

LOAS: DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Arlene dos Santos Machado Zancanelli¹

Cleuza Maria Loubet Cardoso²

Jaira Maria Alba Puppim³

Regina Stela Andreoli de Almeida⁴

Salette Marinho de Sá⁵

RESUMO

O presente artigo trata da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS e a estrutura de promoção e participação da população por meio da municipalização e da descentralização da Política de Assistência Social. O estudo foi realizado através do desenvolvimento de pesquisas bibliográfica e de campo, resultando na produção acadêmica que trata inicialmente da política de assistência social. Em seguida, é discutida a descentralização, situada em momentos diversos da história da humanidade. Na seqüência, apresenta-se a política de assistência social e sua operacionalização. No tocante à pesquisa de campo, foram entrevistados três conselheiros da cidade de Campo Grande-MS e vinte e um atores locais do município de Coxim. Com base nos depoimentos e entrevistas, pode-se observar que o processo de descentralização está sendo implementado, embora ocorra em diferentes escalas, de modo distinto, dependendo da capacitação e informação

^{1, 2, 3 e 5} Mestrandas do Programa de Mestrado em Serviço Social, convênio UCDB/UNESP.

⁴ Doutoranda do Programa de Doutorado em Serviço Social, convênio UCDB/UNESP.

dos envolvidos nesse processo. As diferenças registradas podem ser também atribuídas à vontade política, que reduz as possibilidades da transformação almejada.

PALAVRAS-CHAVE: Lei Orgânica da Assistência Social – Descentralização – Municipalização.

INTRODUÇÃO

O tema proposto envolve aspectos múltiplos, que abrangem a compreensão da mentalidade que começou a ser construída pelas determinações da Constituição Federal Brasileira/88, relativas à Assistência, especialmente no que concerne à inserção de um novo elemento: a descentralização. Tais preceitos, após período de cinco anos, foram regulamentados através da Lei Orgânica da Assistência Social – Lei 8.742/93, que, dentre outros, trata da municipalização que, de uma forma geral, associa descentralização e participação, normatizando o processo.

Mais cinco anos passados e a elaboração do presente trabalho torna-se uma oportunidade de avaliação dos resultados até então obtidos.

Assim, objetivando estimular a discussão, buscou-se, em princípio, a compreensão do que vem a ser e como são definidas as políticas sociais, como vem ocorrendo o processo de descentralização, como se dá a aplicação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, para, finalmente, avaliar o estágio em que se encontra o processo de municipalização da assistência em Mato Grosso do Sul, razão pela qual inseriu-se, no trabalho, a opinião de atores da capital e do interior do Estado.

1 - POLÍTICAS SOCIAIS

As políticas sociais são objeto de luta de classes da sociedade capitalista. São conquistas por melhores condições de vida obtidas em conflitos e greves.

Embora os programas sociais sejam pagos e financiados pelos próprios trabalhadores, isto não é esclarecido nos discursos apresentados. As várias intervenções do estado apresentam as políticas sociais como boas e como bons aqueles que as fazem, fazendo a população acreditar na bondade do sistema e no fracasso individual.

As diretrizes das políticas sociais visam:

- garantir um mínimo de subsistência ao trabalhador ou ao pobre desempregado;
- reduzir os conflitos entre as classes sociais;
- assegurar a manutenção do trabalho;
- prover segurança e garantias aos mais fracos, aos desprotegidos, aos carentes, marginalizados e aos pobres.

As políticas sociais assumem, então, o papel de atenuar, através de programas sociais, os desequilíbrios no usufruto da riqueza social entre as diferentes classes sociais, bem como os possíveis conflitos sociais decorrentes das precárias condições de vida em que se encontram submetidas as classes subalternas.

Segundo FALEIROS (1991 : 08):

“As políticas sociais ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquistas dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação da elites dominantes, ora como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão”.

As políticas sociais são operacionalizadas através dos programas assistenciais.

No capitalismo avançado, o discurso dominante é o da igualdade (o acesso universal a bens e serviços). Nos países de capitalismo central, há programas especiais de assistência para os trabalhadores de baixa renda, para os desempregados e para os excluídos do trabalho, porém os critérios para ingresso no programa de assistência preestabelecidos em lei, submete as pessoas a comprovação de carência junto aos agentes de Serviço Social.

Apesar de ser considerada um direito, a assistência se apresenta como um estigma, pois é atribuída aos “incapazes” de trabalhar, sendo que a questão da igualdade não é resolvida através de medidas de política social.

