

# GESTÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): A DESCENTRALIZAÇÃO

## *MANAGEMENT OF THE NATIONAL POLICY OF SOCIAL ASSISTANCE IN THE PERSPECTIVE OF THE SOCIAL ASSISTANCE UNIFIED SYSTEM (SUAS): THE DECENTRALISATION*

Adriana Giaqueto\*

**RESUMO:** Segundo definições da nova versão da Política Nacional de Assistência Social, o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial. Dessa forma, uma maior descentralização, que recorte regiões homogêneas, costuma ser pré-requisito para ações integradas na perspectiva da intersectorialidade. Descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local. É dentro dessa perspectiva que o SUAS pretende operacionalizar a política de assistência social: em rede descentralizada, numa concepção territorial e intersectorial, buscando romper com a fragmentação na prática dessa política.

**Palavras-chave:** política social. seguridade social. assistência social. descentralização.

**ABSTRACT:** *According to definitions of the new version of the National Policy Of Social Assistance, the principle of homogeneity by segments in the definition of priority setting of services, programs and projects, becomes insufficient before to demands of a reality know for its high social inequality. It is required to add to knowledge of reality the demographic dynamics associated with socio territorial dynamic. Thus, a greater decentralization, which cuts homogeneous regions, is usually a prerequisite for integrated actions in the perspective of the intersectoral approach. Effective decentralisation with transfer of decision-making power, of skills and resources, and with the autonomy of micro spaces administration in developing social diagnoses, guidelines, methodologies, formulation, implementation, execution, monitoring, evaluation and information system of defined actions, with guarantees of local participation. It is inside this perspective that SUAS intend to operationalize social assistance policy: in a decentralized network, in a territorial and intersectoral concept, seeking to break the fragmentation of in the practice of this policy.*

---

\* Professora Doutora do Departamento de Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca- Unesp. Vice-líder do GEFORMSS (Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Formação Profissional) e membro do GEPESSE (Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Serviço Social na Educação).

*Keywords: social policy. social security. social assistance. decentralization.*

Neste trabalho, o qual é fruto de pesquisa acadêmica, realizada na Unesp/Franca, procuramos explicitar parte do conteúdo da pesquisa citada, a qual está voltada para área da assistência social, tendo em vista os limites deste artigo.

Historicamente, a assistência social tem sido vista como uma ação tradicionalmente paternalista e clientelista por parte do poder público, associada às primeiras damas, com um caráter de “benesse”, transformando o usuário na condição de “assistido”, “favorecido” e nunca como cidadão, usuário de um serviço a que tem direito.

O Assistencialismo reproduzido nas políticas governamentais de corte social, ao contrário de caminhar na direção da consolidação de um direito, reforça os mecanismos seletivos como forma de ingresso das demandas sociais e acentua o caráter eventual e fragmentado das respostas dadas à problemática social.

A assistência social, ao contrário, é um mecanismo de distribuição de todas as políticas, de democratização das políticas sociais. A assistência social compete processar a distribuição das demais políticas sociais e também avançar no reconhecimento dos direitos sociais dos excluídos brasileiros.

O período pós-constitucional, no Brasil, está marcado por uma série de modificações profundas no campo social e da cidadania. Conhecida como Constituição Cidadã, a Constituição Federal de 1988 inova em aspectos essenciais, especialmente no que concerne a descentralização político-administrativa, alterando as normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre o Poder Central (União) e os poderes regionais (Estados) e locais (municípios). Também aumenta o estímulo à maior participação das coletividades locais - sociedade civil organizada - e, portanto, ao processo de controle social.

A partir da Constituição Federal de 1988, regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social, novos conceitos e novos modelos de assistência social passaram a vigorar no Brasil, que passou a ser considerada como direito de cidadania, com vistas

a garantir o atendimento às necessidades básicas dos segmentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e pela exclusão social.

