



## POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL: um olhar sobre a realidade brasileira

Patrício Azevedo Ribeiro<sup>1</sup>

Débora Cristina B. Rodrigues<sup>2</sup>

### RESUMO:

Desde o final do século XX observa-se que a Assistência Social vem se afirmando, cada vez mais, como política pública que contribui para a efetivação dos direitos sociais e no processo de desenvolvimento socioeconômico do território brasileiro. O presente artigo se propõe refletir sobre a relação entre a política de Assistência Social e o desenvolvimento local, enfatizando os desafios e possibilidades de concretização na realidade dos municípios. Parte-se da premissa de que a objetividade da Assistência Social propicia melhorias nas condições de vida dos indivíduos e famílias beneficiárias, conseqüentemente contribui para a mudança social local.

**Palavras-chave:** Política Pública; Assistência Social; Desenvolvimento Local.

### ABSTRACT:

Since the late twentieth century shows that the Social Assistance has been saying, increasingly, as a public policy that contributes to the fulfillment of social rights and the process of socioeconomic development of the Brazilian territory. This article aims to reflect on the relationship between politics of Social Welfare and local development, emphasizing the challenges and possibilities of realizing the reality of municipalities. It starts with the premise that the objectivity of Social Welfare provides improvements in the living conditions of individuals and families benefiting, therefore contributes to social change location.

**Keywords:** Public Policy; Social Welfare; Local Development.

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Email: patricio\_azevedo@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Doutora. Universidade Federal do Amazonas (UFAM).



## 1. INTRODUÇÃO

A afirmação da Assistência Social como política de proteção social pública e, portanto, direito de todos e responsabilidade do Estado têm suas bases na Constituição Federal de 1988, resultante das lutas e mobilizações dos movimentos sociais. Como política de proteção, constrói um novo olhar para os cidadãos do país, particularmente, aqueles que sobrevivem com mínimas possibilidades de acesso às políticas públicas.

Esta nova configuração da Assistência Social acentua-se mediante um duplo efeito: de recebimento e de desenvolvimento humano e social dos indivíduos, de forma a oportunizar mudanças na vida destes e de suas famílias, implicando em acesso a bens, serviços e recursos sociais, assim como capacidades para maior autonomia. Sobre essa compreensão da Assistência Social, a PNAS (2004, p. 15-16) expressa que:

Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos.

Vale registrar que o conceito de desenvolvimento aqui mencionado ancora-se na percepção de Amartya Sen (2010), que o defende como sendo uma expansão da liberdade, processo pelo qual as pessoas deixam de ser privadas de suas escolhas e oportunidades e passam a exercer sua condição de agente, com vistas à mudança da realidade social na perspectiva da melhoria e qualidade de vida. Nesta mesma linha de pensamento, Coelho (2006) ratifica que o desenvolvimento centra-se na ampliação dos direitos e expansão das capacidades dos indivíduos, como consequência leva-os para um nível mais qualificável de vida econômico e socialmente.

Nessa direção, aborda-se a discussão do desenvolvimento local, entendido como um processo de articulação dos múltiplos atores existentes num determinado espaço, no caso em questão de um município, no intuito de criar atividades que levem os mesmos à produção de bens e serviços e oportunidades qualificáveis aos serviços públicos (JESUS, 2003). Desse modo, a concretude da política de Assistência perpassa pela compreensão do desenvolvimento local ao oportunizar aos usuários ações e serviços na perspectiva da



inclusão produtiva, geração de renda e acesso a outras políticas setoriais locais. De outra forma, a política de Assistência Social pode ser capaz de propiciar efetivações qualitativas no cotidiano de vida dos atores sociais, promovendo a mudança local de forma sustentável.

Ressalta-se que, a expressão “local”, segundo Martins (2002) é o lugar das inter-relações e construção de identidade dos indivíduos. É uma base territorial, através da qual se percebe um cenário de representações e de práticas humanas que são singulares da vida cotidiana, enfim, é o espaço por excelência onde se localizam os desafios e, ao mesmo tempo, as potencialidades do desenvolvimento.