As situações sociais são transformadas em problemas individuais, como se as oportunidades fossem iguais para todos, como se a ascensão social dependesse de cada um. Não prevalece o direito de acesso universal do cidadão aos serviços, mas um sistema clientelístico de favores e vantagens. Os benefícios surgem como uma vantagem pessoal, como favores do Estado, e quem os obtém parece ficar devendo uma obrigação a quem os presta.

Se os programas de assistência pública são de alguma utilidade imediata às pessoas, esses programas são inadequados, frequentemente repressivos e mal direcionados, ajudando a apoiar e a fortalecer a ordem social que cria a miséria com a qual eles lidam. É esse o modo pelo qual os programas de assistência pública são contraditórios.

Segundo FAGNANI (1998), no Brasil, as políticas sociais têm sido financiadas por fontes de três naturezas:

- recursos fiscais: provenientes das receitas de impostos e taxas;
- recursos auto-sustentados: aplicações financeiras, FGTS, Caderneta de Poupança, empréstimos e financiamentos concedidos por instituições de fomento nacional (BNDES, BIRD, BID);

- contribuições sociais: recursos para fiscais custeados por trabalhadores e/ou empresas. Ex: salário, pis-pasep, o confins e a contribuição social sobre o lucro.

Os mecanismos de financiamento e gastos refletem as relações existentes entre a política social avaliada e a política econômica geral do governo, para que se compreendam as articulações entre o desenvolvimento econômico e o social.

Existe uma enorme distância entre o Brasil e os países industrializados, no que concerne ao acesso aos bens e serviços pela população. Parcela expressiva de pessoas está impedida de pagar um plano privado de saúde, ou arcar com custos financeiros de um programa habitacional regido exclusivamente pelas leis de mercado.

Para conquistar a redistribuição de renda e a equidade no Brasil, deverá ser considerada a situação específica de subdesenvolvimento do país, o que coloca limites à natureza das fontes de financiamento das políticas e programas sociais.

YAZBEK (1996:35) afirmou que a política social no Brasil tem funcionado de forma incerta, tendo em vista a acomodação das relações entre Estado e sociedade civil. No contexto das prioridades governamentais, tem tido pouca efetividade social, por sua subordinação a interesses econômicos e políticos.

Está havendo uma demanda crescente por parte das populações carentes, e o Estado tem sido inoperante e incapaz de modificar o perfil da desigualdade social, o que se agrava diante da política recessiva e do enorme desemprego gerado por ela.

A assistência tem sido uma das estratégias acionadas pelo Estado para enfrentar a questão social, e não se dissocia, portanto, das relações que caracterizam a sociedade de classes. Tradicionalmente, as ações públicas de enfrentamento da pobreza na sociedade brasileira tem sido acompanhadas por algumas distorções, que lhes conferem um perfil limitado e ambíguo, entre as quais citamos:

- apoio, como favor, como apadrinhamento, ou clientelismo,

formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas, o que reproduz a cidadania invertida e relações de dependência;

- sua vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário dos homens em sua vida em sociedade. A identificação da assistência com o assistencialismo paternalista e fundado em razões de benemerência;
- sua conformação burocratizada e inoperante, determinada pela escassez de recursos para a área.

Os padrões brasileiros de assistência social garantem apenas um atendimento precário aos seus usuários, apesar de a pauperização no país não ser apenas conjuntural, mas resultar da organização social, política e econômica da sociedade.

Se não houver mobilização e luta, haverá um maior fortalecimento do bloco dominante, o que significará mais cortes nos recursos das políticas existentes. No entanto, o quadro apresentado pode ser mudado através dos mecanismos que permitem a elevação da participação popular introduzidos pelos processos da descentralização.

2 - DESCENTRALIZAÇÃO

Descentralização não é um termo novo no cenário político, conforme menciona STEIN (apud TOBAR, 1997 : 76), uma vez que “(...) *como a ave Fênix, (...) aparece e desaparece magicamente no transcurso da história das instituições*”.

Sempre associada ao poder, a descentralização foi pensada por muitos e em momentos diversos, já que, como a história nos mostra, conforme os interesses defendidos pela classe hegemônica, movimentos - objetivando a centralização ou a descentralização - foram e ainda são desenvolvidos.

