

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**TESE DE DOUTORADO**

**AS DISPUTAS DE PROJETOS POLÍTICOS NA CONSTRUÇÃO DAS  
POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: AS EXPERIÊNCIAS DOS  
CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE  
CASCAVEL E DE TOLEDO (OESTE PARANAENSE)**

**ALUNA: ZELIMAR SOARES BIDARRA**

**ORIENTADORA: PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. MARIA DA GLÓRIA M. GOHN**

2004



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**TESE DE DOUTORADO**

**AS DISPUTAS DE PROJETOS POLÍTICOS NA CONSTRUÇÃO DAS  
POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: AS EXPERIÊNCIAS DOS  
CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE  
CASCAVEL E DE TOLEDO (OESTE PARANAENSE)**

**ZELIMAR SOARES BIDARRA**

**ORIENTADORA: PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. MARIA DA GLÓRIA M. GOHN**

Este exemplar corresponde à redação final (tese)  
defendida por Zelimar Soares Bidarra e aprovada  
pela Comissão Julgadora.

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Assinaturas da Comissão Julgadora:

---

Profa. Dra. Maria da Glória M. Gohn (orientadora)

---

Prof. Dr. Newton Antônio Paciulli Bryan

---

Profa. Dra. Evelina Dagnino

---

Prof. Dr. José Roberto Montes Heloani

---

Profa. Dra. Ana Amélia da Silva

2004

**Catálogo na Publicação elaborada pela biblioteca da Faculdade  
de Educação/UNICAMP**

Bibliotecária: Rosemary Passos - CRB-8<sup>a</sup> /5751

Bidarra, Zelimar Soares.

B473d As disputas de projetos políticos na construção das políticas de assistência social: as experiências dos Conselhos Municipais de Assistência Social de Cascavel e de Toledo (oeste paranaense) / Zelimar Soares Bidarra, CD, [c.n.], 2004.

Orientador: Maria da Glória Marcondes Gohn  
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Políticas públicas. 2. Assistência social. 3. Espaços públicos. 4. Democracia.  
I. Gohn, Maria da Glória Marcondes. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

04-048-BFE

...o início da elaboração crítica é a consciência daquilo que somos realmente, isto é, um ‘conhece-te a ti-mesmo’ como produto do processo histórico até hoje desenvolvido, que deixou em ti uma infinidade de traços recebidos sem benefício no inventário. Deve-se fazer, inicialmente, este inventário. (GRAMSCI, 1987, p. 12).



## DEDICATÓRIA

Dedico essa Tese:

aos meus filhos Beatriz e Bernardo que, mesmo sem entenderem o que estava acontecendo, não cobraram mais do que eu podia dar. As conquistas obtidas fazem parte de um incansável desejo de busca por algo melhor;

à Laudicéa, minha mãe, ao Jorge e ao "povo parente" que, incondicionalmente, acreditam naquilo que eu faço e me incentivam a seguir em frente.

## AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UNICAMP pelas oportunidades.

À orientadora Profa. Dra. Maria da Glória M. Gohn que me escolheu e acolheu durante a estada no GEMDEC/UNICAMP. A sua coragem, persistência e retidão acadêmica são mais do que exemplo, são fontes de inspiração para todos nós que estamos começando. A sua postura acadêmica é um legado da universidade pública.

Aos professores Newton Bryan e Evelina Dagnino pelas críticas e sugestões na ocasião do exame de qualificação.

À UNIOESTE:

pela liberação;

aos funcionários da Biblioteca do *campus* de Toledo que não mediram esforços para facilitar os meus estudos;

ao Colegiado do Curso de Serviço Social da UNIOESTE (àqueles com os quais tenho cumplicidade).

À CAPES, pela bolsa de estudos.

À Secretaria de Ação Social do município de Cascavel e à Secretaria de Assistência Social do município de Toledo pelo respeito dispensado a essa pesquisa.

Às assistentes sociais Cleonice Ravázio (Secretaria Executiva do CMDCA/CMAS-Cascavel) e Simone Beatriz Ferrari (Departamento Técnico da SMAS-Toledo) pela imensa colaboração com essa pesquisa.

Aos Conselhos Municipais de Assistência Social de Cascavel e de Toledo pela forma comprometida de atuação na Política de Assistência Social.

Aos entrevistados que doaram parte do seu tempo para "me colocarem a par" do que acontecera e acontecia em suas atuações nos processos de construção das Políticas Municipais de Assistência Social. Sem esses "olhares" e "justificativas" eu não teria tido acesso às riquezas de tal construção. Sou-lhes profundamente agradecida.

Às professoras Nelsi, pelo trabalho de correção gramatical, e a Marlete que, a muito tempo, faz para mim o trabalho de editoração e acompanha meu desespero com a "máquina".

