



## ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DA SUSTENTABILIDADE: novos paradigmas de abordagem

Elizabeth Cristina Castro Gomes<sup>1</sup>  
Débora Cristina Bandeira Rodrigues<sup>2</sup>  
Maria Isabel Bellini<sup>3</sup>

**Resumo:** O paradigma da sustentabilidade, pautado na justiça e equidade para todos, com acesso a melhores condições de vida, emerge na agenda internacional e nacional solicitando medidas de enfrentamento por parte de governantes e sociedade. Considerando a pobreza como uma das expressões da questão social no Brasil, o artigo traz reflexões em torno das concepções da sustentabilidade e da política pública de assistência social. Ressalta-se ainda, que as concepções compartilhadas neste trabalho são resultantes de revisão bibliográfica e documental constantes em um projeto de dissertação de mestrado.

Palavras-chave: Sustentabilidade; Ecodesenvolvimento; Desenvolvimento Sustentável; Assistência Social.

**Abstract:** The sustainability paradigm, based on justice and equity for all, with access to better living conditions, emerges on the international and national agenda calling for confrontation measures by governments and society. Considering poverty as one of the expressions of the social issue in Brazil, the article brings reflections around the conceptions of sustainability and the public policy of social assistance. It is also noteworthy that the shared conceptions in this work are the result of a bibliographic and documentary revision contained in a master's dissertation project.

Key Words: Sustainability; Ecodevelopment; Sustainable Development; Social Assistance.

### 1. Introdução

A década de 1970 representa um marco para a inserção da questão socioambiental nas agendas políticas globais. A partir deste período, a compreensão de líderes e governantes sobre a finitude de alguns recursos naturais importantes para manutenção da vida no planeta, bem como da necessidade de preservação e

---

<sup>1</sup> Assistente Social, Pós-graduada em Políticas Públicas no Enfrentamento da Violência Intrafamiliar pela Faculdade Salesiana Dom Bosco e Mestranda em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). E-mail: elizabethgomes798@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutora na área de Gestão da Inovação em Biotecnologia, Professora associada do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas. Pesquisadora do Grupo Interdisciplinar de Estudos Socioambientais e Desenvolvimento de Tecnologias Sociais na Amazônia (Grupo Inter-Ação/UFAM) e do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Trabalho, Saúde e Intersetorialidade (NETSI/PUCRS). E-mail: deb.band@gmail.com.

<sup>3</sup> Doutora em Serviço Social. Professora do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS) e Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Trabalho, Saúde e Intersetorialidade (NETSI/PUCRS). E-mail: maria.bellini@pucrs.br.



conservação destes e adoção de valores éticos e humanos, começaram a ser vistos como pressupostos para a manutenção do globo em sua integralidade e conseqüentemente da humanidade.

Neste contexto, o paradigma da sustentabilidade, o qual compreende um conjunto de elementos para além da questão ecológica, abrangendo a questão social, econômica, política, ambiental, cultural e geográfico, emerge com o intuito de garantir a oferta de condições básicas de vida para a população, enfatizando a execução de políticas sociais efetivamente voltadas ao combate às disparidades existentes nas diferentes sociedades, como uma estratégia fundamental, sobretudo nas consideradas subdesenvolvidas e/ou ditas em desenvolvimento (Sachs, 1986).

Na esteira deste debate, torna-se imprescindível a discussão sobre a política pública de assistência social na perspectiva da sustentabilidade, uma vez que aquela se propõe, entre outros pontos essenciais, operacionalização de acesso a bens e serviços sociais, garantindo direitos e consolidando cidadania, sobretudo para populações em situação de risco e vulnerabilidade social em diferentes contextos do Brasil.

A fim de contribuir com a discussão em pauta, o artigo discute, a partir de revisão bibliográfica e documental do projeto de dissertação de mestrado, o processo de compreensão da sustentabilidade e a perspectiva sustentável presente na política pública de assistência social.

## **2 - Sustentabilidade: concepções em debate**

A apropriação desenfreada de recursos naturais, aliada a superexploração da força de trabalho tem culminado de forma expressiva, no aumento das disparidades sociais, econômicas, políticas, culturais, geográficas, ambientais e ecológicas. Neste sentido, é possível compreender a questão ambiental como o resultado da acentuação das contradições entre o desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção (Mandel, 1985).