No que tange à questão social especificamente, a Constituição Federal de 1988 introduziu um conceito novo: o conceito de seguridade social. Saúde, previdência e assistência social constituem o tripé da seguridade brasileira, que se propõe universal, uniforme e equivalente para populações rurais e urbanas, com caráter democrático e descentralizado de gestão. A noção de Seguridade supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de seguranças, que cubra, reduza ou previna situações de risco e de vulnerabilidades pessoais e sociais.

Hoje, a assistência Social conta com sua Lei Orgânica específica (Lei 8.742 de 07/12/1993), a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social). Trata-se, mais do que um texto legal, de um conjunto de idéias, de concepção e de direitos. A LOAS introduz uma nova forma de discutir a questão da Assistência Social, substituindo a visão centrada na caridade e no favor. É o instrumento que regulamenta os pressupostos constitucionais, ou seja, o conteúdo da Constituição Federal em seus artigos 203 e 204, que definem e garantem os direitos à assistência social.

Assim, a LOAS inova ao conferir à assistência social o status de política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Inova também pela garantia da universalização dos direitos sociais e por introduzir o conceito dos mínimos sociais.

Não significa, todavia, um mero instrumento jurídico que teria por função regulamentar tecnicamente a assistência social prevista na Constituição, mas um documento que também expressa o esforço coletivo da sociedade, uma vez que se configura produto e expressão de debates e embates políticos nem sempre tranquilos e consensuais.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília/DF, apontou como principal deliberação, a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS - requisito essencial da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS - para dar efetividade à assistência social como política pública.

Os pressupostos constitucionais de assistência social também se concretizam por intermédio da Política Nacional de Assistência Social, que é um documento normatizador das ações de assistência social concebidas na LOAS. Esta, ao definir diretrizes, princípios, estratégias e formas de gestão da assistência social, constitui um instrumento de gestão que transforma em ações diretas os pressupostos legais, estabelece as competências e os fluxos entre as três esferas de governo.

Em setembro de 2004, tivemos a aprovação da nova Política de Assistência Social, a qual contempla a proteção social básica e especial e as de segurança<sup>1</sup>: de sobrevivência (de rendimento e autonomia); de acolhida; e, convívio ou vivência familiar. (BRASIL, 2004, p. 31)

A proteção social básica é destinada a pessoas e famílias cujos vínculos familiares não foram rompidos. Realiza-se através de programas de acolhimento, convivência e socialização de acordo com a vulnerabilidade social apresentada. Estes serviços são desenvolvidos nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) – unidade pública estatal de base territorial, localizada em área de vulnerabilidade social, responsável pelo atendimento de um total de até 1000 famílias/ano. Tais unidades são responsáveis pela execução de serviços de proteção social, bem como a coordenação dos serviços socioassistenciais locais da área de abrangência.

Os serviços de proteção social especial são realizados nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) e se destinam a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou psíquicos, abuso sexual e outras situações de violação de direitos. Estão classificados em serviço de proteção social de média complexidade (famílias e indivíduos cujos vínculos não

---

<sup>1</sup> De acordo com a PNAS segurança de rendimento não é uma compensação do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência; Segurança de acolhida opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário, e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade. Ressalta-se que a conquista da autonomia na provisão destas necessidades e à orientação desta segurança; segurança da vivência familiar ou do convívio supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situação de perda das relações. (BRASIL, 2004, p. 32).

foram rompidos) e serviço de proteção social de alta complexidade (famílias e indivíduos sem referência e/ou situação de ameaça).

Em 15 de julho de 2005 é aprovada a Norma Operacional Básica – NOB SUAS, que regulamenta a implantação do Sistema Único de Assistência Social, um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem como função a gestão da política de assistência no campo da proteção social brasileira.

Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam as definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, distrito Federal e municípios, com a participação da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação.

O SUAS materializa o conteúdo da LOAS, define e organiza os elementos essenciais à execução da política de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socio-assistencial e, ainda, os eixos estruturantes:

- matricialidade sociofamiliar
- descentralização político-administrativa e territorialização
- novas bases para a relação entre Estado e sociedade Civil
- financiamento
- controle social
- o desafio da participação popular/cidadão usuário
- a política de recursos humanos
- informação, o monitoramento e a avaliação.

