

# DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: APONTAMENTOS CRÍTICOS\*

## DECENTRALIZATION OF SOCIAL ASSISTANCE POLICY: CRITICAL NOTES

*Mariana Furtado Arantes\*\*  
Universidade de Uberaba (UNIUBE)*

### RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar a descentralização político-administrativa da política de assistência social no Brasil, no período pós-1988. Um dos pontos relevantes desse estudo situa-se na abordagem da direção sócio-política da proposta de gestão democrática da política de assistência social. É um estudo de abordagem qualitativa, que adotou como procedimento de coleta de dados a revisão de literatura. Esse trabalho aponta que o potencial originário que justificou a luta pela criação das instituições democráticas, dentre elas o conselho, encontra vários limites no processo de busca da sua concretização.

**Palavras-chaves:** Descentralização da política de assistência social. Controle e participação social. Conselhos de política.

### ABSTRACT

This paper aims to analyze the political and administrative decentralization of social assistance policy in Brazil, in the post-1988. One of the relevant sections of this study lies in addressing the socio-political direction of the proposed democratic management of social welfare policy. It is a qualitative study, which adopted the procedure of data collection review of the literature. This study highlights the potential that justified the original struggle for the creation of democratic institutions, among them the advice are several limitations in the search process of their implementation.

**Key-words:** Decentralization of social assistance policy. Control and social participation. Councils policy.

### Introdução

No âmbito da política de assistência social, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/1993) referencia a assistência social brasileira como direito do “cidadão” e dever do Estado. Isto é, apesar de ser um parâmetro legal de um

---

\* Recebido em 05.02.2011. Aprovado em 16.04.2011.

\*\* Assistente Social. Mestre em Serviço Social pela UNESP/Franca. Docente do Curso de Serviço da Universidade de Uberaba.

Estado Burguês, essa lei social elevou, pela primeira vez no Brasil, a assistência social ao patamar do direito, o que foi resultado de lutas travadas entre vários setores da sociedade contra e a favor da reprodução das tradicionais posturas conservadoras no trato da questão social, caracterizadas pelo assistencialismo, clientelismo e funcionalismo, dentre outros.

Diante desse marco legal, Sposati (2004) define duas direções para organização da política de assistência social brasileira: a conservadora e a da perspectiva do direito e da cidadania. Sob o viés da direção conservadora, a assistência social pauta-se na fragmentação, focalização, temporalidade determinada e não-universalização do acesso aos serviços prestados a quem necessita dessa política. Além disso, na sua organização prevalecem os princípios da filantropia e benemerência, a iniciativa privada na oferta dos serviços por meio de entidades isoladas da sociedade civil, sem desenvolver uma rede de atendimento socioassistencial. Em contraposição, a assistência social na perspectiva do direito está expressa no princípio constitucional do direito socioassistencial, isto é,

[...] na universalização do direito à proteção social fundado na cidadania, abandonando idéias tutelares e subalternas, que (sub) identificam brasileiros como carentes necessitados, pobres, mendigos, miseráveis, discriminando-os e apartando-os do reconhecimento como “ser de direito”. (SPOSATI, 2004, p.172).

A LOAS regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Além disso, a assistência social passa a integrar a Seguridade Social, entendida como “[...] conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social.” (art. 194, CF/1988).

A Constituição de 1988 determinou, ainda, que a Seguridade Social será organizada com base, dentre outros objetivos, no caráter democrático e descentralizado, com participação dos trabalhadores, governo, empregadores e aposentados nos órgãos colegiados (art. 194, parágrafo único, inciso VII, CF/1988).

Além disso, no que se refere à assistência social, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, como diretriz organizacional das ações governamentais, a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle social em todos os níveis – União, Estado, Distrito Federal e Municípios. (art. 204, inciso II, CF/1988).

Apesar dos avanços legais na estruturação da política de assistência

social e no crescimento progressivo dos gastos públicos no campo dessa política, observa-se que sua consolidação, no Brasil, como política pública e direito social, exige a superação de muitos desafios, já que, até hoje, é a direção conservadora que rege o planejamento, a implementação e a execução dessa política. (SPOSATI, 2004).