Neste contexto, verifica-se o processo de apropriação do trabalho humano por parte do capital inclusive no âmbito ambiental, o qual conforme Silva (2010) a natureza é concebida como mercadoria e conseqüentemente como fonte de obtenção de mais-valia. A abordagem proposta pelos respectivos autores permite



inferir a relevância da articulação das diferentes áreas do conhecimento nesta discussão, entre elas o Serviço Social, tendo em vista os inúmeros desdobramentos do processo de produção capitalista, evidenciando os aspectos sociais, os quais permitem a apreensão desta complexa questão enquanto socioambiental.

Na perspectiva apresentada por Leff (2009), o sistema capitalista construiu-se sob uma racionalidade econômica, pautada na maximização dos lucros, o qual desconsidera as consequências da degradação ambiental. Por esta razão, inúmeros grupos e instituições atuantes no segmento da sustentabilidade, dentre estes, o ambientalismo, realizam críticas radicais ao capitalismo e à racionalidade econômica por ele sustentada.

A problemática ambiental, inserida nas agendas políticas especialmente na década de 1970, período de realização da Conferência Mundial sobre Meio Ambiente em Estocolmo no ano de 1972, trouxe consigo a retomada de valores humanos, dos sentidos da existência, da solidariedade social, do cuidado com a natureza, dentre outros elementos até então postos à margem do processo de elaboração de propostas de “desenvolvimento”. Segundo Leff (2009), o surgimento da crise ecológica passa a exigir a demarcação de limites ao crescimento econômico e demográfico e à utilização de recursos naturais e humanos, desvelando o mito do desenvolvimento.

Na ótica do autor supracitado, aliados ao processo de degradação ambiental encontram-se os efeitos econômicos, sociais e culturais, os quais afetam drasticamente as populações empobrecidas em diferentes países e contextos. Além disso, articulada à crise ambiental, a crise financeira dos países latino-americanos, intensificada no final do século XIX, acentuou o cenário de empobrecimento e marginalização social, haja vista a implantação de modelos tecnológicos inadequados a estes territórios.

Como resultados mais expressivos do crescimento econômico no período em pauta, Leff (2009) destaca os intensos processos migratórios, o desemprego, a aglomeração em assentamentos precários, a segregação social e a destruição das identidades culturais de grupos de populações tradicionais e específicos. Diante deste complexo cenário, o paradigma da sustentabilidade surge como uma nova alternativa para a humanidade.



Na ótica de Leff (2009), as dimensões da sustentabilidade especialmente a ecológica, representam critérios para a reconstrução da ordem social e econômica, sendo, portanto, uma condição necessária à sobrevivência do planeta e da humanidade. Todavia, a mudança de paradigma proposta por este modelo é tido pelo capital como um custo alto e uma ameaça, em decorrência da postura contrária assumida pela sustentabilidade em relação à racionalidade econômica.

Na perspectiva de Sachs (1986), responsável pela formulação da concepção de ecodesenvolvimento, posteriormente estabelecida como sustentabilidade, uma nova proposta de desenvolvimento deve ser pensada considerando o meio ambiente, com aproveitamento racional da natureza. Desse modo, a sustentabilidade deve ser embasada na "apropriação efetiva de todos os direitos humanos, políticos, sociais, econômicos e culturais, incluindo-se aí o direito coletivo ao meio ambiente" (p. 10).

Fundamentado nesta linha de entendimento, a proposta de desenvolvimento com sustentabilidade deve estar pautada: na preocupação com os efeitos do crescimento econômico sobre a natureza; na satisfação de necessidades básicas; na promoção da autonomia das populações, dentre outros fatores. Assim, a sustentabilidade está inserida em um campo de ações teórico-práticas que visam incorporar a dimensão ambiental às políticas de desenvolvimento.

Contudo, a proposta de desenvolvimento considerando os princípios do ecodesenvolvimento/sustentabilidade não são bem aceitos, sobretudo pelos países com economia fundamentada no capitalismo. Sendo elaborado posteriormente, a partir de várias reflexões em fóruns internacionais, o conceito de desenvolvimento sustentável, como aquele que "é aquele capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem colocar em risco a capacidade de atender as gerações futuras" (Relatório de Brundtland, 1987), tornou-se mais conhecido a partir da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) realizada em 1983.