Neste sentido, o presente artigo se propõe refletir sobre a relação entre a política de Assistência social e o desenvolvimento local, discutindo os limites e possibilidades de contribuição dessa política para o desenvolvimento socioeconômico da realidade social dos municípios<sup>3</sup> brasileiros. Trata-se do resultado de uma pesquisa bibliográfica que tem por base as categorias analíticas do Desenvolvimento e da Política Pública de Assistência Social, cujo debate assenta-se a partir de autores que abordam a temática. Além disso, as discussões teóricas aqui inter-relacionadas são reflexões iniciais que contribuirão para fundamentar Projeto de Dissertação de Mestrado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia.

A ênfase no campo municipal é pertinente na medida em que o conceito de desenvolvimento local pode ser aplicado para diferentes espaços territoriais que vão desde pequenos aglomerados humanos até microrregiões homogêneas (BUARQUE, 1999). Assim sendo, “o *desenvolvimento municipal* é, portanto, um caso particular de desenvolvimento local, com uma *amplitude espacial delimitada pelo corte político-administrativo do município*” (BUARQUE, 1999, p. 11) [grifo do autor]. Neste contexto, a PNAS se coloca dentro desse processo numa perspectiva de descentralização e incorporação territorial na aplicabilidade da Assistência Social o que denota, de certa maneira, ser uma política potencializadora na lógica do desenvolvimento local dos municípios em que se faz presente.

---

<sup>3</sup> Segundo o IBGE (2010), os municípios brasileiros subdividem-se em Pequeno Porte 1 – até 20.000 habitantes; Pequeno Porte 2 – 20.001 a 50.000 habitantes; Médio Porte - 50.001 a 100.000 habitantes; Grande Porte - de 100.001 mil a 900.000 habitantes. Nesse sentido, a discussão abordada neste artigo está sendo pensada nos municípios de pequeno e médio porte, por entender que nestes há uma melhor visualização de aplicabilidade da política de Assistência Social e assim, contribuir para o desenvolvimento local.



## 2. POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS: BREVE DISCUSSÃO SOBRE A INCORPORAÇÃO TERRITORIAL NA POLÍTICA

Com a Constituição Federal de 1988 e sua regulamentação por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas/1993), a política de Assistência Social ganha destaque, pois, afirma-se no bojo da Seguridade Social juntamente com a saúde e a previdência social. De acordo com Yazbek (2008, p. 94), é nesse movimento de construção e busca de afirmação das variadas políticas que “[...] a Assistência Social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal”. Além disso, passa da esfera da *não política* e adentra ao campo da política pública.

A Loas, no seu artigo 5º, assevera que a Assistência Social tem como uma de suas diretrizes a descentralização político-administrativa para os Estados, Distrito Federal e Municípios de maneira que, cabe a cada esfera do governo o comando único de suas ações. Na sequência, o artigo 6º preconiza que as ações na área da Assistência Social são organizadas em sistema descentralizado e participativo. Mais específico ainda, o artigo 8º ratifica que cada esfera do governo fixará suas respectivas políticas de Assistência Social.

Foi com base nestes, e em outros ditames documentais, que se fez urgente e necessária agregar a vertente territorial na Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004). Ademais, é compreensível a alta densidade populacional nas regiões brasileiras, bem como se configura de forma heterogênea e desigual a questão socioterritorial nos municípios e, ainda, estes por sua vez, são compostos por pluralidades e especificidades geográficas, ecológicas, culturais, econômicas e sociais. Desse modo, “considerando que muitos dos resultados das ações da política de Assistência Social impactam em outras políticas sociais e vice-versa, é imperioso construir ações territorialmente definidas [...]” (PNAS, 2004, p. 43), com vistas ao enfrentamento das refrações da *questão social* incidentes no cotidiano das famílias brasileiras.