1. No período feudal, o poder era descentralizado, deixando de sê-lo ao concentrar-se nas mãos dos soberanos, face ao fortalecimento da burguesia, dando origem ao Estado moderno.
2. Ainda no século XVI, Maquiavel propôs uma forma mista de governo, com estrutura organizacional tripartite, como forma de evitar a tirania decorrente da centralização do poder.
3. No século XVIII, como nos ensinou MARTINEZ (1996 : 9), “(...) *coube a Montesquieu encontrar a fórmula política adequada (...)*”, para pôr em prática a estrutura concebida por Maquiavel: os três poderes independentes e harmônicos. **(A descentralização, nesses casos, pode ser interpretada como mecanismo democrático)**
4. A partir da década de 70, na fase embrionária do neoliberalismo, a descentralização emergiu novamente ante a necessidade de reorganização sócio-política e administrativa, em princípio, de países europeus, como alternativa para resolução de crises, expandindo-se para outros continentes, à medida em que outros estados aderiram às idéias neoliberais. **(A via utilizada na minimização do Estado foi a descentralização, através de processos de privatização, quando a sociedade civil passou a assumir responsabilidades até então exercidas pelo poder público)**
5. No Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal/88, vemos a descentralização em outro contexto, agora como mecanismo que possibilita a transferência ou extensão do poder (ou da responsabilidade) a outras esferas administrativas (estados e municípios) e propicia a participação da sociedade civil de maneira mais efetiva. **(A descentralização, aqui, pode ser entendida como instrumento de cidadania)**

Considerando as várias possibilidades, ROVERSI-MONACO (1998 : 331) estabeleceu a distinção entre as formas política e administrativa da descentralização, afirmando que:

“A Descentralização política expressa uma idéia de direito autônomo, enquanto na Descentralização administrativa específica

temos um fenômeno de derivação dos poderes administrativos que, por sua vez, derivam do aparelho político-administrativo do Estado, isto é, do Estado-pessoa” (Grifos nossos).

Neste contexto, começamos a perceber que a descentralização pode ser mecanismo adotado em situações distintas, assumindo conotações diferentes, não estando, como pode parecer a princípio, unicamente a serviço da democracia, já que pode significar transferência para a iniciativa privada, para outras esferas administrativas, para outros níveis hierárquicos e/ou para a sociedade civil, atribuições até então de competência do poder público, central ou não, podendo ser sinônimo de privatização e de participação, dependendo dos critérios adotados.

Objetivando o esclarecimento necessário, muitos autores preocuparam-se em distinguir descentralização e desconcentração, considerados sinônimos por alguns. É a proposta de STEIN (1997 : 81-90), quando, através de revisão bibliográfica, estabeleceu confrontos entre os termos. Pela conceituação dos diferentes autores apresentada por STEIN, vemos que a **descentralização** abrange plena e efetiva participação em todos os níveis (decisão, administração e usufruto), enquanto na **desconcentração** a participação é restrita, já que há transferência de atribuições, sem deslocamento do poder decisório.

O grau de autonomia de certa forma define o processo, uma vez que sem autonomia não se efetiva a descentralização. A autonomia é, portanto, elemento central do processo de descentralização, a ponto de TOBAR, citado por STEIN (1997 : 82) afirmar: “(...) *é no surgimento de novas autonomias que reside a distribuição de poder*”.

DANANI (1997 : 99) confirmou que as discussões sobre a descentralização conduzem a questões básicas, como participação, cidadania, democracia, bem-estar, extensão e qualidade dos serviços públicos, e afirmou que para que se possa classificar o modelo de descentralização, há que ser feita uma avaliação não só das posições assumidas, mas das condições nas quais o processo se desenvolve.

Para considerar tais aspectos, concentremo-nos na Constituição Federal. Sobre a descentralização, não há preceito constitucional

genérico. No que concerne à Seguridade Social (art. 194), que envolve Saúde, Assistência e Previdência, a descentralização, mencionada no inciso VII, apresenta-se de maneira específica nos artigos 198 (referente à saúde) e 204 (relativo à Assistência). Poderíamos, ainda, entender complementares os artigos 21, XX e 23, IX, que tratam das políticas e programas de habitação e saneamento básico, pelo fato da saúde não poder ser dissociada de tais fatores.

Vemos que a definição de políticas é de competência exclusiva da União (art. 21, XX; art. 22, XXIII), cabendo aos municípios e, conseqüentemente, aos Conselhos, o desenvolvimento dos programas, com apoio técnico e financeiro da União (art. 23, II e IX e art. 30, VII).