De acordo com Leff (2009) a proposta de desenvolvimento sustentável não se desvincula da racionalidade econômica. Para o referido autor, este modelo está pautado na proposta de uma política de consenso que se pretende capaz de incorporar as diferentes visões e interesses de países, povos e classes sociais,



tendo como finalidade satisfazer as necessidades da população sem comprometer as gerações futuras.

As contradições inerentes ao desenvolvimento sustentável são vistas particularmente na proposta de incorporação de aspectos ambientais na atividade produtiva, assegurando de acordo com Silva (2010), o crescimento econômico e não o desenvolvimento. Neste contexto, os princípios da sustentabilidade passam a concentrar diferentes interesses econômicos e sociais, inclusive por parte do Estado.

A identificação de ciclos de crise financeira e até mesmo ambiental ser majoritariamente referenciada ao modelo de desenvolvimento e não ao modelo de acumulação, representa para Silva (2010), a incapacidade do sistema capitalista e consequentemente do Estado de resolver ou pelo menos amenizar as inúmeras expressões da questão socioambiental. A pobreza, considerada uma das suas mais evidentes expressões, a partir da década de 1990, passa a ser incorporada ao debate ambiental e tratada pelo Estado por meio de políticas compensatórias.

A reflexão crítica em torno das lacunas presentes na base da proposta de desenvolvimento sustentável perpassa ainda pela ausência de articulação deste modelo com o atendimento das necessidades básicas da população, a geração de empregos, o combate à marginalidade, a distribuição igualitária dos recursos socialmente produzidos, o respeito à diversidade cultural, dentre outros fatores (LEFF, 2009).

As reflexões apresentadas apontam paradigmas diferenciados de desenvolvimento, com limites e possibilidades na abordagem das questões socioambientais, as quais precisam ser debatidas e aprofundadas por governantes, especialistas e sociedade em geral. Depreende-se, pois que as mudanças propostas neste campo, especialmente ao retratar a sua articulação junto às políticas públicas, constituem um desafio global e emergente.

### **3 - A perspectiva de sustentabilidade presente na política pública de assistência social**

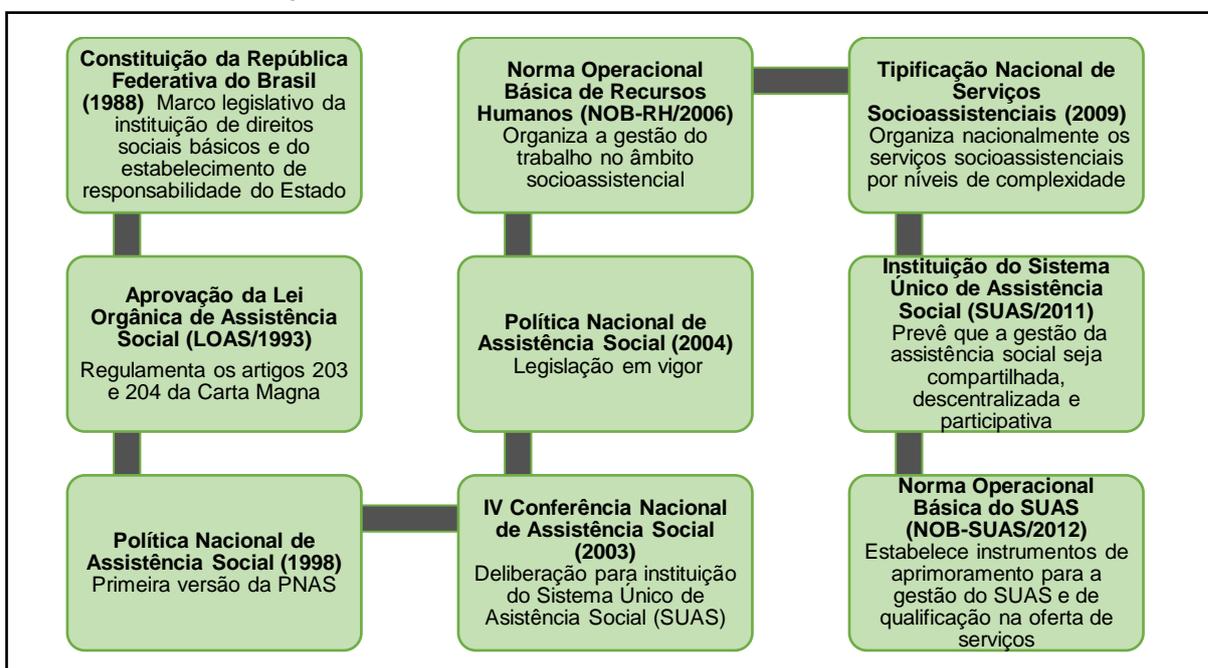
O final do século XX, representa um importante período para a sociedade brasileira, considerando os avanços conquistados no âmbito dos direitos sociais a partir da Constituição da República Federativa do Brasil (1988). A garantia dos