Para Bronzo (2007), a questão do território, enquanto espaços geograficamente limitados devem ser levados em consideração e são de suma importância quando se discute a intervenção das políticas públicas, especialmente, para os indivíduos e famílias que residem em áreas segregadas e são amealhados pelas múltiplas faces da pobreza. Esse



reconhecimento demanda estratégias no sentido de buscar meios para o desenvolvimento local, muitas das quais podem ser solucionadas pela efetividade dos elementos operacionais da Assistência Social.

Na ótica desse pensamento Couto, Yazbek e Raichelis (2011, p. 50) argumentam que, como um dos eixos da política de Assistência Social, a dimensão territorial requer uma compreensão para além de um espaço físico e geográfico, ou seja, se faz pertinente concebê-lo como local habitado, fruto das relações sociais entre os homens e a interação destes com a natureza. Nesse sentido, afirma-se ser o território “[...] o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da *questão social* e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento”, o que prediz o desenvolvimento local com premissas sustentáveis.

Depreende-se dessas colocações que a aprovação da PNAS em 2004, e no ano seguinte a implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas/2005) desvelam mudanças no processo de efetivação da política de Assistência Social no cotidiano dos municípios, todavia, é sabido da existência de muitos fatores que ainda implicam nesse processo, como as resistências políticas, a qualificação profissional e a fragilidade na gestão das ações e serviços. Na leitura de Couto, Yazbek e Raichelis (2011, p. 40), afirma-se que:

A implantação da PNAS e do Suas tem liberado, em todo território nacional, forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar, a partir das profundas alterações que propõe nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle das ações na área.

Em face disso, observa-se o desafio de concretizar o preconizado na política, uma vez que, são notórias as discussões, contraposição de ideias e resistências, as quais ainda permeiam na atual conjuntura da gestão e do trabalho com os usuários da Assistência Social.

Por outro lado, a Assistência Social certifica-se como política que deve contribuir na melhoria das condições de vida dos sujeitos atendidos, desse modo, se coloca as possibilidades do desenvolvimento local dos municípios. Ainda que permeada por um cariz conservador, e muitas vezes fragmentada nos momentos de sua efetividade (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011), a supracitada política oportuniza aos usuários caminhos de



inserção em outras políticas sociais setoriais, colabora para o ingresso no mercado de trabalho, bem como seus programas e projetos se constituem em portas abertas para o processo de geração de renda e construção do protagonismo social. Assim, se afirma como necessária para intervir na realidade social dos sujeitos, o que se subentende ser aliada do desenvolvimento local.

### 3. DESENVOLVIMENTO LOCAL: UM DEBATE CONCEITUAL

O debate sobre o desenvolvimento faz parte de um legado histórico da *aldeia global* e nacional. Há quem diga que esta expressão surge durante o século XIX com intuito de favorecer o crescimento econômico e o progresso tecnológico às sociedades, porém, imbricado de interesses e relações sociais diversificadas impostas pelo modo de produção capitalista. Para Santos e Rodrigues (apud JESUS, 2003, p. 74), “os planos de desenvolvimento tradicionalmente se centravam na aceleração do crescimento econômico, principalmente do setor industrial, deixando à margem outros objetivos econômicos, sociais e políticos”.

Os questionamentos conceituais referentes à ideia de se pensar o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico vão ser tensionados na década 1970, por conta da emergência de vários eventos e debates de aporte teórico-políticos. Em 1972, têm-se a elaboração do discurso conceitual do *Ecodesenvolvimento* atrelando o desenvolvimento e o equilíbrio tecnológico, cujo defensor foi o canadense Maurice Strong. Embora, a ampliação deste conceito ocorra a partir de 1974, quando foi repensado e debatido por Ignacy Sachs. Para este autor, o ecodesenvolvimento “é um estilo de desenvolvimento que, em cada ecorregião, insiste nas soluções [...] de seus problemas particulares, levando em conta os dados ecológicos da mesma forma que os culturais, as necessidades imediatas e aquelas a longo prazo” (SACHS, 1986, p. 18). Por conseguinte, na década de 80 essas discussões se ampliam com uma “nova proposta de desenvolvimento” que nasce balizada neste pensamento, trata-se do *Desenvolvimento Sustentável* que vai repercutir, particularmente no ano de 1987 quando se apresenta o Relatório de Brundtland. Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável funde-se em



responder “às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de responder às suas próprias necessidades” (GODARD, 1997, p. 113).