Podemos inferir daí que o poder decisório permanece concentrado no plano federal, pela exclusividade na definição das políticas e na alocação dos recursos financeiros necessários para sua implantação ou implementação, reduzindo a patamares inferiores o grau de autonomia política e econômica dos demais envolvidos, isto é, as demais esferas do poder público e a sociedade civil.

A esses aspectos refere-se DANANI (1997 : 100), quando alertou sobre os riscos de cristalização do clientelismo nos processos chamados descentralizadores em países da América Latina, com grandes semelhanças no que concerne às condições de vida da população. Ao observarmos a realidade da população brasileira, vemos que são muitos os obstáculos para uma efetiva participação - o que caracterizaria a descentralização - uma vez que o grau de autonomia é prejudicado pelo índice de desemprego e nível de escolaridade registrados.

STEIN (1997 : 93) concluiu suas reflexões, afirmando que a descentralização pode :

- a) implicar em maior articulação entre as sociedades política e civil;
- b) significar transferência de atribuições para a sociedade civil; ou
- 3) ser instrumento de eficácia fiscal e financeira do sistema em decorrência dos processos de privatização.

Qual será o modelo adotado no Brasil?

Para que possamos melhor interpretar nossa realidade, concentrando-nos na Assistência Social, vejamos o que determina a legislação pertinente e como se dá sua operacionalização.

3 - LOAS E A MUNICIPALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA

A Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS, Lei nº 8.742, aprovada em dezembro de 1993, regulamenta as questões referentes à Assistência Social a partir das diretrizes definidas pela Constituição Federal de 1988, especificamente o artigo 194, que aborda os direitos sociais, e dos artigos 203 e 204, que tratam dos objetivos, financiamento e diretrizes na organização da Assistência Social:

“Art. 203 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade

social previstos no art. 195, além de outras fontes e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como, a entidade beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

A Lei Orgânica da Assistência Social pode concretizar muitos direitos elementares por intermédio da descentralização político-administrativo, do comando único das ações em cada esfera de governo, da participação da população, da primazia da responsabilidade do Estado (art. 5).

As ações da área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo constituído pelas entidades e organizações de assistência social, cabendo a coordenação ao Ministério do Bem-Estar Social, a normatização ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e a competência de fixar políticas de Assistência Social à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, desde que observados os princípios e diretrizes estabelecidos pela LOAS (art. 6; 7 e 8).

A LOAS prevê a Instituição do Conselho Nacional de Assistência Social, dos Conselhos Estaduais de Assistência Social, do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, dos Conselhos Municipais de Assistência Social, como instâncias deliberativas, de caráter permanente e de composição paritária entre governo e sociedade, criados por lei específica (art. 14 e art. 17, parágrafo 4).

A LOAS trata dos serviços, dos programas de assistência social, dos projetos de enfrentamento da pobreza e da criação do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, cabendo ao Ministério Público zelar pelo cumprimento dos direitos estabelecidos nesta lei (Art. 23 a 31) e vem regulamentar a municipalização, que é vista como estratégia de consolidação democrática, ligadas à participação, pois,

é no município que o cidadão fiscaliza e exercita o controle social.

Para JOVCHELOVITCH (1995 : 49):

“Municipalização é a passagem de serviços e encargos que possam ser resolvidos mais satisfatoriamente pelos municípios. É a descentralização das ações político-administrativos, com a adequada distribuição de poderes político e financeiro. É desburocratizante, participativa, não-autoritária, democrática e descentradora do poder e pode ser visto sob três aspectos: sociológico, político e jurídico”.

São princípios da municipalização: a descentralização; o fortalecimento administrativo; a participação comunitária; e o enfoque integrador da administração local.

Como principais condições para que haja municipalização, temos:

- política tributária condizente;
- programas efetivos de apoio técnico aos municípios;
- existência de recursos humanos habilitados em nível local;
- planejamento participativo em nível local.

Percebe-se que o mais importante nesse processo de consolidação democrático no país é a municipalização dos recursos e a autonomia política e administrativa, do que o atrelamento ao poder central, associada ao comprometimento dos representantes da população com o interesse da coletividade.

4 - CONSELHOS E FUNDOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os Conselhos – municipais, estaduais e nacional - são compostos por representantes da sociedade civil e do poder público e têm a atribuição de traçar as diretrizes da Assistência Social, assumindo o papel de instância deliberativa e comando único das ações, em cada esfera de governo. Assim, ao poder executivo compete o papel de instância executora das políticas assistenciais.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social, o financiamento da Assistência deve contar com a participação dos três níveis de governo, e os com recursos das contribuições Sociais previstas no art.195 da Constituição Federal.