referidos direitos, pautada no fortalecimento dos cidadãos e da própria democracia está presente no Art. 6º da Carta Magna (1988), o qual assegura: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência, a proteção à maternidade e à infância, **a assistência aos desamparados**, na forma desta Constituição” (grifo nosso).

A contextualização proposta neste tópico parte do resgate dos principais marcos históricos e legais inerentes ao processo de consolidação da política pública de assistência social no Brasil. A figura 01, construída pelas autoras mediante as orientações e o embasamento nas legislações oficiais, expõe esta dinâmica.

**Figura 01 - Instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil**



**Fonte:** Organizada pelas autoras a partir das orientações e do embasamento na CF (1988), LOAS (1993), PNAS (1998/2004), NOB-RH (2006), SUAS (2011) e NOB-SUAS (2012). Manaus: 2019.

A última década do século XX, significa de forma expressiva, um marco para o reconhecimento da responsabilidade do Estado junto às necessidades básicas dos brasileiros, evidenciando no contexto social a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993) e 11 (onze) anos depois da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004).

A LOAS (1993) inovou ao conferir à assistência social o status de política pública, direito do cidadão e dever do Estado, assim como, ao garantir a



universalização dos direitos sociais e introduzir o conceito dos mínimos sociais, propiciando o acesso dos usuários aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Além disso, estabeleceu os objetivos, princípios e diretrizes da política pública de assistência social, organizou sua gestão e sinalizou que a responsabilidade de sua execução é compartilhada entre os entes federados.

Decorridos 11 (onze) anos da aprovação da LOAS (1993), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS), por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, sendo esta, um marco na história da assistência social no país, porquanto neste período, ainda eram claras as influências do assistencialismo por meio da prática do favor.

A atual PNAS (2004) expressa segundo Couto (2014), a materialidade da assistência social enquanto política pública de direito e não de governo, presente no Sistema de Proteção Social brasileiro. Trata-se de uma normativa que visa transformar em ações práticas, os pressupostos da Carta Magna (1988) e da LOAS (1993), por meio da execução de objetivos, princípios e diretrizes, assim como de um processo de descentralização e municipalização.

Mesmo diante do cenário de avanços, a consolidação da política pública de assistência social como direito ainda exige o enfrentamento de inúmeros desafios, dentre estes, o próprio fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2011), deliberado e instituído a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003).

Por meio da Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, o SUAS regula em todo o território nacional, a rede de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, tendo como foco prioritário o atendimento às famílias, seus membros e indivíduos. As referidas ações são executadas conjuntamente através dos equipamentos da assistência social, com destaque aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), responsáveis pela oferta dos serviços de Proteção Social Básica, a qual em conformidade com a PNAS (2004) objetiva prevenir a ocorrência de situações de risco pessoal e social.

Nesta linha, a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) aprovada pela Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012, estabelece que a gestão



deste sistema se fundamente na cooperação entre os entes federados para o cumprimento de responsabilidades comuns e específicas, visando o aprimoramento da gestão e a qualificação dos serviços na ótica do planejamento e monitoramento.

Analisando a concepção teórica de proteção social apresentada pelo próprio MDS (2009), se identificam aspectos relevantes da perspectiva de sustentabilidade na política pública de assistência social, considerando a relação estabelecida entre proteção social e desenvolvimento humano e social. Esta visão torna-se inovadora ao reconhecer que o desenvolvimento, em seu sentido amplo, depende da capacidade de acesso da população aos bens e serviços públicos, reforçando assim, o sentido da redistribuição de renda e de oferta de serviços básicos suscitadas por Sachs (2002), mais especificamente em relação à sustentabilidade social e econômica.