SPOSATI (2001) destaca que a assistência social é uma política social e deve operar com o horizonte de universalidade da cidadania, não devendo significar uma política para as

necessidades do pobre necessitado. Ressalta também a importância do entendimento do conceito de exclusão social, o qual é de origem européia e tem no pensamento alemão a demonstração da lógica da exclusão presente na sociedade capitalista. A sociedade de mercado é estruturalmente excludente. O uso instrumental provém do conceito francês quando, na década de 1970, passou a significar o grande número de franceses excluídos da habilitação do seguro social.

A exclusão social no Brasil não consiste na perda de um estatuto, como no caso francês, mas na reiteração da invisibilidade de uma massa populacional a ser incluída na agenda pública de direitos e garantias sociais. A resposta construída nos contextos europeus dá ênfase à inserção social como responsabilidade do Estado pela coesão social e, portanto, pela restauração de vínculos sociais. No Brasil, trata-se de construir vínculos, ou seja, elos de visibilidade de múltiplos segmentos perante a responsabilidade pública.

Definida como política que deve prover os mínimos sociais a fim de garantir o atendimento às necessidades básicas (artigo 1º da LOAS), mas regida pelo princípio da universalização dos direitos sociais (artigo 4º da LOAS), a assistência social defronta-se permanentemente com o binômio seletividade versus universalidade. Muitas interpretações limitadas e equivocadas destas orientações levam a entender e restringir os direitos assistenciais ao mínimo vital à sobrevivência humana, focalizando-os em segmentos e parcelas da população, tidos como absolutamente vulneráveis (em geral aqueles segmentos inaptos ao trabalho: crianças, idosos, portadores de deficiência).

Nesse caso, a assistência assume caráter absolutamente seletivo e a focalização acaba estimulando o jogo da discriminação, estigmatizando e excluindo usuários potenciais a quem o direito deveria estar sendo assegurado. Esta interpretação da seletividade é orientada por uma perspectiva que limita a assistência às ações pontuais, assistemáticas, descontínuas e inócuas do ponto de vista da redução das desigualdades sociais.

O princípio da universalização garantido legalmente, ao contrário, indica que a assistência social deve ser entendida tendo como horizonte à redução das desigualdades sociais.

A universalidade assume dois sentidos: O primeiro, de garantir o acesso aos direitos assistenciais a todo o universo demarcado pela LOAS. O segundo é o de articular a assistência às demais políticas sociais e econômicas, tendo como perspectiva a construção de um sistema de proteção social contínuo, sistemático, planejado, com recursos garantidos no orçamento público das três esferas governamentais (federal, estadual e municipal), com ações complementares entre si, evitando assim o paralelismo, a fragmentação e a dispersão de recursos. Enquanto política setorial, ela não tem a função de dar respostas cabais à pobreza. Seu horizonte deve ser o da sua inserção efetiva num projeto de desenvolvimento econômico e social, tanto local quanto nacional.

Na relação entre as três esferas governamentais, o Governo Federal assume o papel de articulador da unidade nacional (LOAS, artigo 12). Os Estados assumem uma atribuição complementar à dos municípios: participar no financiamento dos auxílios natalidade e funeral, apoiar técnica e financeiramente os serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza e atender às ações assistenciais de caráter emergencial (artigo 13). Aos municípios e ao Distrito Federal coube a carga mais pesada: garantir o custeio e implementação dos benefícios eventuais (auxílio-natalidade e morte), implementar os projetos de enfrentamento à pobreza, atender às ações assistenciais de caráter emergencial e prestar os serviços assistenciais previstos na lei (artigos 14 e 15).

Esta distribuição de competências apresenta aspectos positivos, mas também alguns riscos. O principal risco é a tendência de reduzir a descentralização a uma simples transferência de atribuições e responsabilidades aos Estados e, sobretudo, aos municípios, sem a correspondente transferência de recursos financeiros, humanos e materiais e, principalmente, sem dividir o poder político de tomada de decisão.