Na tentativa de organizar e regular a assistência social como política de direitos e inclusão social, a IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) aprovou como principal deliberação a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), já previsto, no artigo 6º da LOAS e na I Conferência de Assistência Social/1995. O SUAS constitui-se na gestão descentralizada e participativa das ações socioassistenciais em todo território nacional, a qual deve fundamentar-se na perspectiva do direito e da cidadania.

O Conselho de Assistência Social, nos três níveis da federação, é um dos elementos fundamentais da política de assistência social, juntamente com o fundo e o plano de assistência social, responsáveis, respectivamente pela centralização dos recursos no campo da assistência social e pela expressão das diretrizes de organização, implementação, execução e monitoramento da política, de suas inter-relações com as demais políticas setoriais e com a rede de serviços e programas socioassistenciais.

No caso dos conselhos, representa o espaço de controle social da sociedade sobre a gestão pública da assistência social, incluindo a fiscalização sobre o Fundo e a intersectorialidade com as demais políticas sociais, com objetivo de direcionar aquela política de acordo com a qualidade e necessidades de vida dos cidadãos, em sua totalidade e em dado momento histórico. Por isso, os conselhos tornam-se fundamentais para essa nova gestão da política de assistência social, pois são os principais mediadores na concretização de um dos eixos estruturantes do SUAS: a descentralização político-administrativa e territorialização.

Tal concepção é reforçada na política nacional de assistência social ao afirmar que é no “[...] embate relacional da política pública entre governo e sociedade que se dará a ratificação ou o combate ao processo de degradação da condição humana em curso.” (BRASIL, 2004, p.37). Assim, são os conselhos de políticas e de direitos os principais canais de participação e controle social instituídos com a constituição de 1988 e, nesse caso, reafirmados pelas legislações que regulamentam a nova gestão da política de assistência social/ SUAS.

Contudo, é importante problematizar a real direção social da proposta vinculada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/SUAS), bem como seus rebatimentos no fortalecimento da proposta de controle social sobre a política pública a partir dos conselhos de políticas. Isto porque, a fundamentação dos “eixos estruturantes” (matricialidade sócio-familiar; descentralização político-

administrativa) da PNAS/SUAS reproduzem e modernizam as bases conservadoras que tradicionalmente marcam as práticas dessa política. Apesar de representar um importante avanço em relação às práticas de repressão do passado recente da assistência social, a PNAS/SUAS ainda se prende a uma proposta “sistêmica” ao persistir no fortalecimento da integração de “rede de serviços”, na idéia de formulação de ações com base na “centralidade da família” e na “territorialização”, com ênfase no esvaziamento do conteúdo de classe que perpassa a relação entre Estado e Sociedade Civil. (SILVA, 2010a, p.6-8).

Desta forma, a relevância desta temática insere-se na possibilidade de iluminar a criação de novas formas de sociabilidade que ultrapassem os limites da ideologia liberal, os quais estabelecem uma relação entre Estado e indivíduo isolado. Isto é, conhecer a realidade imediata para impulsionar/problematizar a relação Estado e Sociedade civil, propiciando o avanço no debate e na construção da democratização das relações sociais.

Nesse sentido, insere-se a relevância do estudo desse tema, visto que a PNAS/SUAS e os Conselhos de Políticas são espaços que precisam ser apropriados na perspectiva de se desvelar “as armadilhas e contradições” dessa política, recuperando importantes categorias marxianas, como a centralidade do trabalho e a totalidade. (SILVA, 2010a, p.12). Assim, considerando a dinâmica das classes sociais fundamentais de dada conjuntura societária e baseado nos princípios da eliminação da desigualdade social e da construção de sociedade justa e igualitária, pode-se colaborar para qualificar o processo de democratização das relações sociais, buscando fortalecer projetos sociais e ações de socialização das relações da vida social e de consolidação e expansão dos direitos a todos os homens.