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	<b>xi</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>xiii</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>xv</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>1 UM FECUNDO CONFRONTO DE PERSPECTIVAS TEÓRICO-POLÍTICAS NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	<b>17</b>
1.1 A "CONSTITUIÇÃO CIDADÃ" E O PROJETO PARTICIPATIVO PARA A CONCEPÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	18
1.2 AS POLÊMICAS SOBRE AS NOÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICA, ESPAÇO PÚBLICO E PROJETO POLÍTICO - NOS MARCOS DO NEOLIBERALISMO.....	20
1.3 A REFORMA DO ESTADO E O EMBATE ENTRE PROJETOS POLÍTICOS - AS REPERCUSSÕES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	46
1.3.1 O Projeto da Vertente Conservadora (Conservador ou Reformista Neoliberal) .....	49
1.3.2 O Projeto da Vertente Democrática (ou Progressista) .....	56
<b>2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: AS DISPUTAS PELA AFIRMAÇÃO DE UM SIGNIFICADO</b> .....	<b>63</b>
2.1 O PERCURSO DE LEGITIMAÇÃO/INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	67
2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS) E A NORMA OPERACIONAL BÁSICA (NOB-AS/NOB 2) NO DIRECIONAMENTO DO SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (SDPAS).....	80
2.3 AS BASES DA CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ.....	88
2.4 CENÁRIOS DOS MUNICÍPIOS DE CASCAVEL E DE TOLEDO E A DEMANDA POR ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	95
2.5 OS PROCESSOS DE ORGANIZAÇÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CASCAVEL E DE TOLEDO.....	116
<b>3 OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESPAÇOS PARTICIPATIVOS E DE DISPUTAS DE PROJETOS</b> .....	<b>131</b>
3.1 OS CONSELHOS GESTORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	136

3.2 A CRIAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CASCAVEL (CMAS-CVEL) E DE TOLEDO (CMAS-TOO).....	139
3.3 A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CASCAVEL E DE TOLEDO .....	163
3.4 A FUNÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CASCAVEL E DE TOLEDO.....	177
<b>4 O PROJETO POLÍTICO PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS EXPERIÊNCIAS DO CMAS-CASCAVEL E DO CMAS-TOLEDO: CONSTRUINDO A "GESTÃO DESCENTRALIZADA" .....</b>	<b>191</b>
4.1 A CONFLUÊNCIA PARA A DESCENTRALIZAÇÃO .....	193
4.2 A ESTRATÉGIA DA CAPACITAÇÃO/ASSESSORIA.....	212
4.3 O EIXO DA PACTUAÇÃO: PARCERIA/COOPERAÇÃO .....	218
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>227</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>233</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>245</b>
ANEXO 1 - PERFIL DOS ENTREVISTADOS.....	247
ANEXO 2 - RELAÇÃO DAS ENTIDADES CADASTRADAS JUNTO AO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE TOLEDO (DADOS DE AGOSTO DE 2003).....	249

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - DESPESAS ORÇADAS PELA SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL DE CASCAVEL .....	23
QUADRO 2 - DESPESAS ORÇADAS PELA SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE TOLEDO .....	24
QUADRO 3 - DESPESAS EXECUTADAS PELA SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE TOLEDO.....	24
QUADRO 4 - POPULAÇÃO RESIDENTE E SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO .....	107
QUADRO 5 - VIOLÊNCIA - CONTRA A PESSOA E O PATRIMÔNIO.....	111
QUADRO 6 - CARÊNCIAS ABITACIONAIS .....	112
QUADRO 7 - NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS FORMAIS NA AMOP.....	112
QUADRO 8 - INDICAÇÃO DE ESCOLARIZAÇÃO .....	113
QUADRO 9 - SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES QUANTO À DATA DE CRIAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	126
QUADRO 10- SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES QUANTO AO MODELO ADOTADO PARA A ELABORAÇÃO DAS LEIS INSTITUIDORAS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	126



## RESUMO

Esta tese versa sobre as disputas de projetos políticos na construção de Políticas Municipais de Assistência Social. A pesquisa resgata situações objetivas em que têm se dado alguns dos processos de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.742/93. O objetivo foi o de evidenciar os caminhos e analisar as contribuições dadas pelos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS's), de Cascavel e de Toledo (Paraná), para que se efetivasse uma nova forma de concepção, de estruturação e de gestão das Políticas de Assistência Social. Porém, para que as ações assistenciais que decorrem dessas Políticas correspondam às formas de satisfação dos direitos sociais pressupostos pelas LOAS e, para que esses direitos cheguem aos seus destinatários, é necessário investir-se em um efetivo funcionamento dessas Políticas. Para isso a investigação centrou-se na análise das experiências empreendidas pelo CMAS-Cascavel e pelo CMAS-Toledo que, por meio de alternativas políticas diferenciadas, buscaram direcionar suas respectivas Políticas Municipais de Assistência Social em conformidade com as expectativas de uma construção mais plural e democrática das ações relativas a essa área. Portanto, pode-se dizer que, a defesa da participação e da democratização dos processos decisórios é o ponto de contato crucial que influi nas condições em que se estabelecem as relações entre alguns dos representantes de segmentos da sociedade civil e do poder estatal, dentro desses Conselhos, nos processos de construção das políticas sociais.



