de acumulação e de desigualdade, o que significaria a morte do sistema, a pobreza não será eliminada, apenas mascarada. Esta nova fase no processo de modernização capitalista conduzirá a uma nova forma da pobreza, a pobreza planejada (SANTOS, 2003, p. 29).

O aumento do consumo de fato está se realizando como profetizou Santos, os Beneficiários do Bolsa Família passaram a consumir mais, vide, por exemplo artigo (SOARES *et al*, 2007) do Centro Internacional de Pobreza (IPC) ou ainda em discurso proferido em 23 de Março de 2009, pelo atual Ministro do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias, durante a

² Pobreza e extrema pobreza é a condição social definida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza como critério para ser beneficiário do programa. Atualmente as famílias são classificadas em: situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 69,01 a R\$ 137,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 69,00).

³ Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) estão localizados em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social dos municípios, tem a função de oferecer serviços e programas socioassistenciais, estes serviços ocorrem em um determinado território de abrangência.



apresentação do programa na Organização Internacional do Trabalho – em tempos de crise econômica mundial: “Um dos aspectos mais positivos do Bolsa Família – assim como de outros programas de transferência monetária – é que, ao resgatar milhões de pessoas da pobreza extrema, as transforma em consumidoras e isto ajuda a estimular a economia local e regional”.⁴ Sobre a relação cidadania X consumo, para Andrade (2001, p. 143), “Nasce neste momento o *consumidor mais-do-que-perfeito* efeito direto do chamado *cidadão imperfeito*.”⁵ O cidadão imperfeito abdica de sua potencialidade e se satisfaz por completo no seu papel sempre crescente de consumidor.

Seria, então o Bolsa Família um trunfo do capital, principalmente, neste período de crise econômica? Na Análise de Santos (2003, p. 25). [...] “a política de consumo está ligada a da produção e não se pode conceber um sistema socioeconômico redistributivista que não possua os meios de oferecer uma estrutura de produção adequada” [...]. Mas o que significaria a diminuição da pobreza? A noção de pobreza é de difícil conceituação, aliás “é relativa, pois ela varia no tempo e no espaço” (Vasconcelos, 2006, p. 20). Para Rocha (2003, p. 10), definir o conceito de pobreza relevante e escolher os procedimentos de mensuração adequados é o resultado de análise sensata e cuidadosa de cada realidade social específica.

Apesar de diversos dados considerados positivos pelo governo e inclusive de um estudo com resultados apreciados pelo IPC o próprio autor admite que “esses impactos, todavia, são no sentido de minorar as privações por serem baixos os montantes transferidos, na sua maior parte dos casos eles são insuficientes para tirar as famílias da pobreza”. (SOARES *et al*, 2007, p. 5). Em virtude do que foi realçado, o conceito de pobreza – e não apenas o conceito, mas o cerne do paradoxo – está mergulhado sobre uma complexidade, que não deve ser pensada, nem combatida de forma unidimensional.

Diante do exposto sobre a política econômica e o Estado (agente territorializador dos pobres e extremamente pobres), poderia a territorialização do Estado ser sinônimo de planejamento? Cabe, pois a reflexão se, o planejamento tem tido um papel a desempenhar neste processo. Santos (1993, p. 16) argumenta que “ele é um desses conceitos-chave criado pelo sistema capitalista como meio de impor por toda parte o capital internacionalizado”. Portanto, no território também se expressam diferentes formas de exclusão. Uma inclusão pela exclusão, que se identificou nas localidades. Onde foi constatada uma densidade populacional de famílias beneficiárias significativa, também se encontrou uma infra-estrutura precária e insuficiente em relação às condições que poderiam denotar melhora na qualidade de vida.

PARA (NÃO) CONCLUIR

Como as estratégias territoriais tem se comportado na gestão das políticas sociais? A adoção de novos indicadores sintéticos, que incorporam considerações extremamente específicas das famílias tem sido desenvolvidas.⁶ Como, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento da

4 Ver artigo do International Poverty Centre/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - IPC/PNUD, Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência de renda de outros países.