A política de assistência tem sua expressão em cada nível da Federação na condição de comando único, na efetiva implantação e funcionamento de um conselho de composição paritária entre sociedade civil e governo, do Fundo, que centraliza os recursos na área, controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo conselho, do

Plano de Assistência que expressa a Política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e ainda com a rede socioassistencial. Portanto, Conselho, Plano e Fundo são os elementos fundamentais de gestão da Política Pública de Assistência Social.

Segundo definições da nova versão da Política Nacional de Assistência Social (novembro de 2004), o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial.

Dessa forma, uma maior descentralização, que recorte regiões homogêneas, costuma ser pré-requisito para ações integradas na perspectiva da intersectorialidade. Descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local.

A descentralização é um dos pressupostos que tem informado as iniciativas de mudanças que ocorreram na gestão do setor social nas últimas décadas. Apesar da concordância quanto ao significado geral de descentralização como transferência do poder central para outras instâncias de poder, constituindo um processo para um reordenamento do aparato estatal, o conceito varia conforme a concepção do papel do Estado. Enquanto os neoliberais preconizam o Estado mínimo e o mercado como regulador das relações sociais, os progressistas não retiram o caráter de intervenção do Estado, mas concebem uma nova relação entre o Estado e a Sociedade.

Nos países latinoamericanos, e em particular no Brasil, por ocasião da mudança dos regimes políticos autoritários, que se consolidaram com alto grau de centralização político-administrativa e exclusão social, a descentralização foi pautada, sobretudo, pela ótica política, expressando a necessidade de que se estabelecesse um contrato social entre Estado e sociedade civil.



A descentralização emerge integrada ao processo de superação de uma crise essencialmente política, que enfatiza a democratização e a participação, tornando-os, muitas vezes, como sinônimos. Apesar de a descentralização constituir um meio de viabilizar a participação ela não garante, necessariamente, o acesso da população a quem decide. No entanto, estimula a dinâmica participativa, pois abre canais de comunicação entre usuários e as organizações descentralizadas, permitindo, no mínimo, que faça chegar suas necessidades a quem tem o poder de decidir.

A descentralização como um processo de transferência de poder determina a redistribuição do poder de decisão como resposta à centralização. Esse processo envolve mudanças na articulação entre Estado e sociedade, entre o poder público e a realidade social, e implica mudar a atuação do Estado, seu papel na gestão das políticas sociais.

A partir da Constituição de 1988<sup>2</sup>, o município foi reconhecido como ente federado e foram traçadas as diretrizes<sup>3</sup> para a concretização do comando único das ações no âmbito federal, estadual e municipal com a participação da sociedade civil.

Na década de 1980, a descentralização do Estado aparece como exigência praticamente compulsória. De um lado esta exigência advém como forma de superar a crise fiscal que se instalou no interior do Estado, de outro, do avanço democrático da sociedade brasileira que pôs em questão o governo autoritário (SPOSATI, 1990, p.13)

A discussão sobre a descentralização pressupõe um controle das ações do Estado pela população, ou seja, alterações no núcleo do poder. Supõe uma reorganização de funções nas esferas federal, estadual e municipal a fim de haver uma distribuição de

---

<sup>2</sup> BRASIL, Constituição Federal, artigo 18.

<sup>3</sup> A descentralização político-administrativa para os estados do Distrito Federal, municípios e comando único das ações em cada esfera de governo; a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; primazia da responsabilidade do Estado na coordenação da política de assistência social em cada esfera de governo (BRASIL, 1993).

competências e responsabilidades, inclusive no financiamento das políticas públicas.

Ao pensarmos em descentralização, portanto, podemos abordar duas instâncias diferenciadas e complementares: - uma em nível nacional, que compreende as relações entre município, Estado e União, e outra que compreende aspectos intramunicipais

A realidade de cada município revela uma experiência específica e diversificada quanto à forma, tempo de organização, capacidades operacionais, dinâmicas e políticas próprias, e principalmente, a capacidade de organização e pressão da sociedade civil.