Desse modo, a discussão científica desta temática apresenta, ainda, como fator relevante, a sua contribuição social e política para a comunidade, principalmente, para os usuários da política de assistência social, visto que se faz necessário conhecer a trama das relações que constituem a realidade social para poder criar estratégias de superação do real, nesse caso, em direção à satisfação das necessidades e dos direitos dos usuários da assistência social.

## **Descentralização da política de assistência Social**

Os mecanismos institucionais de participação social foram regulamentados na última Constituição Federal do Brasil, a chamada “Constituição Cidadã” de 1988. Em seu artigo primeiro, está previsto que a soberania popular será exercida não só pelo tradicional caminho de eleição de representantes do povo para a gestão do Estado brasileiro, nas instâncias executivas e legislativas

(tão pouco exercido até então), mas também diretamente por meio do controle social das ações do Estado.

Nessa Carta Magna, várias demandas sociais foram positivadas como direitos sociais (Sistema de Proteção Social), após intensas lutas de movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980, os chamados novos sujeitos coletivos (SADER, 1988; PEREIRA, 1996).

Contudo, esses novos sujeitos coletivos lutavam não só por reformas sociais que amenizassem as expressões da questão social no âmbito da saúde, da assistência social, do trabalho, mas também para influir nas decisões políticas do país, principalmente na resistência aberta à ditadura, atendendo ao anseio pela democratização do país. Isto é, em busca pela superação da tradicional história de Estado privatista, calcado em relações sociais, políticas e econômicas clientelistas, de manutenção de privilégios à classe burguesa, de patrimonialismo, de autoritarismo, de centralização e de corporativismo (CARVALHO, 1998; PEREIRA, 1996; ARRETCHE, 1996; RAICHELIS, 2005).

Nesse contexto, a partir da década de 1980, a descentralização foi a aposta de vários países para realizar essa reforma institucional nos Estados com a finalidade tanto de tornar a prestação de serviços públicos mais eficiente e direcioná-la para o atendimento real das necessidades da população (PEREIRA, 1996), quanto de viabilizar a “[...] equidade, justiça social, redução do clientelismo e o aumento do controle social sobre o Estado.” (ARRETCHE, 1996, online).

A descentralização é um processo de redistribuição de poder que pressupõe, principalmente, o “[...] deslocamento dos espaços de planejamento e de tomada de decisão de uma instância central para outras, intermediárias e locais, bem como dos recursos (materiais, humanos e financeiros).” Esse fenômeno de reestruturação político-administrativa pode, ainda, ocorrer em duas principais direções: a redistribuição de poder e de recursos da esfera federal para a estadual e a municipal; e do Estado para a sociedade. (PEREIRA, 1996, p.76, 78).

Nessa primeira direção, a descentralização traz como particularidade a municipalização da política e, nesse sentido, a participação local está associada à ideia de “democratização da gestão pública” e ampliação da redistribuição da riqueza socialmente produzida por meio de um atendimento eficaz, ágil e qualificado das demandas e necessidades locais. Destaca-se que esse processo de autonomia local integra-se a um projeto nacional, resguardando uniformização/ unidade nacional do acesso aos direitos como enfrentamento a prestação de serviços e políticas sociais a partir de interesses e critérios particulares e personalistas, além do enfrentamento das diferenças e desigualdades regionais. (PEREIRA, 1996, p.78-79; ARRETCHE, 1996).

Já a descentralização na direção do Estado para a sociedade refere-se

ao estabelecimento de “[...] cooperação entre os setores público e privado na provisão de bens e serviços sociais”, o que pressupõe a redefinição das competências do Estado (espaço do poder), do Mercado (monopólio do capital) e da Sociedade (espaço da solidariedade), como estratégia para fortalecer a soberania popular e a participação da população na formulação das políticas e no controle da sua execução. Todavia, é importante ressaltar a necessidade de não restringir a descentralização à desconcentração, que significa mera “[...] transferência de encargos, responsabilidades e competências funcionais”, mantendo a estrutura de poder centralizada e podendo, ainda, fetichizar/mistificar o processo de democratização das relações sociais. (PEREIRA, 1996, p.78; ARRETCHE, 1996).