⁵ Grifo original do autor.

⁶ O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) mede o grau de desenvolvimento das famílias, que permitir avaliar o grau de vulnerabilidade de cada família. A unidade de análise do IDF é a família e não o indivíduo. Contudo, o



Família (IDF). Este indicador é um exemplo claro, que pode corroborar na avaliação de áreas com o maior grau de vulnerabilidade social, de concentração de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, por conseguinte seria possível espacializar os dados no mapa do local estudado. A importância do território, portanto, reside na identificação e caracterização da área em estudo, de modo que, as políticas sociais a serem desenvolvidas no local tornem-se mais eficazes, isto é, aplicar as intervenções – mas, com a atuação efetiva da população local – necessárias onde os direitos sociais são mais deficientes e acabam por não se efetivarem.

Pretendemos com as reflexões realizadas neste ensaio, quanto à territorialidade que vêm constituindo-se em alguns pontos de tensão neste processo, de forma à contribuir para a análise, de que, como e de que forma estão se construindo ou perpetuando as estratégias de conter ou controlar a população como refere Rossanvallon (2003), de oprimidos, explorados e excluídos do acesso a outras territorialidades, e esta condição de não-lugar, assinalada por Bourdieu (2001). Inquietação, este foi o sentimento que predominou ao longo do processo de investigação para uma reflexão desta forma de dominação que rodeia o dia-a-dia. Do modo como a liberdade não é exercitada de forma participativa.

Portanto, a liberdade também compreende a autonomia de decidir livremente e acima de tudo, pensar em como se vai gerir o território com a coletividade, ou seja, expressa o poder de decidir, atuar e gerir de forma participativa. Esta mesma liberdade, pode ser expressada também pelo acesso ao conhecimento e este resultando em um processo de empoderamento. Considera-se que transferir renda monetária sem o compromisso com a real garantia dos direitos (VIANA, 2000) e da verdadeira equiparação social, é uma forma perversa do capital de controle. Estamos em um momento da história com todas as possibilidades técnicas e científicas para a realização de um mundo justo e igualitário, ao qual a humanidade jamais esteve em condições desta realização – *do futuro possível* – resta-nos a apropriação, isto é a territorialização do desejado.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, J. Um espaço sem cidadão e um cidadão sem espaço. **Ensaio de Geografia Contemporânea**. CARLOS, A. F. A. (Org.), 2001. p. 141-145.

BARROS, P. A. ; CARVALHO, M. ; FRANCO, S. **Índice de desenvolvimento da família (IDF)**. Texto para discussão N° 986. IPEA: Rio de Janeiro, outubro de 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_0986.pdf> Acessado em: 17 de Ago. de 2008.

BOURDIEU, P. **As estruturas sociais da economia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, DF, 2004. 59 p.

BRASIL. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Base de dados sobre os critérios de inclusão do Programa Bolsa Família**. Disponível em:

indicador de cada família é formulado, através das características de seus integrantes. Este indicador sintético possui dimensões que identificam o nível de acesso aos meios necessários para as famílias satisfazerem efetivamente suas necessidades.



http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/criterios-de-inclusao

Acessado em: 15 de maio de 2009.

DORNELLES, D. F. Y. Projeto de pesquisa. **Os Impactos dos Programas de Transferência de Renda sobre os Municípios da Região Metropolitana de Salvador do Estado da Bahia.** CNPq, FAPESB e UCSal, Salvador, 2007-2009

DI MÊO, G. **Território e políticas públicas.** In: KOGA, D. ; RAMOS, F. Secretaria de Assistência Social, Instituto de estudos especiais – PUC-SP, São Paulo, 2004. p. 54-77. Disponível em: http://www.pucsp.br/iee/pdf/trab_fam_volume2.pdf Acessado em: 14 de Jul. de 2008.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização:** do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2004.

HAESBAERT, R. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: X Encontro de Geógrafos da América Latina, 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2005. p. 6774-6792.