Portanto, a descentralização, como afirma SPOSATI (1990, p. 14):

(...) é associada com a reforma de Estado, isto é, uma nova relação entre Estado – Sociedade civil, Governo Povo, em que a autonomia das organizações governamentais locais venha a ser a possibilidade real de exercício do controle popular e exercício de sua capacidade de influência nas decisões (...).

A descentralização consiste em uma efetiva partilha de poder entre o governo e as coletividades locais. Está intimamente conectada com a reforma do Estado, ou seja, novas formas de relação povo-governo dentro do qual a autonomia das organizações locais proporciona o exercício de controle das coletividades locais e a possibilidade de influir nas decisões das várias instâncias de poder.

Transferência de poder para espaço municipal e seu deslocamento, nesse espaço, para mais perto do cidadão, é fator de ampliação da permeabilidade do Estado ao cidadão e, portanto, de democratização e de garantia de direitos.

A descentralização, como deslocamento do poder para níveis periféricos, para instâncias mais permeáveis à influência do cidadão, traz, sobretudo para os municípios, a possibilidade de gerir as políticas sociais como uma forma de garantir os direitos de cidadania, incluindo o acesso a serviços de qualidade e resolutivos. Mas, por si só, não muda o tipo de dominação, de clientelismo,

que tem marcado as relações entre Estado e Sociedade, nos países latino-americanos e, em particular, no Brasil.

As políticas sociais compensatórias, que buscam controlar a acumulação da pobreza para não por em risco a acumulação da riqueza, é que devem ser superadas, a partir de uma nova relação entre Estado e Sociedade, em que a preocupação não seja a de resolver pontualmente os problemas sociais como carências.

A organização da Prefeitura é tradicionalmente verticalizada e piramidal. Essas características dificultam o reconhecimento do cidadão como sujeito - e não objeto de atuação – bem como de suas necessidades e expectativas, moduladas pelo perfil territorial e do meio-ambiente onde vive e das condições sociais peculiares a cada grupo da população, como renda, escolaridade.

Municipalização é a passagem de serviços e encargos que possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente pelos municípios. É a descentralização das ações político-administrativas com a adequada distribuição de poderes político e financeiro. Deve ser desburocratizante, participativa, não autoritária, democrática e desconcentradora do poder. A municipalização deve ser entendida como processo de levar os serviços mais próximos da população e não apenas repassar encargos para as prefeituras.

É no município que as situações, de fato, acontecem. É no município que o cidadão nasce, vive e constrói sua história. É aí que o cidadão fiscaliza e exercita o controle social.

Entretanto, precisamos estar atentos para não mascarar as contradições: a descentralização não pode mais ser a centralização camuflada que, na verdade, só reparte o poder entre o chefe do executivo e seus assessores; e a municipalização não poder ser confundida com “prefeiturização”.

Cabe ainda enfatizar a importância da participação real da sociedade civil e do governo (em seus três níveis) na discussão da política pública de assistência social. Por participação real entendemos aquela que dá origem ao novo, que leva às rupturas da ordem social vigente e é o oposto da participação formal.

KOGA (2003) alerta que a transferência de um velho modelo centralizado de gestão das políticas públicas pode ocorrer

facilmente no processo de descentralização. Pode-se repetir o modelo no âmbito mais restrito de gestão. Este risco embutido no processo de descentralização não é pequeno, tendo em vista a forte presença da cultura institucional brasileira marcada pela setorialização ou categorização no manejo das políticas públicas.

A própria intersetorialidade pode incorrer na armadilha de ser uma simples soma de programas e projetos, sem haver uma real estratégia conjunta de ação a partir do território. A lógica parte de um conhecimento comum sobre o lugar, contando com a participação dos sujeitos locais. Programas e projetos preestabelecidos ou elaborados em nível central, “de cima para baixo” podem ser pouco úteis na elaboração das políticas territoriais.

Municipalização, entretanto, não pode ser vista como um remédio para todos os males. A municipalização e a consolidação do poder local ainda são um desafio.