Também Mishra (1991 apud PEREIRA, 1996, p. 84) subdivide a descentralização do Estado para a Sociedade em “residual” e “institucional”. A primeira “[...] privilegia o mercado, restringe ou extingue direitos e resgata velhas práticas sociais seletivas e estigmatizantes de proteção social” e a segunda “[...] valoriza a participação da sociedade e do mercado sem minimizar a presença do Estado no processo de regulação e provisão social”, como “[...] estratégia que se guia pelo princípio da universalização”, visando “[...] a manutenção, a extensão ou mesmo a criação de direitos que garantam ao povo poder suficiente para exercer o controle sobre as ações do Estado e do mercado.”

A proposta de descentralização político-administrativa do Estado fortalece-se a partir da Constituição Federal de 1988 enquanto princípio de governança democrática, estando associada a categorias como poder local e participação social. No Brasil, na descentralização do Estado para Sociedade, destaca-se a determinação constitucional (pós 1988) de controle social sobre a gestão pública das políticas sociais por meio da instituição de conselhos gestores de políticas nos três níveis da federação e orçamentos participativos (PEREIRA, 1996; RAICHELIS, 2005) – instituições políticas “[...] cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir”: a radicalização e aprofundamento democrático. (ARRETCHE, 1996, online).

Contudo, não é possível alegar que reformas institucionais (descentralização) garantam a democratização de relações sociais e nem a superação do clientelismo na distribuição e apropriação dos bens e serviços sociais, pois para além da escala, âmbito ou níveis de governo e da natureza das decisões e ações político-institucionais, o contexto sócio-histórico condiciona “[...] profundamente a forma efetiva de funcionamento das instituições”. Mesmo que ocorra a implantação de instituições de natureza democrática em uma dada sociedade, “[...] comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos

comportamentos e princípios democráticos perseguidos.” (ARRETCHE, 1996, online).

Assim, pode ocorrer que efetivas propostas de “[...] descentralização intergovernamental/ territorial e de redes de parcerias” estejam associadas a “[...] políticas utilitaristas de privatização, de desmantelamento de direitos sociais sacramentados, de reorientação dos gastos públicos em favor de setores produtivos, de seletividade na cobertura da proteção social e [...] de descompromisso com as necessidades sociais.” (PEREIRA, 1996, p. 82).

E foi isso que ocorreu no mundo, pós 1970 e, no Brasil, pós 1980, quando o reconhecimento legal dos princípios democráticos e dos direitos sociais deparou-se com a emergência e consolidação da ideologia neoliberal e da globalização da economia, cujos princípios e diretrizes são contrários ao reconhecimento e efetivação dos direitos sociais já instituídos em documentos oficiais, em favor da:

**[...] desregulamentação e desregulação (do Estado, da economia, dos monopólios, do mercado, das políticas de proteção social); flexibilização (do trabalho, dos vínculos empregatícios, dos programas oficiais, das políticas, dos direitos de cidadania); pluralismo ou solidariedade e parceria entre Estado e sociedade, no sentido de resgatar a figura do voluntário altruísta e dividir responsabilidades sociais, que são basicamente do Estado, mas que sobrecarregam a máquina administrativa e oneram os cofres públicos; privatização, com vista à maior racionalização e eficácia no gasto social e, conseqüentemente, à sua redução, e [...] a desconstitucionalização ou o enxugamento da Constituição, visando o desmonte de vários dispositivos constitucionais que impedem a flexibilização das decisões do governo, da força, de trabalho, dos acordos com o setor privado e dos compromissos governamentais com o bem-estar da maioria da população. (PEREIRA, 1996, p. 91).**