Com base nessa discussão, emerge na década de 90 a concepção de *Desenvolvimento Local*, como uma estratégia concreta, cuja finalidade é contribuir para melhorar as condições de vida das populações de determinado território frente aos efeitos resultantes da globalização perversa que permeia o cenário atual (JESUS, 2003). Segundo este autor, no processo de desenvolvimento local as lideranças, instituições, empresas, grupos comunitários entre outros, se articulam com o propósito de fomentar mudanças nas condições de produção e comercialização de bens e serviços. Porém, deve-se lembrar de que o ponto de partida é o próprio local, no qual se busca as potencialidades e valorização dos recursos para intervir qualitativamente no cotidiano dos sujeitos envolvidos. Nessa ótica, Jesus (2003, p. 72) afirma que:

O desenvolvimento local é entendido como um processo que mobiliza pessoas e instituições buscando a transformação da economia e da sociedade locais (sic), criando oportunidades de trabalho e de renda, superando dificuldades para favorecer a melhoria das condições de vida da população local.

Entende-se que o desenvolvimento local é uma estratégia política, econômica e social que tem como foco principal a intervenção na realidade dos e pelos próprios sujeitos, mas que, para tanto requer um pensamento reflexivo da dimensão global buscando agir no contexto local. E isto exige uma nova forma de se pensar e trabalhar a gestão pública.

Consenso com este raciocínio reitera-se as descrições de Buarque (1999) ao destacar que o desenvolvimento local está inserido em uma realidade mais ampla e complexa, na qual há uma interlocução de influências com limites e possibilidades, bem como a inter-relação entre o contexto nacional, regional e local. Dessa forma, o que é trabalhado pelos envolvidos com a finalidade da mudança local, associa-se, “[...] normalmente, a iniciativas inovadoras e mobilizadoras da coletividade, articulando as potencialidades locais nas condições dadas pelo contexto” (BUARQUE, 1999, p. 10).

Na trilha deste pensamento, Martins (2002, p. 51) traz considerações relevantes para abordar a questão do desenvolvimento local. Assim sendo, observa o autor:



[...] Enquanto estratégia de planejamento e de ação, o desenvolvimento local aparece num contexto em que se esgotam as concepções de desenvolvimento associadas a progresso material [...] pessoal [...] e ilimitado [...], mas, sobretudo é um produto da iniciativa compartilhada, da inovação e do empreendedorismo comunitários.

As considerações ilustradas pelo autor fundamentam a análise que se propõe a pensar numa quebra de paradigmas sobre a ideia de desenvolvimento associada apenas ao progresso material e pessoal e passa a entendê-lo como meio para se alcançar novas alternativas, nas quais a comunidade exerce de fato seu papel de agente transformador e não apenas beneficiário do desenvolvimento.

Embora seja sabido que na realidade dos municípios brasileiros ainda persiste desafios no que se refere à criação de condições para se alcançar o protagonismo. Presenciam-se questões fragmentadas de afirmação da cidadania, da identificação sociocultural e territorial e do sentido de vizinhança (MARTINS, 2002). Somado a isto, observa-se ainda uma parcial entendimento político, dos direitos sociais e da participação nos processos de discussão e elaboração de propostas para o desenvolvimento local.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir das discussões tecidas nos tópicos anteriores pode-se relacionar a política pública de Assistência Social ao desenvolvimento local de maneira que, alguns pontos conclusivos merecem ser ressaltados no sentido de afirmação do propósito do artigo. Em que pese seus limites em algumas afirmações teóricas, ainda assim, observa-se que é uma discussão que pode fomentar tantas outras de modo a contribuir na elaboração de novos conhecimentos teórico-práticos para intervir na realidade social dos municípios brasileiros.