Em Jovchelovitch encontramos a distinção entre descentralização e desconcentração:

A descentralização consiste em uma efetiva partilha de poder entre o Estado e a coletividades locais, implica a autogestão local. Envolve uma redefinição da estrutura de poder no sistema governamental, que se realiza por meio do remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como dos recursos necessários para financiá-las. Está hoje, portanto, intimamente conectada à reforma do Estado, ou seja, a novas formas de relação entre o Estado e a sociedade civil. É no redimensionamento da relação povo/governo que a autonomia das organizações locais proporciona o exercício do controle social e a possibilidade de influir nas decisões de várias instâncias de poder. (...)

Precisamos ter cuidado para não falarmos de desconcentração, quando falamos de descentralização. A desconcentração pode ser entendida como a delegação de competência sem deslocamento de poder decisório ou como um processo de dispersão físico-territorial de

instituições governamentais inicialmente localizadas de forma concentrada. (...) A descentralização, sim, envolve precipuamente uma questão de redistribuição de poder, de deslocamento de centros decisórios. (2000, p.33-47)

Ainda segundo a autora, os princípios fundamentais de descentralização são: mais flexibilidade, mais transparência, mais mecanismos de controle social.<sup>4</sup> Constituem aspectos importantes desse processo: a democratização do Estado; maior controle social sobre a administração pública de nível local; viabilização mais fácil de conversão de demandas sociais em programas e serviços; exercício do papel integrador das instituições municipais representativas de nível municipal.

Devemos estar atentos, entretanto, para uma concepção de descentralização de corte neoliberal, que a identifica como estratégia de redução do gasto público, visando combater a crise fiscal do Estado moderno. A descentralização, como estratégia de redução do gasto público, identifica-se com a seletividade do atendimento de demandas e necessidades e contrapõe-se às expectativas de universalização dos direitos sociais.

Além disso, no contexto do pensamento liberal, a descentralização poderá ser usada como mecanismo de transferência de encargos para os municípios sem a participação nos processos decisórios e no financiamento dos programas, pode ocorrer a privatização.<sup>5</sup> Descentralização sempre significará divisão de poder, uma aproximação do Estado com a população e o respeito ao princípio da autonomia.

O enfrentamento da pobreza e da desigualdade, no contexto neoliberal, passa a ser tarefa da solidariedade da sociedade ou de uma ação estatal aleatória e tímida, caracterizada pela defesa de

---

<sup>4</sup> Entendido como o controle organizado da sociedade civil sobre a ação governamental.

<sup>5</sup> No campo das ações sociais ocorre uma vertente da privatização através da produção de serviços indireta ou por convênio. Na área social a pobreza fica entendida como responsabilidade da sociedade civil, esta forma não supõe a descentralização porque não transfere a decisão, somente a produção de serviços (SPOSATI, 1990, p. 126 – 145).

alternativas privatistas, que envolvem as organizações sociais e a comunidade em geral.

Recoloca-se em cena práticas filantrópicas e de benemerência, ganhando relevância ações do denominado *Terceiro Setor* (não governamental e não lucrativo), como expressão da transferência à sociedade de respostas às seqüelas da questão social.

O papel dos apoios informais é reconhecido e incentivado cada vez mais no âmbito das políticas públicas. Entretanto, a valorização das redes de solidariedade familiares e comunitárias pode ser considerada retórica, à medida que tem significado deixar a família à sua própria sorte, obrigando-a a buscar os serviços no mercado ou perecer na pobreza, se incapaz de pagar pelos serviços.

A pseudovalorização dessas redes faz parte do discurso neoliberal, do retorno ao âmbito privado da satisfação de necessidades reprodutivas da força de trabalho, de modo a reduzir a demanda do Estado, os custos tributários. E espaços, antes não mercantilizados, passam a ser: como na saúde, educação, previdência, ficando a ação do Estado restrita a políticas compensatórias da pobreza. (TEIXIERA, 2007, p. 158).

Jovchelovitch (2000, p.38) trabalha também o conceito de municipalização, destacando que constituem seus princípios: a descentralização, o fortalecimento administrativo, a participação comunitária, o enfoque integrador da administração local. São condições para que haja municipalização: política tributária condizente, fim da legislação centralizadora, maior racionalidade nas ações, capacidade de gestão, planejamento participativo em nível local, participação popular efetiva e não apenas formal.