É nesse contexto adverso que a assistência social é reconhecida como direito de cidadania na Constituição Federal de 1988 que, juntamente com outras políticas setoriais, compõe o sistema de proteção social brasileiro. Dessa forma, diferentemente das tradicionais práticas assistenciais filantrópicas e beneficentes, a assistência social passa a ser concebida como direito amparado e reconhecido em texto legal-normativo e concretizada como política pública obrigatória, a ser desenvolvida com a intervenção (provisão e regulação) ativa do Estado para atender necessidades biológicas, cognitivas e emocionais do ser humano e não demandas do mercado ou da rentabilidade econômica. Além disso, a assistência social, enquanto “expressão de interesses contrapostos” reivindica a concretização da

redistribuição de renda e constitui-se numa “arena real de conflitos de interesses”, sendo, portanto, dependente da participação da sociedade. (PEREIRA, 1996, p. 41).

Reforça-se, então, que a política de assistência social, enquanto ente da Seguridade Social brasileira, apresenta a proposta de se estruturar a partir de um conjunto de ações sistemáticas, contínuas, gratuitas e não contributivas de prevenção a “situações indignas de vida”, ao invés de amenizar e compensar os impactos negativos e desumanos das relações econômicas sob a égide do capital.

É nesse sentido que se considera a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei 8.742/1993) como um marco na regulamentação da política de assistência social, visto que é fruto de amplos esforços do conjunto profissional do Serviço Social e de diferentes grupos organizados e movimentos sociais de trabalhadores e subalternizados para materializar a assistência social enquanto direito, após cinco anos de sua inclusão na seguridade social com a CF/1988. (RAICHELIS, 2005).

Com essa lei social, inicia-se, pois, a proposta de superação de traços históricos conservadores da assistência social, fortemente imbricados à caridade religiosa e ao assistencialismo da elite política nacional e local. Logo, acompanhando o movimento da história mundial, o enfrentamento da filantropia e beneficência na assistência social brasileira esteve associado à estratégia de descentralização dessa política tanto na direção da municipalização, quanto na relação entre Estado e Sociedade no processo da sua gestão pública. (RAICHELIS, 2005).

Assim, nessa proposta de descentralização contida na LOAS/1993, está previsto o controle social na gestão da política de assistência social, isto é, define-se, legalmente, a participação da sociedade, inclusive dos destinatários da política, no planejamento e monitoramento das diretrizes e do financiamento da política de assistência social. A participação da sociedade na formulação e no controle da política de assistência social dá-se no sentido de democratizar o funcionamento e a organização das instituições do Estado; de implementar canais institucionais de participação social; de combater o centralismo do poder decisório e permitir o acesso às informações e o monitoramento das ações do Estado e, por fim, ampliar a concepção de assistência social para uma política do sistema de proteção social brasileiro direcionada à universalização das políticas sociais. (PEREIRA, 1996).

Além das tradicionais formas de participação político-social, vários são os mecanismos utilizados, hoje, pela classe trabalhadora brasileira para materializar essa proposta de controle social, tais como fóruns, conferências, orçamentos participativos, conselhos de política e de direitos, dentre outros. Os que mais se destacaram ao longo da história política do Brasil, pós 1988, foram

os conselhos de política e de direito, uma vez que, no curso da concretização da proposta de descentralização político-institucional do Estado, representaram o canal de mediação direta para o exercício do controle social sobre as políticas sociais.

No caso da assistência social, a formação dos conselhos adquire importância particular, tendo em vista o seu perfil histórico, tradicionalmente associado à filantropia privada, em geral de caráter confessional, [...] restringindo as possibilidades de desvendamento da assistência social para além das ações emergenciais, focalizadas e compensatórias que historicamente a caracterizam. (RAICHELIS, 2005, p. 126).

Porém, a efetividade do controle social sobre as políticas públicas ultrapassa as atribuições da participação institucional por mediação dos conselhos, pois a proposta de radicalização democrática exige que a prática conselheira se associe a outras formas e forças políticas existentes na sociedade para a potencialização das ações políticas dentro e fora conselho. “Não se trata, também, de afirmar a prática conselheira como panacéia para o enfrentamento de todas as dificuldades decorrentes do aprofundamento dos processos democráticos, o que exige, com certeza, outras mediações políticas.” (RAICHELIS, 2005, p.132).