Na contemporaneidade observa-se que a Assistência Social já alcançou passos positivos na realidade brasileira na medida em que se visualiza a criação de programas, projetos e instituições para efetivar seus objetivos. É uma política, cujos serviços socioassistenciais se propõem a abarcar os distintos arranjos familiares. Embora, muitas





atividades operacionalizadas ainda sejam fragmentadas, pois a trajetória do patrimonialismo e clientelismo em boa parte dos municípios (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011) fomentam desafios de implementação. Na PNAS está contido que suas ações e serviços são caminhos para promover a inclusão em outras políticas públicas com acesso a bens e serviços, como por exemplo, programa de transferência de renda, orientação e capacitação visando o mercado de trabalho, qualificação dos usuários para geração de renda e o protagonismo social. Ademais, centra-se no nível de proteção social básica e especial, criando redes que beneficiam, pelo menos, a minimização da vulnerabilidade e risco social.

Um segundo ponto diz respeito à relação entre Assistência Social e desenvolvimento que, para ser pensada, exige um deslocamento teórico, seja na concepção de Assistência Social, entendendo-a como política social pública que promove efetivações na vida de seus usuários; seja na concepção de desenvolvimento, apreendido como mudança na qualidade de vida das pessoas, desconstruindo o pensamento tradicional de desenvolvimento como sinônimo somente de crescimento econômico (COELHO, 2006).

Outra questão a ser destacada refere-se à visão do que seja o desenvolvimento, com ênfase no local. Isso porque, para o desenvolvimento de um município, comunidade ou instituição, necessita-se do engajamento de todos os atores sociais com objetivos definidos de forma coletiva, em vista de melhorias nos aspectos ecológicos, culturais, econômicos e sociais.

Por fim, compreende-se que a Assistência Social é um processo em consolidação, contudo, quando busca concretizar de fato seus objetivos, sejam eles amplos ou particulares, pode possibilitar, de alguma forma, o desenvolvimento local. Mesmo imbricada por desafios e limites, a Assistência Social também têm possibilidades de se materializar enquanto política social pública. Com a PNAS incorpora-se a descentralização político-administrativa municipal, a perspectiva territorial, o que faz desta política um aporte estrutural para contribuir na realidade local dos municípios. Contudo, entende-se que isso ainda é um desafio frente às características das regionalidades locais.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 07 de Dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS. *Coletânea de Leis: CRESS 15ª Região/AM-RR*, Manaus, 2008.

BRONZO, Carla. Território como categoria de análise e como unidade de intervenção nas políticas públicas. In: FAHEL, M.; NEVES, J. A. B. *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007. p. 91-113.

BUARQUE, Sérgio C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília: INCRA/IICA, 1999.

COELHO, Maria Ivonete Soares. *Municipalização da Assistência Social e desenvolvimento local: um estudo da política municipal de Assistência Social de Mossoró/RN (1996 a 2005)*. 2006. 139f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente), Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró/RN, 2006.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO et al. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em Movimento*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 32-65.

\_\_\_\_\_. Conclusão geral: Contradições do Suas na realidade brasileira em movimento. In: COUTO et al. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em Movimento*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 32-65.

GODARD, Olivier. O desenvolvimento sustentável: paisagem intelectual. In: CASTRO, E.; PINTON, F. (Org.). *Faces do trópico úmido: conceitos e questões sobre desenvolvimento e meio ambiente*. Belém: Cejup/UFPA-NAEA, 1997. p. 105-129.

JESUS, Paulo. Desenvolvimento Local. In: CATTANI, A. D. *A outra economia*. Porto Alegre: Veraz, 2003. p. 72-75.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas. In: *INTERAÇÕES: Revista Internacional de Desenvolvimento Local*. v. 3, n. 5, p. 51-59, set. 2002.

SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. (Tradução de Laura Teixeira Motta). São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado, Políticas Sociais e Implementação do Suas. In: *Capacitas Suas: Configurando os Eixos de Mudança*. Brasília, DF: MDS, 2008. p. 79-136.