## ABSTRACT

This thesis examines political project disputes in the construction of Municipal Social Welfare Policy. The research collects objective situations in which some implementation processes of the Social Welfare Work Organic Act (LOAS), act 8.742/93, have happened. The goal was to evidence the ways and to analyze the contributions given by Municipal Social Welfare Councils (CMAS's), in *Cascavel* and *Toledo (Paraná)*, so that a new concept, structure and management of Social Welfare Policies were put into effect. Social welfare actions that derive from these Policies must correspond to the forms of social rights' satisfaction presupposed by the LOAS and, so that these rights reach their addressees, it is necessary to invest in the effective operation of these Policies. The investigation focused on the analysis of experiences undertaken by CMAS-*Cascavel* and CMAS-*Toledo* which, by means of differentiated political options, seek to manage their respective Municipal Social Welfare Policies according to the expectations of a more comprehensive and democratic construction of actions in this area. The defense of participation and democratization in decision-making processes is the crucial link that influences the conditions in which, within these Councils, the relationship between some representatives of civil society and the government are established in social policy construction processes.



## INTRODUÇÃO

Desde o início dos anos 80, os estudos e os debates sobre a temática da Assistência Social constituem um importante e fecundo campo de reflexão para o Serviço Social. A temática tem relação imediata com as experiências profissionais dos assistentes sociais, daí o engajamento das entidades representativas da categoria profissional na proposição e na defesa da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei n. 8.742 de 07/12/93).

O processo de implementação da LOAS implicou reformulações nas rotinas profissionais dos assistentes sociais. Isso fez com que a grande maioria tivesse que rever e reconstruir as referências políticas e teóricas com as quais lidavam no campo da Assistência Social. De acordo com os **Princípios e Diretrizes** da LOAS (Arts. 4º e 5º), as referências teóricas e políticas que definem a Assistência Social diferem das prerrogativas do assistencialismo e da filantropia<sup>1</sup> e devem ter o compromisso com as lutas pela defesa dos direitos sociais e a supressão das formas de exclusão<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Segundo FALEIROS (1991, p. 46): "A filantropia consiste na institucionalização da ajuda econômica, através da canalização de recursos, a categorias ou pessoas definidas pelos próprios organismos com um caráter humanista, voluntário e de boa vontade (...)."

Para ALAYÓN (1995, p. 15-16) "...o assistencialismo é uma das atividades sociais que historicamente as classes dominantes implementaram para reduzir minimamente a miséria que geravam e para perpetuar o sistema de exploração (...). O termo *assistencialismo* pode induzir a erro, pois, em algumas ocasiões parece que se faz referência a uma ajuda material de enorme magnitude; ora, não foi precisamente a ajuda material aos despossuídos o que prevaleceu nessa forma de ação social - o essencial, mais que aquela ajuda, era a assistência espiritual, as lições morais, os intermináveis conselhos, as propostas de esperança e resignação. Em tudo aparecia, fluidamente, o paternal, o donativo, o 'generoso' de mão cheia; mas o estilo mudava significativamente quando se tratava de assistir com bens concretos aos necessitados..."

<sup>2</sup> Para MARTINS (1997), a categoria da exclusão é uma das mais problemáticas, cujo uso indiscriminado pouco tem ajudado a esclarecer o conteúdo do fenômeno a que ela se reporta. Para ele (p. 15-17), "...rigorosamente falando, *não existe exclusão: existe contradição, existem vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes*; existe o conflito pelo qual a vítima dos processos excludentes proclama seu inconformismo, seu mal estar, sua revolta (...) Essas reações, *não se dão fora* dos sistemas econômicos e dos sistemas de poder. Elas constituem o imponderável de tais sistemas, *fazem parte deles ainda que os negando* (...). As reações não ocorrem de fora para dentro; elas ocorrem no interior da realidade problemática, 'dentro' da realidade que produziu os problemas que as causam (...) [grifos no original]"

A razão para a escolha do tema da Assistência Social e o foco da análise em experiências de construção da Política de Assistência Social está relacionada à algumas inquietações profissionais enfrentadas pelos assistentes sociais nos diferentes espaços em que desenvolvem a ação profissional, no meu caso, a docência do curso de Serviço Social da UNIOESTE/PR.

Ao adentrar no universo dos debates, das produções e publicações sobre a temática da Assistência Social foi possível detectar a existência várias lacunas. Em alguns casos, parece que as lacunas são propositais e em outros remetem-nos para os limites da produção social do conhecimento. Isto pode ser explicado pela premissa marxiana, na qual a realidade é rica em determinações e nenhum olhar tem a possibilidade de, por si só, apreender e esgotar o real. Assim, esta tese teve o objetivo primordial de participar do processo de preenchimento de algumas dessas lacunas, isto é, de contribuir com os processos de construção dos conhecimentos sobre as “múltiplas determinações” que constituem a história da Assistência Social, no Brasil.