O entendimento da política pública de assistência social à luz dos princípios da sustentabilidade remete a uma postura de não promoção da tutela, assistencialista ou somente de ajuda à população em situações de vulnerabilidades e riscos sociais. Seu alcance objetiva tornar visíveis os atores tradicionalmente tratados como invisíveis na dinâmica complexa do real.

Na ótica apresentada por Vieira (2010) apesar do acolhimento presente na Carta Magna (1988), concernente ao direito à educação, à saúde, à assistência social, à previdência social, ao trabalho, ao esporte, ao lazer e a tantas outras dimensões aliadas ao desenvolvimento humano qualitativo, poucos têm sido de fato efetivados. Além disso, enfatizam-se os constantes ataques atribuídos pela ordem do capital e pelo próprio Estado aos direitos sociais arduamente conquistados.

No entendimento do referido autor, as políticas públicas brasileiras percorrem 02 (dois) momentos distintos no século XX: o primeiro período corresponde à ditadura do governo de Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954) e ao populismo nacionalista; e o segundo constitui a época de instituição da Ditadura Militar em 1964, até a promulgação da Carta Magna em 1988.

Analisando os referidos períodos, identifica-se nos dizeres de Vieira (2010) a composição e recomposição do caráter fragmentado, setorial e emergencial das políticas públicas no Brasil, sustentado pela necessidade de legitimação dos governos, os quais historicamente buscam a perpetuação do poder.



No caso da política pública de assistência social, embora tenha se constituído uma rede de atendimento voltada à população em situações de riscos e vulnerabilidades sociais, as limitações na ampliação de sua cobertura são reconhecidas, particularmente em função da adoção de critérios de renda per capita como condição de elegibilidade aos benefícios socioassistenciais.

Em um país marcado pela diversidade nos mais diversos aspectos da vida social, econômica, cultural, ambiental, entre outros, bem como por um contingente expressivo de populações detentoras de rendimentos insuficientes para prover todas as suas necessidades humanas, o estabelecimento de critérios restritivos no âmbito desta importante política pública configura-se como estratégia estatal de regulação.

#### **4. Considerações finais**

A trajetória da política pública de assistência social no cenário brasileiro compreende avanços e desafios quanto à efetivação do sistema de proteção social. A execução de políticas sociais intimamente articuladas à garantia dos direitos de cidadania, representam, portanto, um importante passo dado pelo Estado no sentido da ampliação e fortalecimento da rede de proteção social.

Outro aspecto a ser evidenciado diz respeito à transversalidade das políticas sociais brasileiras, as quais em sua maioria se propõem a ser sustentáveis, no entanto, em função do fortalecimento do ideário do desenvolvimento sustentável, muitas vezes em detrimento da sustentabilidade, verificam-se muitas lacunas, especialmente no pilar social, cultural, ambiental e econômico.

Por esta razão, o alcance da assistência social por parte da população de fato demandatária, configura-se como uma das prioridades do Estado em suas normas e diretrizes, carecendo, contudo de efetiva aplicação prática, haja vista a perspectiva de efetivação dos direitos sociais prevista desde a Carta Magna de 1988. O papel dos profissionais vinculados às políticas sociais relacionadas à realização deste direito também merece destaque, salientando os assistentes sociais, os quais por meio de sua instrumentalização e compromisso ético-político reconhecem a realidade social de inserção de seus usuários e propõe intervenções de acordo com as demandas apresentadas.



## 5. Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

\_\_\_\_\_. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social**. Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004.

\_\_\_\_\_. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.

\_\_\_\_\_. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social**. Lei nº 12.435, de 06 de Julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. 10 p.

\_\_\_\_\_. **Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS**. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva; RAICHELIS, Raquel. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: Uma realidade em movimento**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2014. (Capítulos 2 e 4).

LEFF, Enrique. **Ecologia, Capital e Cultura: a territorialização da racionalidade ambiental**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009. (Capítulos 6, 7 e 8).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. UNESCO, 2009. 424 p. (Parte 1).

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986. (Capítulos 6, 7 e 8).

\_\_\_\_\_. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SILVA, Maria das Graças. As incomodas evidências da questão ambiental e as principais alternativas adotadas pelo Estado e pelas classes sociais. In: SILVA, Maria das Graças. **Questão ambiental e desenvolvimento sustentável: desafio ético-político ao Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2010. (Capítulo 2).

VIEIRA, Evaldo. Estado de direito e sociedade democrática. In: VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2009. (Capítulo 4).