Os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social serão transferidos para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, de maneira automática, independentemente da relação convenial, garantindo:

- vinculação da aplicação dos recursos na área da Assistência Social;
- autonomia de gestão dos recursos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com as prioridades estabelecidas nos planos de Assistência Social; e
- atendimento dos destinatários da Política.

A transferência de recursos deve respeitar indicadores como população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, de acordo com a realidade local e com as prioridades aprovadas pelos respectivos conselhos.

A criação dos Fundos de Assistência Social possibilita a democratização da Política Nacional da Assistência Social. Os Fundos são instrumentos racionalizadores da aplicação dos recursos transferidos, bem como os recursos próprios, oriundos dos respectivos tesouros, e aqueles que venham a ser diretamente captados.

É fundamental que a gestão dos recursos tenha como referência o Plano de Assistência Social e será acompanhada pela população por intermédio dos Conselhos de Assistência Social.

Como nos lembra ROCHA (1997 : 18):

“(...) a criação dos Fundos de Assistência Social nos Estados e Municípios é o principal instrumento da sociedade para:

- aumentar o montante de recursos aplicados na assistência Social;*
- melhorar a distribuição desses recursos entre os beneficiários da política;*
- produção de informações específicas e qualificadas;*
- democratização da gestão dos recursos”.*

5 - A EXPERIÊNCIA DE CAMPO GRANDE E COXIM

Com o objetivo de verificar como se encontra o processo de descentralização e municipalização da política de Assistência Social em Mato Grosso do Sul, desenvolvemos uma pesquisa junto a três conselheiros municipais de Assistência Social da capital de estado - Campo Grande e junto a vinte e um atores locais da cidade de Coxim.

Os depoimentos demonstraram que os membros do Conselho de Assistência Social de Campo Grande têm claro seu papel e que a situação, hoje, apesar de distante do ideal, já apresenta progressos em relação ao seu estágio inicial. Verifica-se que o poder público precisa fornecer os instrumentos necessários para propiciar sua autonomia através de uma organização político-administrativa adequada às suas necessidades de funcionamento, bem como os meios para capacitar os conselheiros e técnicos dos conselhos.

Observa-se, ainda, que as prioridades definidas no Plano Municipal de Assistência Social devem ser acompanhadas sistematicamente pela população, através dos representantes da sociedade civil.

Em depoimento, o representante governamental de Campo Grande relatou que existe uma tendência ao corporativismo entre conselheiros governamentais, que exercem um papel operacional e pouco crítico. Também relatou que existe uma pré-disposição para capacitação. Esse fato, do nosso ponto de vista, pode contribuir na visualização da totalidade, que é fundamental para que os conselheiros atuem com maior efetividade no desempenho dessa função.

A descentralização, que sem dúvida é influenciada pela diversidade de realidades locais e regionais, e o controle social previsto na proposta de funcionamento dos conselhos e seus respectivos fundos, do nosso ponto de vista, correm riscos em função do caráter compulsório da sua criação.

Nesse sentido, as entrevistas e depoimentos demonstraram que os diferentes atores, dependendo da proximidade e grau de envolvimento, atuam e percebem de forma diferenciada o processo.

Para o Prefeito Municipal de Coxim, a administração é participativa e transparente. Existem vários conselhos que, na sua opinião, funcionam plenamente. Citou os conselhos de Turismo, Assistência Social, Esporte, Educação, Saúde, Cultura e Entorpecentes.

A maioria dos entrevistados de Coxim concorda que a administração é participativa e transparente e que os conselhos estão em pleno funcionamento, porém um entrevistado apresentou uma opinião que não endossa, na íntegra, a afirmação do Prefeito, pois, segundo ele, só ocorre a participação nos campos nos quais o executivo tem interesse e acredita. Nos demais campos, segundo o entrevistado, ela é até ignorada.

Dentre os depoimentos sobre o funcionamento dos conselhos, a maioria entende que este ocorre de forma plena, no entanto, a opinião de um terceiro entrevistado trouxe uma contribuição diferente, conforme segue:

“Hoje o processo está em implantação, fase embrionária, porém dentro do formalismo já está implantado, mas o exercício de participação envolve outras condições: dar condições para reflexão no campo da participação e dar oportunidade para que os técnicos da área opinem/ influenciem na elaboração da políticas sociais, evitando a demagogia política partidária, e a atual tônica do país, que é o leigo definir e gerência sobre o técnico”.