Durante as leituras, observou-se que os estudos sobre a Assistência Social têm sido composto por análises que exploram os seguintes aspectos: a trajetória histórica da Assistência Social como política setorial e sua relação com as demais políticas sociais (a intersetorialidade); a conjuntura política do país e as restrições e retrações para os avanços e a consolidação dos direitos sociais prescritos na LOAS; o funcionamento dos conselhos gestores e dos fóruns de Assistência Social (as possibilidades de construção dos espaços públicos e da democracia).

Nos trabalhos consultados, percebeu-se a reiteração do "instituído" caráter público e democrático da construção da Política de Assistência Social. Nesses trabalhos, a trama desenvolve-se como se as polêmicas sobre as noções de política pública e de espaços públicos democráticos fossem secundárias, ou mesmo que as possíveis divergências já tivessem sido superadas quando da aprovação da LOAS. Isso suporia a existência de um consenso teórico firmado - o que não é verdade. Os impasses teóricos são instigantes e devem, cada vez mais, ser explorados. A imprecisão conceitual sobre as noções de política pública e espaços públicos

democráticos, muitas vezes, contribui para reforçar uma percepção naturalizada da mistura entre as "coisas" públicas e privadas. A existência da mistura, o *mix*, e a sua incorporação como que constitutiva da história do poder público é uma marca da formação social brasileira e se atualiza na nossa cultura política<sup>3</sup>.

Assim, a sociedade brasileira tem sido signatária de entendimentos ambíguos sobre essas noções. Ora as noções de política pública e de espaço público dão consistência aos argumentos de projetos democráticos, ora dão maior densidade e servem para justificar as formas de apropriações da riqueza social realizadas por setores ligados a uma tradição governamental conservadora, patrimonialista e privatista que operacionaliza as suas intenções e projetos através da indistinção entre o que é público e o que é privado, caracterizando, assim, o particularismo brasileiro - "...a generalização de uma cultura política impregnada de golpismos e autoritarismo." (NOGUEIRA, 1998, p. 14).

Para um leitor desavisado parece que, com a promulgação da LOAS, imediatamente, a Assistência Social consagrou-se e passou a ser efetivada como política social pública e o seu processo de implementação tornou-se "naturalmente" democrático em virtude da existência dos conselhos gestores que, por força da Lei, são espaços para a participação plural de setores da sociedade.

O contexto favorável à ampla difusão das premissas do projeto neoliberal repercutiu nos debates e nas orientações que instruíam os procedimentos para a organização nacional da

---

<sup>3</sup> Segundo BOBBIO et alli (1992, p. 306), a Cultura Política diz respeito ao "... conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e [tem] como objeto fenômenos políticos (...) relativos às instituições, à prática política, às forças políticas operantes num determinado contexto..." Logo, a Cultura Política é uma forma de registro dos códigos de interação social que os sujeitos admitem como válidos para as relações que se reportam às dimensões públicas e privadas da vida social.

Para GOHN (2001b, p. 122), "...Cultura Política diz respeito aos valores que os indivíduos e grupos desenvolvem em relação à polis e à área pública ao longo da trajetória de suas experiências individuais e coletivas. Ela está presente nas estruturas mentais (imaginário simbólico-cultural) e nos comportamentos dos indivíduos e grupos sociais..."

Política de Assistência Social. Em virtude disso, pelo menos, duas alternativas colocaram-se no cenário nacional e destacaram-se como caminhos a serem seguidos pelos estados e municípios para a construção descentralizada dessa Política.

A primeira alternativa deriva da proposta de Reforma do Estado que se adensou no projeto conservador e preconiza uma forma "minimalista" de o poder público atuar na implementação das políticas sociais. Esse projeto ampliou o ambiente de defesa da retração dos investimentos e das responsabilidades estatais para com as políticas sociais.

As diretrizes do projeto conservador estão comprometidas com a reprodução do traço privatista e assistencialista com relação à operacionalização da Política de Assistência. É possível dizer-se que tal projeto funde-se, satisfatoriamente, com a **concepção**<sup>4</sup> *stricto sensu* da Assistência Social, aquela que representa a visão mais tradicional da benesse e da caridade.

Com razoável facilidade de penetração nos foros decisórios, esse projeto tem disputado a representação hegemônica da área da Assistência Social e tem atraído adesões de pessoas de diferentes vertentes políticas. No caso dos conselhos gestores da Política de Assistência Social, pode-se dizer que os defensores dessa perspectiva nem sempre são os representantes do segmento governamental e, quando são, também, não estão sozinhos, porque há representantes do segmento não-governamental que se inspiram em tal projeto. Certamente, os que defendem a implementação dessa Política com base na **concepção stricto sensu** não a vêem e nem admitem que a Assistência Social corresponda ao direito social e, por isso, insistem na proposição das coberturas fragmentadas e focalizadas.

A grande influência que a **concepção stricto sensu** exerce naqueles que disputam a direção da Política de Assistência é um importante obstáculo a ser enfrentado e superado pelos conselheiros nos espaços dos conselhos gestores. Geralmente, na defesa desta **concepção**, têm-se como aliados os representantes do setor governamental e uma parte dos representantes do segmento não-governamental oriundos das entidades sociais,

---

<sup>4</sup> As definições sobre as concepções *stricto sensu* e *lato sensu* estão dispostas no Capítulo I.