Municipalização é a passagem de serviços e encargos que possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente pelos municípios. É a descentralização das ações político-administrativas com a adequada distribuição de poderes político e financeiro. Deve ser desburocratizante, participativa, não autoritária, democrática e desconcentradora do poder.

Ainda segundo a autora (2000, p.39) o conceito mais amplo de municipalização pressupõe uma forma de poder mediador mais amplo que o prefeito e seus assessores. Poderíamos chamá-lo de “poder local”, e dele tomaria parte não só o Executivo, mas o Legislativo e organizações comunitárias, além dos conselhos setoriais, responsáveis pelo controle das políticas públicas em todos os níveis.

A municipalização, portanto, deve ser entendida não só como transferência de serviços e encargos, mas também de recursos e dotação orçamentária suficientes.

Temos de pensar no processo de descentralização, conhecer suas possibilidades e limites, pois o fortalecimento do poder local representa, sem dúvida, uma real contribuição para a democracia e a cidadania em nosso país.

É possível identificar estreitas relações entre territorialização e descentralização, sob a perspectiva do enfrentamento das desigualdades e da inclusão social. A territorialização comparece como um elemento, em alguma medida, constitutivo das políticas sociais, a partir de processos de descentralização.

A descentralização e a territorialização são pré-requisitos para o desenvolvimento de ações integradas com as demais políticas sociais na perspectiva da intersectorialidade, na busca por impactos verdadeiramente positivos na qualidade de vida dos cidadãos.

A efetivação do trabalho intersectorial requer a superação de inúmeros desafios: posicionamento e decisão política em favor ao redirecionamento da ação pública; estabelecimento de uma estrutura administrativa que viabilize a prática intersectorial; remanejamento de recursos financeiros e humanos para viabilizá-lo, criação de instrumentos de gestão apropriados ao novo arranjo; coordenação política e tecnicamente legitimada; criação de sistemas de informação interligados; estabelecimento de procedimentos de monitoramento e avaliação das ações integradas.

Uma lógica intersectorial de organização e atuação deve referir-se basicamente à população, considerando as suas formas e condições peculiares de organização. Assim as prioridades não são

setoriais, mas definidas a partir de problemas da população, cujo equacionamento envolve ações integradas de vários setores.

É dentro dessa perspectiva que o SUAS pretende operacionalizar a política de assistência social: em rede descentralizada, numa concepção territorial e intersetorial, buscando romper com a fragmentação na prática dessa política.

A política de assistência é um campo político em constante conflito e sua consolidação como direito social depende, não exclusivamente, mas em larga medida, da ação dos sujeitos envolvidos na sua formulação e implementação.

A consolidação da assistência social como política pública e direito social ainda exige o enfrentamento de muitos desafios. Os mecanismos legais necessários à construção de um sistema descentralizado e participativo já existem. É preciso, agora, investir na sua efetivação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília/DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8742, de 7 de setembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

**Diário oficial da União**: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, , 8 dez, 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

JOVCHELOVITCH, Marlova. **Municipalização e saúde**: possibilidades e limites. Porto Alegre, Editora da Universidade, 1993.

\_\_\_\_\_. O processo de descentralização no Brasil. In Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança. **Caderno Prefeito Criança**: políticas públicas municipais de proteção integral a crianças e adolescentes. São Paulo: Editora Raiz da Terra, 2000, p. 33- 47.



KOGA, Dirce. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003, 303 p.

SPOSATI, Aldaíza. Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil. In Revista **Serviço Social e Sociedade** nº68. São Paulo: Cortez, 2001, p. 54 – 82.

\_\_\_\_\_; FALCÃO, Maria do Carmo. **A Assistência social brasileira**: descentralização e municipalização. São Paulo: EDUC, 1990, 118 p.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais**. Universidade Federal do Piauí (UFPI). Revista Katálysis, Florianópolis v. 10 n. 2 jul./dez. 2007. p. 154-163.