Assim sendo, com base nos depoimentos e entrevistas que não foram esgotados na sua íntegra, podemos afirmar que a instalação e funcionamento dos Conselhos fazem parte de um processo em movimento. As dificuldades e desafios são muitas e precisam ser enfrentadas, para que o exercício da participação popular se concretize na prática, pois um município forte e autônomo é construído com o despertar da população.

“Estamos, pois, diante de um enorme desafio: construir e consolidar o processo ao longo do qual a assistência social possa concretizar a prática e status de política pública que já alcançou no plano jurídico - legal” (RAICHELIS, 1998 : 19).

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

As diferentes posições assumidas pelos conselheiros e outros atores locais demonstraram que não existe unidade na implementação das políticas sociais, embora as condições se assemelhem.

As diferenças registradas podem ser atribuídas à vontade política, ao nível de formação e informação, o que reduz as possibilidades da mudança almejada.

Um novo processo, entretanto, teve início.

Qualquer conclusão, neste momento, seria prematura, uma

vez que a trajetória dos Conselhos foi recentemente alavancada. Não podemos desconsiderar, no entanto, os avanços obtidos, dentre os quais deve ser inserida a constatação da necessidade de capacitação dos envolvidos, da qual deve decorrer a construção de novos conhecimentos e a tomada de uma nova postura, em substituição à mera reprodução vigente.

ABSTRACT

The article in hand examines the Social Assistance Organic Law (SOAL), the promotional structure of the same and the participation of the population through the decentralization and municipalization of Social Assistance Politic. The study developed from bibliographical and field research, which has resulted in academic production and handles initially social assistance politic. Following this, decentralization is discussed from different moments in the history of the humanity. There follows the presentation of the politic and practice of social assistance. As to the field research, three Campo Grande (South Mato Grosso) town councillors were interviewed and twenty-one local agents from the municipality of Coxim. On the basis of these statements and interviews it can be observed that the decentralization process is being implanted, albeit to a greater or lesser degree, in different ways, depending on the capacity and knowledge of those involved in this process. The differences registered can also be attributed to political desire which reduces the possibilities of the desired transformation.

KEYWORDS: Social Assistance Organic Law – Decentralization – Municipalization.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL, Leis. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal Centro Gráfico, 1988.
- _____. Ministério da Previdência Social. *Política nacional de assistência social*. Brasília, 1997.
- _____. Ministério da Previdência e Assistência Social. I CNAS - Conferência Nacional de Assistência Social. *Anais...* Brasília, 1995.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. 1º Encontro de Serviço Social na Esfera da Seguridade Social no Brasil – Painel Assistência Social. *Caderno de Comunicações*, Belo Horizonte : CEFESS, Julho de 1997.
- DANANI, Claudia C. El nuevo rol de los municipios frente a la descentralización. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 54, ano XVIII, jul. 1997.
- FAGNANI, Eduardo et alii. *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo : Cortez, 1998.
- FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é política social*. 5. ed. São Paulo : Brasiliense, 1991.
- GALPER, Jeffry. *Política social e trabalho social*. São Paulo : Cortez, 1986.
- JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e Municipalização no Brasil. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 56, ano XVIII, jul. 1998.
- MARTINEZ, Paulo. *Política: ciência, vivência e trapaça*. 10.ed. São Paulo : Moderna, 1996.
- MARTINS, Lilia Christina de Oliveira. *A relação assistente social - cliente na prática da assistência social*. Artigo resultante da tese de dissertação de mestrado apresentado à PUC-SP, 1988.

- RAICHELIS, Raquel et al. (org.). *Diretrizes para a elaboração de planos municipais de assistência social*. São Paulo : IEE/PUC-SP; Brasília : Secretaria de Assistência Social/MPAS, 1988.
- RAICHELIS, Raquel. Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 56, ano XVIII, jul. 1998.
- ROCHA, Paulo Eduardo. Financiamento da assistência social. *Cadernos Abong*, São Paulo, n. 21, 1997.
- ROVERSI-MÔNACO, Fábio. Descentralização e centralização. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília : UNB, 1998. V.1.
- SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; FALCÃO, Carmo. *A assistência social brasileira: descentralização e municipalização*. São Paulo : Educ, 1990.
- SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *Carta-Tema: A Assistência Social no Brasil 1983-1990*. São Paulo : Cortez, 1991.
- STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 54, ano XVIII, jul. 1997.
- YASBECK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. 2. ed. São Paulo : Cortez, 1996.