...as instituições tradicionais de caridade que atuam no campo da emergência social, motivadas por sentimentos de compaixão, filantropia e misericórdia em relação aos pobres, possuem fortes laços assistencialistas e paternalistas e estreitos vínculos com os interesses imediatos da população. Articuladas às igrejas e ao setor privado possuem acesso garantido ao fundo público e assumem papel complementar às políticas governamentais... (OLIVEIRA NETO, apud RAICHELIS, 1998, p. 236-237).

Essas instituições não têm vínculo com as lutas por direitos sociais e, em geral, aliam-se ao poder governamental para preservar os espaços que se habituaram a ocupar nos restritos círculos decisórios. Esse tipo de aliança mantém os estreitamentos dos canais de negociação e de deliberação e ignora a partilha democrática do poder. Com isso, dificultam-se os exercícios e a aprendizagem da construção de processos democráticos na sociedade brasileira. Aqueles que constroem essas perniciosas alianças não admitem a existência de espaços heterogêneos para a publicização e a discussão democrática de problemas sociais e não aceitam a representação plural de interesses porque não concebem o fato de que todos os segmentos sociais têm direito à cidadania.

A convergência de interesses entre representantes de segmentos que, a princípio, deveriam ter posições antitéticas pode ser considerada como um indicador de que a questão da paridade não se esgota na divisão equitativa de assentos porque ela não é para garantir a paridade da representação política. Esta é muito mais complexa e envolve uma gama de condicionamentos que não cabem dentro de um padrão numérico estático. Muitas vezes, observa-se, durante os trabalhos dos conselhos, que os aspectos defendidos por parte dos representantes do segmento da sociedade civil tendem para a conservação de premissas arcaicas e patrimonialistas<sup>5</sup> que têm longo lastro na cultura política brasileira.

A questão da paridade, muitas vezes, compromete a estrutura da representação dentro dos conselhos caracterizando profundas desigualdades e reposição de hierarquias. Não obstante,

---

<sup>5</sup> O patrimonialismo corresponde a um tipo de "... ação política (...) orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação (...)." (CARVALHO, 2001, p. 221).

é preciso compreender que a “...paridade, portanto, parece intrinsecamente relacionada não apenas ao reconhecimento do ‘outro’, mas também à capacidade de estabelecer com ele acordos contingentes em torno de demandas específicas.” (TATAGIBA, 2002, p. 59).

Nas situações em que os interesses dos segmentos mais espoliados confluem para validar aquilo que está sendo preconizado no projeto conservador que, por essência, corresponde às aspirações das elites, pode-se dizer que o pensamento conservador<sup>6</sup> não encontra adversários que portem projetos consistentes e articulados para que, com ele, disputem a hegemonia<sup>7</sup> da concepção e da gestão de políticas sociais, especialmente, da Política de Assistência Social que trata das situações de desigualdade social.

A segunda alternativa representa uma combinação entre o que defende o projeto democrático e a **concepção *lato sensu*** da Assistência. As proposições políticas contidas no projeto democrático têm lastro com os movimentos pela democratização do país. Esses movimentos empreenderam esforços no sentido de assegurar questões fundamentais para a democracia, tais como: a questão da cidadania, do reconhecimento e do acesso aos direitos. Dessa forma, os defensores de tal projeto sinalizam para uma organização mais progressista da

---

<sup>6</sup> Segundo IAMAMOTO (1992, p. 22-23), "A fonte de inspiração do pensamento conservador provém de um modo de vida do passado, que é resgatado e proposto como uma maneira de interpretar o presente e como conteúdo de um programa viável para a sociedade capitalista (...). O conservadorismo não é assim apenas a continuidade e persistência no tempo de um conjunto de idéias constitutivas da herança intelectual européia do século XIX, mas de idéias que, reinterpretadas, transmutam-se em uma ótica de explicação e em projetos de ação favoráveis à manutenção da ordem capitalista..."

<sup>7</sup> Está se pensando a concepção de hegemonia no sentido formulado por Gramsci (1987), no qual, a hegemonia refere-se a um modo de exercício do poder através do qual se busca conquistar a capacidade de dirigir um processo político mediante a adesão voluntária e crítica, ou consentimento ativo dos sujeitos com os quais está se partilhando uma concepção do mundo (projeto). Então, para os objetivos desse trabalho “...A hegemonia é então (...) todo um conjunto de práticas e expectativas sobre a totalidade da vida: nossos sentidos e distribuição de energia, nossa percepção de nós mesmos e nosso mundo. É um sistema vivido de significados e valores – constitutivo e constituidor – que, ao serem experimentados como práticas, parecem confirmar-se reciprocamente. Constitui assim um senso da realidade para a maioria das pessoas na sociedade, um senso de realidade absoluta, porque experimentada...” (WILLIAMS, 1979, p. 113).

