

DICIONÁRIO CRÍTICO: POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

ROSA M. CASTILHOS FERNANDES
ALINE HELLMANN
ORGANIZADORAS

**DICIONÁRIO CRÍTICO:
POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA
SOCIAL NO BRASIL**



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro R. C. Merlo

Augusto Jaeger Junior

Enio Passiani

José Rivair Macedo

Lia Levy

Márcia Ivana de Lima e Silva

Naira Maria Balzaretti

Paulo César Ribeiro Gomes

Rafael Brunhara

Tania D. M. Salgado

Alex Niche Teixeira, presidente

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Diretor

Marco Cepik

Vice Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Conselho Científico CEGOV

Cássio da Silva Calvete, Diogo Joel De-
marco, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin,
Leandro Valiati, Lúcia Mury Scalco, Luis
Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares
Pimenta, Marília Patta Ramos, Vanessa
Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,
Marco Cepik

DICIONÁRIO CRÍTICO: POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

ROSA M. C. FERNANDES
ALINE HELLMANN
ORGANIZADORAS

© dos autores
1ª edição: 2016

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV
Transformando a Administração Pública

Bolsistas de Extensão CEGOV - UFRGS: Jessica Sulis e
Eliana Pinto

Revisão: Cristiane Pereira Maciel, Rodrigo Duque
Estrada

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Capa: Liza Bastos Bischoff, Simone Elisabete Rodrigues
da Silva

Diagramação: Simone Elisabete Rodrigues da Silva

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Transformando a
Administração Pública são de exclusiva responsabilidade dos
autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos,
desde que citada a fonte.

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

D547 Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil [recurso eletrônico] / organiza-
doras Rosa M. C. Fernandes [e] Aline Hellmann. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre:
Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.
324 p. : pdf

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

1. Serviço social. 2. Administração Pública. 3. Assistência social 4. Políticas públicas
- Brasil. 5. Sistema único de Assistência Social – Brasil. I. Fernandes, Rosa M. Castilhos.
II. Hellmann, Aline. III. Série.

CDU 364.3(81)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin– Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0485-3

TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE

MÁRIO LEAL LAHORGUE

Território é daquelas expressões que todos usam no cotidiano e que, ao mesmo tempo, possui uma longa história conceitual, isto é, tem significados complexos para várias ciências. Quando se reflete sobre território, pode-se pensar em diversos ramos do conhecimento que usam algum conceito de território, a exemplo da Geografia, Sociologia, Economia, Ecologia, Política e Antropologia. Etimologicamente, a expressão vem do latim *territorium*, significando uma grande área ou extensão de terra delimitada, parte da terra ou de uma terra sob alguma jurisdição. Portanto, a primeira coisa a ser lembrada é que *território* tem, sim, ligação com *terra*. Ora, terra tem múltiplos significados, mas facilmente associáveis com o nosso cotidiano, como: área ou localidade; grande extensão de terreno; local ou localidade em que se nasceu ou se habita; porção de terreno que pertence a alguém; lugar geograficamente delimitado e habitado por uma coletividade com história própria, etc.

O que se pode começar a deduzir? Que território é uma parte importante de nossas atividades como seres humanos, pois só podemos agir e estar em uma determinada porção de espaço. Estar no mundo é estar presencialmente em uma porção qualquer do espaço. Nós ocupamos lugares, sempre. Todos usamos, em maior ou menor grau, território(s). Portanto, faz parte do comportamento humano o uso do território.

Mas o que é este uso do território? É, na verdade, uma relação social, pois vejamos: quando um indivíduo, por exemplo, usa um pedaço de espaço, o que ele faz é se apropriar deste espaço. A apropriação de espaço, seja por um indivíduo, por um grupo, ou por um Estado é uma *territorialização*. Pois bem, apropriação é um ato de poder, por isso Claude Raffestin vai definir território como “um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder” (RAFFESTIN, 1982, p. 144). O sentido de se projetar um trabalho, na verdade, é simples, pois reflete o fato de o território ser fruto da atividade humana. O território não é apenas o conjunto de coisas existentes em algum lugar; como diz Milton Santos (2006, p. 14), ele tem que ser entendido como território usado, pois o mesmo é o chão mais a identidade (e a identidade é, entre outras coisas, o sentimento de pertencer a um lugar). O território é, ao mesmo tempo, fundamento do trabalho, lugar de residência, das trocas materiais e do exercício da vida.