**[...] a redefinição das articulações entre o institucional e o social, não no sentido da polaridade em que durante muito tempo foi colocada essa questão, mas na perspectiva de buscar mecanismos a partir dos quais seja possível permear o institucional com as conquistas sociais e o exercício da cidadania ativa dos indivíduos e suas organizações como sujeitos sociais. (TEIXEIRA apud RAICHELIS, 2005, p. 181).**

A LOAS/1993, seguindo a orientação da CF/1988, dispõe sobre a participação da sociedade na formulação e controle da política de assistência social por meio dos conselhos nos três níveis da federação. A primeira orientação nacional para implementação dos Conselhos de Assistência Social foi, em 1994, com instalação do Conselho Nacional de Assistência Social, “[...] enquanto órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social” (LOAS/ art.17). Acompanhando o movimento de âmbito nacional, vários estados e municípios também criaram conselhos de assistência social. (RAICHELIS, 2005). Como forma de fortalecer a busca pela efetivação da assistência social como política pública e de direito, a partir de 2005, o Estado, em consonância com as diretrizes e princípios da LOAS/1993, inicia a implementação do Sistema Único de

Assistência Social (SUAS) nos três níveis da federação, para “[...] universalizar os direitos socioassistenciais e também para assegurar a participação da sociedade na formulação e gestão desta política”. (CAMPOS, 2006, p.105).

O SUAS reforça, então, a necessidade de reforma institucional do Estado para adequação das práticas de assistência social aos princípios e diretrizes da LOAS/1993, associando-a, portanto, aos princípios da descentralização e democratização dessa política, pressupondo o efetivo controle e a participação social na sua formulação e fiscalização. Dessa forma, os conselhos de assistência social tornam-se um dos elementos fundamentais da política de assistência social tanto para o exercício do controle da sociedade sobre a gestão pública da assistência social, quanto para seu direcionamento rumo ao enfrentamento das necessidades sociais.

Contudo, apesar de os avanços da política de assistência social resumir os esforços para negar o passado recente do assistencialismo calcado na repressão, essa política ainda é desenvolvida a partir de ações e projetos de amenização e compensação das desumanidades inerentes às contradições capital x trabalho. Acrescenta-se que os recentes documentos oficiais da legislação da assistência social têm mostrado que foram estruturados em um caráter sistêmico e funcional à reprodução da ordem societária vigente.

Além disso, ressalta-se que o processo de instituição dos Conselhos Municipais de Assistência Social não só partiu do interesse e da organização/mobilização das classes subalternizadas, mas principalmente seguindo orientações da proposta do Estado de descentralização político-administrativa. (ARRETCHE, 1996).

[...] o repasse de recursos a estados e municípios está na dependência da criação dos Conselhos de Assistência Social, da elaboração de Planos e regulamentação dos Fundos de Assistência Social, processo que se encontra em andamento em todo país e que tem gerado, ao lado da constatação da sua importância, a preocupação com o cumprimento “a toque de caixa” das exigências, como ritual meramente formal, apenas para viabilizar o recebimento dos recursos. (RAICHELIS, 2005, p. 195).

Tais aspectos contribuíram para o esvaziamento do conteúdo público-político da maioria das experiências conselhistas (CARVALHO, 1998) e, portanto, nos remete à necessidade de problematizar sobre o significado e a possibilidade desse mecanismo de participação social contribuir realmente para a democratização da cultura política brasileira. (RAICHELIS, 2005; PANIAGO, 2006).

## Considerações finais

A participação democrática ou da sociedade civil na história do Brasil está vinculada às lutas sociais, das décadas de 1980/1990, pela proposta de reforma de um Estado centralizador, autoritário e burguês, que até então governava o país, inclusive sob orientação internacional, e excluía a maior parte da população da definição da política e dos rumos da sua vida em sociedade.