Política de Assistência Social, isto é, para que ela seja uma forma de realização de direitos. Contudo, as idéias presentes nesse projeto ainda não se enraizaram na sociedade brasileira e, por isso, corre-se o risco de não conseguir elevar a Assistência Social à efetiva condição de política pública.

O projeto democrático fez uma importante aposta política nas atuações dos conselhos gestores, haja vista a possibilidade de esses conselhos funcionarem como mecanismos de ampliação da participação popular. Mediante essa participação, os conselhos gestores podem pôr freio às ações que pretendem desrespeitar os direitos sociais, em virtude da frágil condição de reconhecimento político e jurídico desses direitos. Na cultura política brasileira, os direitos sociais, ora podem ser assimilados como fonte de legitimação política dos interesses das elites dominantes, ora como conquista dos segmentos organizados da classe trabalhadora.

Os conselhos gestores podem ser, ao mesmo tempo, arenas para a representação e disputas entre propostas totalmente diferenciadas mas, também, podem ser foros para a preservação do tipo da gestão das políticas sociais que melhor correspondam aos interesses dos governantes. Logo, esses conselhos abrem-se para os embates entre perspectivas que, nem sempre, são de todo contrárias e permitem que os sujeitos mantenham suas posições nas disputas entre projetos políticos.

...os conselhos [gestores] são espaços com caráter duplo: implicam de um lado, a ampliação do espaço público – atuando como agentes de mediação dos conflitos, mas de outro lado, dependendo da forma como são compostos, poderão eliminar os efeitos do *empowerment*, do sentido de pertencer dos indivíduos, e reafirmar antigas práticas herdeiras do fisiologismo... (GOHN, 2001a, p. 108).

Nem todos os espaços dos conselhos gestores e nem todos os projetos políticos têm o compromisso com a construção democrática da Política de Assistência Social, ainda que, por vezes, indiquem a presença de elementos democráticos nas suas pautas, como nos exemplos dos princípios da descentralização e da parceria de gestão. Entretanto, esses princípios podem

aparecer tanto como uma reivindicação de projetos conservadores quanto de progressistas e, em cada um deles, satisfazem a finalidades diferenciadas.

Por isso, quando se trata de estudar as características presentes nos projetos que disputam a direção da Política de Assistência Social é preciso não perder de vista os efeitos provocados por uma tradição cultural que afunila a percepção da problemática da Assistência para as relações que transitam na ótica do clientelismo<sup>8</sup> e do assistencialismo.

Assim, a afirmação dos conselhos gestores da Política de Assistência Social como espaços públicos e democráticos é relevante para as práticas políticas<sup>9</sup> desenvolvidas nesses espaços porque, através delas, os sujeitos disputam o controle sobre os instrumentos que dão direção política para as matérias constitutivas dessa Política. Os contornos e os significados que as noções de espaço público e de política pública assumem, em cada experiência de construção da Política de Assistência Social, dependem dos projetos políticos que disputam a direção hegemônica dessa Política, porque

...Escolhas e projetos possuem bases sociais, sem prejuízo do labor da criatividade, da imaginação, em sua urdidura. Eles variam graças a essa criatividade constitutiva e incansável bem como em função de sua interação com outras escolhas e projetos individuais e coletivos (...). Mas escolhas e projetos tampouco consistem em decisões e aberturas cegas para o futuro (...). (DOMINGUES, 2002, p. 57-58)

---

<sup>8</sup> Para NUNES (1999, p. 40-41): "... o clientelismo é um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada (...) [sem] nenhum tipo de regulamento formal (...)."

<sup>9</sup> Está se entendendo como Práticas Políticas (ou Sociais) as ações humanas que produzem as condições de existência da vida humana, seja na sua dimensão material - como trabalho social, seja na sua dimensão político-cultural - que produzem os códigos de interação e os meios de validação e de legitimidade desses códigos. Essas práticas têm dimensão teleológica porque nelas os homens projetam suas intencionalidades e finalidades, bem como elaboram os meios e as estratégias para alcançá-las. (IAMAMOTO, 1992).

Seguindo o caminho inaugurado pelo trabalho de RAICHELIS (1998) e acrescentando outros ingredientes, as análises desenvolvidas, nessa tese, procuram revelar como os significados das noções de política pública e de espaço público, presentes nos projetos conservador e democrático, manifestam-se nas Políticas Municipais de Assistência Social concebidas mediante intensos processos de disputas dentro dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS's), dos municípios de Cascavel e de Toledo, região oeste paranaense, no período de 1996 à 2001.

A escolha desses Conselhos, como unidades do estudo de casos, foi intencional devido às influências que eles exerceram, no contexto regional, desde os primeiros momentos do processo de implementação da LOAS. As experiências dos Conselhos de Cascavel e de Toledo têm implicado sucessivos redirecionamentos e reformulações nas relações políticas, culturais e institucionais na área da Assistência Social.