JOHNSTON, R. J. The dictionary of Human Geography. In: SPOSITO, E. S. **Geografia e Filosofia:** contribuição para o ensino do pensamento geográfico. São Paulo: Editora: UNESP, 2004.

KOGA, D. **Medidas de cidades:** entre territórios de vida e territórios vividos. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília, DF. 2004. 59 p.

MEDEIROS, R. M. Território, espaço de identidade. In: SAQUET, M. A. ; SPOSITO, E. S. (Org.) **Territórios e territorialidades:** teorias, processos e conflitos. São Paulo: Editora: Expressão Popular: UNESP, 2009. p. 217-227.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Brasil amplia programa Bolsa Família durante a crise econômica.** Suíça, Genebra, 23 de Março de 2009. Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/bolsa_familia.php Acessado em: 15 de maio de 2009.

PENHA, E. A. Território e Territorialidade: considerações histórico-conceituais. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 59, n.1, p. 7-21, 2005. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/RBG/RBG%202005%20v59_n1.pdf Acessado em: 20 de Mar. de 2008.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder.** São Paulo: Editora: Ática, 1993, 269p.
RIBEIRO, M. A. C. ; MATTOS, R. B. Território da prostituição nos espaços públicos da área central do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 59, n.1, p. 23-36, 2005. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/RBG/RBG%202005%20v59_n1.pdf Acessado em: 20 de Mar. de 2008.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil:** afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.



- ROSANVALLON, P. **La nouvelle question sociale**. Paris: Éditions du Seuil. 1995
- SACK, R. In: HAESBAERT, R. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: X Encontro de Geógrafos da América Latina, 2005, São Paulo. Anais... São Paulo: USP, 2005. p.6774-6792.
- SANTOS, M. **Economia Espacial: Críticas e alternativas**. 1ª Ed. São Paulo. Edusp. 2003. 204p.
- SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**. 4ª Ed. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SOARES, F. V ; RIBAS, R. P ; OSÓRIO, R. G. **Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma Comparação com Programas de Transferência Condicionada de Renda de Outros Países**. IPC Evaluatio Note, Brasília, DF, Dezembro 2007. n. 1. Disponível em: <http://www.undp-povertycentre.org/pub/port/IPCEvaluationNote1.pdf> > Acessado em: 16 de Jan. de 2008.
- SOJA, E. W. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Zahar, 2ª Edição 1993. 324p.
- SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C; CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p.77-116.
- VASCONCELOS, P. A. de. Pobreza urbana e a formação de bairros populares em Salvador na longa duração, **Geosp – Espaço e Tempo**, São Paulo, nº 20, p.19-30, 2006. Disponível em: http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geosp/Geosp20/Artigo_Pedro.pdf > Acessado em 27 de Maio de 2008.
- VIANNA, M. L. T. W. **A Americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan, UCAM/UPERJ, 2000. p.272
- SILVA, B; *et al.* **Dicionário de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas**. Instituto de Documentação. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1986.
- SILVA, M. O. da S. ; YAZBEK, M. C. ; DI GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 1ª Edição 2004. 225p.

ⁱ Este artigo é fruto de reflexões desencadeadas pelos dados resultantes da pesquisa intitulada *O impacto dos Programas de Transferência de Renda sobre a Região Metropolitana de Salvador* realizada no período de 2007-2009, sobre a coordenação da Dr^a Denise Yasodã Freitas Dornelles, com apoio do CNPq; FAPESB e UCSAL do Grupo de Estudos e Pesquisa Questão Social e Políticas Sociais, vinculado ao Mestrado de Políticas Sociais e Cidadania - UCSAL.

ⁱⁱ *Território do Bolsa Família* é uma expressão cunhada pelas reflexões em questão, um universo que se objetiva desvendar problematizando não somente os espaços geográficos da pobreza bem como, sua expressão a partir de um espaço imaginário potencializado por um constructo de sentidos e significados que vão para além do tão-somente físico.