O que está sendo reforçado aqui é o território como faceta humana. Animais têm comportamentos territoriais? Sim, e o exemplo dos cães que urinam para demarcar área é uma evidência concreta disto. Mas o interesse aqui é a territorialidade humana, e territorialidade humana significa a tentativa de afetar, influenciar ou controlar ações e interações (de pessoas, coisas ou relações entre elas) através da afirmação ou tentativa de controle sobre uma área geográfica qualquer (SACK, 1983, p. 55). A territorialidade se manifesta de inúmeras maneiras e nas mais diversas escalas. Alguns exemplos podem ajudar a clarificar isto:

a) A moradia, mesmo a mais humilde, é uma afirmação de poder sobre uma área. É algo que nos pertence (e aqui não importa se é própria, alugada, ocupada, etc). Isto é tão verdadeiro que, por convenção social, só entramos na casa de outros quando somos convidados. Portas, cercas, muros. Tudo isto são marcações territoriais, são limites de até onde vai o poder de uma pessoa ou grupo sobre uma determinada área.

b) Mesmo dentro de casa há disputas territoriais. Um adolescente, quando fecha a porta do quarto para ficar sozinho, está demarcando área. É uma forma concreta de afirmar seu domínio sobre um território (e quando os pais – furiosos – mandam o filho abrir/destrancar a porta estão, na prática, reafirmando seu domínio sobre o mesmo território “disputado” pelo adolescente).

c) Limites. Marcações de poder territorial. Nada mais tradicional que fronteiras. Fronteiras funcionam da mesma maneira que o exemplo de uma habitação: como marcações de domínio sobre áreas. É claro que muda a escala de poder, pois fronteiras envolvem não só indivíduos, mas grupos diversos que, organizados em forma de Estados, marcam áreas como suas. No mundo atual, um Estado só é reconhecido, entre outras razões, quando suas fronteiras são reconhecidas pelos outros Estados. O direito de existir, para um Estado, é quase igual ao direito de delimitar fronteiras.

d) Em outras escalas, há diversas afirmações de poder que são explicitamente territoriais, pois envolvem controle sobre espaços. Hospitais e prisões são exemplos óbvios. Estar na prisão significa estar privado da liberdade de se dirigir a outros lugares.

e) Mas as fronteiras podem ser fluídas (no sentido de não totalmente fixadas por marcações visíveis) e, mesmo assim, estarmos na presença da territorialidade. Quando traficantes dominam uma comunidade, este domínio é territorial, pois ainda que não existam fronteiras rígidas, os moradores sabem: “ali, a polícia não entra”; “tal lugar é do traficante X”. Quase toda a afirmação de poder só se completa quando também é domínio de uma área.

Tendo em vista o explicado até aqui, como fica a Assistência Social nestas questões? A dimensão territorial é evidente, em primeiro lugar, no fato de a implantação dos CRAS (Centros de Referência de Assistência Social) ter sido incentivada dentro de uma lógica de organização territorial. Esta lógica é a de organizar o sistema no sentido de estar próximo ao cidadão e localizar-se em lugares de incidência de vulnerabilidade e riscos para a população. Pois bem, isto significa que a localização dos CRAS não deve ser aleatória, mas, sim, obedecer a uma lógica territorial. Estar presente também é uma forma de exercer algum tipo de domínio (poder) sobre uma área. A busca da universalidade da cobertura da Assistência Social só é possível com a localização, no território, dos Centros e, portanto, *saber onde estar* é tão importante quanto *saber o que fazer*, pois territórios podem separar ou juntar, segregar ou agregar, tudo dependerá de *como e onde* agimos.

De outra forma, pode-se destacar que o reconhecimento da questão social como objeto de intervenção profissional demanda uma atuação profissional em uma perspectiva totalizante, baseada na identificação dos determinantes socioeconômicos e culturais das desigualdades sociais. Pois bem, desigualdades se manifestam também espacialmente, visto que a territorialidade não é um objeto, mas uma relação. No entanto, não só as desigualdades se manifestam espacialmente; nossas relações, quase todas elas, também, e o(a) Assistente Social deve estar atento a isto. Um exemplo: por que remoções são tão problemáticas? Porque quando pensadas sem a dimensão territorial, costumam falhar. A casa é apenas uma das dimensões do problema. As relações sociais são construídas também espacialmente. Um indivíduo constrói boa parte de suas relações primárias baseado na proximidade (uma evidente dimensão espacial). Assim, ter vizinhos, conhecer o dono do armazém da esquina, saber qual ônibus pegar e a distância do trabalho fazem parte da questão da habitação. Remoções, muitas vezes, destróem isto, destróem o sentimento de pertencimento a um lugar. Por isso, muitas vezes, há resistência. O que se busca não é só uma casa regularizada, formalmente bem construída e com água e luz oficiais. Mesmo que um indivíduo nunca racionalize estas questões, o que se busca é uma ligação com um lugar, uma ligação com um território. Esta é uma das dimensões da territorialidade humana, que devem ser levadas em consideração em qualquer intervenção na realidade social.

REFERÊNCIAS

- RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1982. 269 p.
- SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton e BECKER, Bertha (orgs.). **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. p.13-21.

SACK, Robert D. Human territoriality: a theory. **Annals of Association of American Geographers**. Washington, vol. 73, n° 1, p. 55-74, 1983.

TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

AGNALDO ENGEL KNEVITZ

O exercício para uma descrição sobre “Trabalhadores da Assistência Social” requer o desafio de percebermos a relação intrínseca entre a historicidade da Política de Assistência Social no Brasil e a forma como este trabalho é desenvolvido por aqueles que a executam, explicitando diferentes momentos até os dias atuais.

A dominação econômica esteve presente na humanidade desde a descoberta da “posse”, gerando inúmeras desigualdades sociais e gerando um conflito de classes entre aqueles que detêm meios de produção e a classe trabalhadora. Na mesma medida, em contraponto, sempre houve uma assistência àquela parcela subalterna da população, e a constante luta por justiça social garantiu que, hoje, a Política Pública de Assistência Social seja um direito garantido pela Constituição.

Na época do Brasil Colônia, até meados do século XVIII, a assistência aos pobres foi ofertada numa lógica assistencialista, como esmola por grupos privados e religiosos, os quais obtinham isenções fiscais pelo Governo, que não tinha compromisso com esta área, com forte inspiração no modelo de Portugal. Este período da história é marcado por uma identidade destes trabalhadores associada a pessoas caridosas.

A forma como esta assistência era ofertada guarda relação com o fim da escravidão e com a transição do modo de produção agrário para o industrial. Na Era Vargas, dá-se um passo significativo com a criação da LBA – Legião Brasileira de Assistência e do CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social, que, no entanto, mantinham o modelo assistencialista; neste período teve origem o primeiro-damismo na assistência social, o qual também atribuiu uma identidade àqueles trabalhadores.

Em 1936, criou-se a primeira Escola de Serviço Social em São Paulo, que buscava qualificar senhoras ligadas à Ação Católica Brasileira Paulista que atuavam junto a trabalhadores operários. Com a Constituição de 1946, que garantia o poder da União, Estados e Municípios, através da descentralização, ocorreu uma mudança na forma de relação entre governantes e a população; porém, a LBA seguiu se espalhando por todo território nacional, estimulando o voluntariado feminino baseado na caridade e na benemerência, sem a perspectiva desta política como um direito.

Fato importante na história foi o Golpe Militar de 1964, que marcou este período com o autoritarismo e com a retirada de direitos. Com isto, embora sem

alterações significativas na forma de condução da assistência, o acesso passou a ser mais burocratizado. Também a Previdência Social ampliou-se, além do surgimento do FUNRURAL, que promoveu a assistência também no meio agrícola. A LBA foi transformada em Fundação Pública ligada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social e surgiram novas Instituições como a FUNABEM – Fundação Nacional para o Bem Estar do Menor, a CEME – Central de Medicamentos, o BNH – Banco Nacional de Habitação e o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social.

Com o fim da Ditadura, os anos de 1984 a 1988 foram marcados por intensas mobilizações populares de movimentos sociais da classe trabalhadora, as quais resultaram na promulgação da Constituição Federal de 1988, que nos rege até os dias atuais e reconheceu, em seus artigos 203 e 204, a Assistência Social como política pública de Seguridade Social, ampliando significativamente os direitos sociais, trazendo a proteção social como direito do cidadão e dever do Estado, estendendo a proteção social também àqueles não contribuintes da Previdência Social.

Embora a Constituição de 1988 possa ser considerada como uma ruptura da forma com que a Assistência Social era executada no País, a regulamentação desta política pública só se deu nos anos seguintes e mais recentes. Merece destaque, em 1993, a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, que define um modelo de gestão e de controle social, extinguindo o CNSS e instituindo o CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, com composição paritária e caráter deliberativo. Em 1995, acontece a primeira Conferência Nacional de Assistência Social, a LBA é extinta juntamente com o Ministério do Bem Estar Social e é criada a Secretaria de Estado de Assistência Social. Em 1998, tivemos a aprovação do primeiro texto para a PNAS – Política Nacional de Assistência Social, que supera a lógica da concessão como um favor e reconhece como um direito.

Em 2003, na quarta Conferência Nacional de Assistência Social, deliberou-se pela implantação do SUAS – Sistema Único de Assistência Social, que mais tarde, em 2005, inicia sua implementação e traz grandes mudanças na configuração da Política de Assistência Social no Brasil, com base na matricialidade sociofamiliar e na territorialização dos serviços. Em 2004, a PNAS ganha nova redação e, em 2005, o CNAS aprova a NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social.

Nos últimos 80 anos, por aproximadamente sete décadas, os trabalhadores da Assistência Social no Brasil eram majoritariamente Assistentes Sociais, sendo possível considerar que a história do Serviço Social brasileiro se relaciona com a evolução desta política, em especial através da produção de conhecimento que, através de pesquisas e dados da realidade, possibilitou nova metodologia de trabalho e contribuiu para a oferta desta política, buscando um atendimento integral aos cidadãos que dela necessitam. Com a implantação do SUAS, passamos a contar com um conjunto de trabalhadores de diversas áreas do conhecimento.