A investigação buscou saber como os conselheiros, aqueles que participaram dos momentos de definição e organização das Políticas Municipais de Assistência Social, descreviam os processos de disputas e que elementos eles assinalavam como sendo decisivos para o sentido que fora dado a essas Políticas<sup>10</sup>. Além disso, buscou-se conhecer as alternativas utilizadas para garantir que os Conselhos Municipais de Assistência Social exercessem suas competências, inclusive regimentais, para que as decisões sobre as orientações dessas Políticas representassem as expectativas e intencionalidades desses Conselhos. Afinal, interessava descobrir em que condições os Conselhos participaram e se estava ocorrendo a partilha de poder, entre poder público e Conselhos, no curso desse processo.

O estudo de esferas públicas locais no caso brasileiro constitui tarefa tão promissora quanto ingrata. A inexistência de uma tradição de estudos nessa área dificulta as analogias, as inferências e a avaliação das possibilidades de generalização dos resultados obtidos nos estudos de caso, impondo, ainda, a necessidade de elaboração de um marco analítico-conceitual a partir de referências teóricas constituídas em outros contextos e cuja possibilidade

---

<sup>10</sup> O termo Política(s) que ao longo do trabalho é utilizado com a letra inicial em maiúscula refere-se sempre a Política de Assistência Social.

de transposição à situação brasileira necessita ser, em todas as suas fases, avaliada. (COSTA, 2002, p. 81)

Partiu-se, por isso, do pressuposto que, para serem descritos como espaços públicos democráticos, os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS's) deveriam proporcionar debates e confrontos entre as alternativas políticas enunciadas pelos conselheiros, bem como estimularem a formulação de pactos comuns. E, também, na condição de espaços públicos, deveriam exercitar a partilha eqüitativa dos processos decisórios entre as representações das organizações da sociedade civil e o do segmento governamental para que as questões, intituladas como públicas, tivessem como referente aquilo que está sendo denominado de interesse público, isto é, o conjunto de necessidades e de reivindicações que correspondem aos interesses mais abrangentes de uma coletividade.

Desde o início, a expectativa era a de que, mediante a experiência de um funcionamento público e plural, os Conselhos Municipais de Assistência Social se tornassem espaços de aprendizagens políticas e que mantivessem o compromisso inscrito pela LOAS com a construção dos princípios da cidadania democrática, a qual pressupõe a insistente busca pela realização da igualdade.

Assim, as questões centrais que balizaram essa pesquisa foram: Os Conselhos Municipais de Assistência Social são os espaços onde ocorrem a articulação e a negociação para a concepção das Políticas Municipais de Assistência Social? Através da atuação desses Conselhos está se conseguindo democratizar a construção dessas Políticas? Como os Conselhos trabalham para defender a realização da Política de Assistência como uma política pública? Como os Conselhos trabalham a construção do consenso sobre as propostas que estão sendo disputadas? A representação do segmento não-governamental consegue formular e negociar projetos diferenciados dos que são encaminhados pelo Órgão Gestor<sup>11</sup>? Enfim, como são os projetos que organizam as Políticas Municipais de Assistência Social de Cascavel e de Toledo.

---

<sup>11</sup> Órgão Gestor significa a estrutura da administração pública, em cada nível de governo, que tem a responsabilidade de gerenciar a Política de Assistência Social. (NOB, 1999).

Para descobrir o papel desses Conselhos Municipais nos processos de construção das Políticas de Assistência utilizou-se a técnica do estudo de casos que pareceu ser a mais adequada para o objetivo de realizar uma análise comparativa entre essas experiências. Com essa análise, a pretensão foi estabelecer as aproximações e as diferenciações entre as características presentes nas Políticas Municipais de Assistência Social de Cascavel e de Toledo.

A amostra compreendeu dez conselheiros, representantes dos segmentos governamental e não-governamental, dos referidos Conselhos<sup>12</sup>. As entrevistas<sup>13</sup> foram realizadas com conselheiros dos períodos da primeira gestão e da terceira gestão, dos respectivos Conselhos. A escolha desse critério foi proposital porque se tinha o conhecimento de que até a terceira gestão ocorreram muitas reconduções de conselheiros. A permanência de um grupo significativo de conselheiros possibilitou que as principais decisões sobre o direcionamento das Políticas fossem tomadas por pessoas que já haviam adquirido intimidade e tinham ampliado seus conhecimentos sobre os assuntos na área da Assistência Social. Obter relatos de conselheiros que fizeram parte da composição dos CMAS's, no período demarcado, foi fundamental para conhecer e analisar os percursos de construção das Políticas em cada município. Os aspectos evidenciados nesses olhares retrospectivos favoreceram a comparação entre as experiências de Cascavel e de Toledo.

Assim, trabalhou-se com relatos de pessoas que tiveram, no mínimo, quatro anos de vivência nos embates políticos dos referidos Conselhos. Os depoimentos revelaram uma riqueza de detalhes sobre as experiências compartilhadas nestes Conselhos. Também, obteve-se de todos

---

<sup>12</sup> Inicialmente, havia-se previsto que a amostra seria de 08 conselheiros, sendo 04 para cada Conselho Municipal. Porém, no curso da investigação sentiu-se a necessidade de ampliar o número para que a pesquisa pudesse contemplar os relatos de dois sujeitos, cujas atuações foram fundamentais no processo de organização da Política de Assistência em seus respectivos municípios.