A síntese dessas reivindicações e desses conflitos entre a classe trabalhadora e aliados e o capital imprimiu à história brasileira uma nova qualidade na relação entre Estado e os sujeitos sociais e as diferentes instituições que os representam e legitimam. Da luta social da classe trabalhadora e aliados pelo reconhecimento de direitos, aprofundamento da democracia e pela condição de sujeitos da sua própria história, resultou a proposta de luta dos organismos privados da sociedade civil na estrutura institucional do governo brasileiro, em seus três níveis da federação.

Essa proposta de participação social foi materializada no principal documento legal que rege o Estado Brasileiro, a CF/1988. Com a proposta da descentralização político-administrativa desse Estado, essa perspectiva de participação se generalizou nacionalmente de maneira acelerada ao longo dos anos de 1990, principalmente na gestão de políticas públicas, apoiando-se em legislação específica, de âmbito nacional, estadual e municipal.

Um dos maiores destaques dessa proposta de participação social no controle das políticas públicas é dado aos conselhos gestores de política, com ênfase aos da área da saúde, assistência social e de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Os conselhos de políticas são concebidos como instância de participação da população no planejamento, na formulação, na execução e no monitoramento das políticas públicas, com objetivo de redirecionar os investimentos públicos para o atendimento das reais necessidades e interesses dos usuários a quem se destina.

Tais instâncias de participação social carregam como potencial originário a possibilidade de ser um mecanismo de superação de práticas clientelistas, paternalistas, personalistas que marcam a história das instituições públicas de nosso país. Isso porque a população teria a possibilidade, diretamente em âmbito do poder local, não só de participar da definição política, como também de contribuir para desvelar a contraditória e complexa trama das relações que constituem a vida social.

Sabe-se que a generalização desses canais de participação no Brasil, principalmente dos conselhos, esteve atrelada a uma diretriz legal obrigatória de concretizar a proposta de descentralização político-administrativa do Estado Brasileiro. Assim, em diversas localidades municipais, a instituição dos conselhos

municipais de assistência social não foi correspondida com organização e mobilização política da sociedade civil para o controle social sobre a política de assistência social. Problematiza-se, então, a autonomia e a iniciativa de diferentes sujeitos coletivos que compõem o cenário local na reivindicação, luta e proposição durante o processo de definição das políticas públicas, visto que se vislumbra nos processos de implementação dos conselhos locais, principalmente em âmbito municipal, um interesse de participação do município para captação de recursos financeiros federais e estaduais. É óbvio que esse questionamento não pode ser generalizado nacionalmente, inclusive quando se discute a participação de diferentes movimentos e grupos sociais para a aprovação nacional da legislação social, especificamente no que tange às áreas da saúde e da assistência social.

## Referências

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n.31, 1996, online. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm)>. Acesso em: 2 jan. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. 25.ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993**: dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. In: CRESS-6ª REGIÃO. Coletânea de leis. Belo Horizonte: CRESS, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução nº145**, de 15 de outubro de 2004. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília, DF, 2004.

CAMPOS, E. B. Assistência social: do descontrole ao controle social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n.88, p. 101-121, nov. 2006.

CARVALHO, M. C. A. A. Participação social no Brasil hoje. **Polis Papers**, São Paulo, n.2, 1998. 27p.

PANIAGO, C. Controle Social e o fundamento liberal dos Conselhos Gestores. In: Encontro Nacional de Pesquisa em Serviço Social, X, 2006, Recife. **Anais...** . Recife: CFESS, 2006. 8p. Disponível em: <<http://www.geocities.com/cristinapaniago/>>. Acesso em: 2 mar. 2008.

PEREIRA, P. A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília, DF: Thesaurus, 1996.142p.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005. 304 p.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena**: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo, 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. 329p.

SILVA, J. F. S. **Perspectiva de totalidade e Serviço Social**, 2010a. 25p. (mimeo) Sistema Único de Assistência Social (SUAS),

SPOSATI, A. Informe-se: Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 25, n.78, p. 171-179, jul.2004.