<sup>13</sup> Utilizou-se a técnica da entrevista semi-estruturada, com um roteiro mínimo de questões.

os entrevistados a autorização para gravar os seus depoimentos, mas com o compromisso de não identificá-los no corpo do trabalho.<sup>14</sup>

O processo de investigação foi complementado com informações obtidas com funcionários dos Órgãos Gestores da Política de Assistência Social, no município de Cascavel, a Secretaria de Ação Social e de Toledo, a Secretaria de Assistência Social. Nos contatos com esses técnicos procurou-se ampliar o conhecimento sobre algum aspecto que não tivesse ficado claro nas leituras dos documentos da fonte primária.

A fonte primária foi composta pela documentação produzida pelos Conselhos Municipais de Assistência Social, tais como: os Planos Municipais de Assistência Social<sup>15</sup>; as Resoluções; os Boletins Informativos; os Relatórios de Gestão; Atas das Reuniões<sup>16</sup> e outros. A coleta de dados ocorreu entre fevereiro de 2002, com o início das leituras dos documentos e o acompanhamento das sessões plenárias desses Conselhos e foi finalizada, com a última entrevista, em junho de 2003.

---

<sup>14</sup> Para proteger a identidade do narrador estipulou-se um código e cada entrevistado foi designado da seguinte forma: para o lugar do seu nome, recebeu uma letra aleatória que está acompanhada da posição com relação ao segmento que representada, bem como o município de que faz parte. Como por exemplo: M - Não-gov/Too ou X - Gov/ Cvel. Além disso, na transcrição das fitas procurou-se preservar as marcas e traços da fala enunciados pelos depoentes. E, assim, eles vão aparecer no corpo dessa tese. Um breve perfil dos entrevistados encontra-se disposto no Anexo 1.

<sup>15</sup> "Plano - é a diretriz básica que norteia a ação do município, e que garante a sua execução. Trata-se de uma ordenação lógica e detalhada da ação a ser desencadeada. Apresenta de forma clara e simples, o trabalho a ser executado, os objetivos, a metodologia e a definição das responsabilidades de cada setor, contemplando aspectos emergenciais, preventivos e promocionais" (ROTEIRO, apud CESCNETO, 1998, p. 67).

<sup>16</sup> Foram consultados: o Primeiro Livro Ata do CMAS-Cvel; 21 Atas correspondente ao período em que se iniciou a discussão da LOAS (set./1994) até a realização da 1ª Conferência Municipal de Assistência Social (out./95); 101 Atas correspondentes ao período que se instalou o CMAS-Cvel (nov./95) até a última sessão de trabalho do ano de 2001(dezembro), período que foi delimitado para a investigação. O acesso a essa documentação dependeu da disponibilidade de tempo e das condições de trabalho dos profissionais da Secretaria de Ação Social e da Secretaria Executiva do CMAS-Cvel. Para o caso do CMAS-Too teve-se acesso a algumas fotocópias de parte do Livro Ata que foi extraviado: 11 Atas correspondentes ao ano de 2001.

O tratamento e análise desse material empírico foi feito a partir da aglutinação e da reconstrução crítica dos aspectos evidenciados como recorrentes e que traduzem o entendimento dos entrevistados<sup>17</sup> sobre o papel dos Conselhos Municipais de Assistência Social com relação à afirmação do caráter de política pública para as Políticas Municipais de Assistência.

Com a pesquisa, percebeu-se que a trajetória da Política de Assistência Social, nos municípios Cascavel e de Toledo, foi determinada pelo princípio de gestão. E, para instituir o trabalho de gestão da Política era importante assegurar que "coisas" pudessem estar ordenadas. A certeza e a garantia da ordenação correspondem a um inestimável valor cultural local, no âmbito das atividades privadas, empresariais ou do poder público. Assim, nos dois municípios, o projeto vitorioso foi aquele que conseguiu convencer e ganhar o apoio da maioria dos conselheiros para o seguinte aspecto: a eficiência na gestão da Política seria obtida mediante o estabelecimento de uma rotina sistemática de ação.

As reflexões que se seguem tratam das contribuições dos Conselhos Municipais de Assistência Social nos processos de disputas para a organização das Políticas Municipais de Assistência Social. Desse modo, as descobertas e as interpretações sobre a trajetória dessas disputas foram estruturadas em quatro capítulos, dispostos da seguinte forma:

O primeiro capítulo apresenta uma breve reflexão sobre a conjuntura política vigente quando da promulgação da Constituição "Cidadã" (1988), a qual põe em destaque o projeto da democracia participativa em que novas perspectivas políticas e teóricas são ensejadas para se construir as noções de política pública e espaço público no âmbito da Política de Assistência Social. Mediante essa Constituição, a Assistência Social alcançou o estatuto de política social de responsabilidade estatal. Porém, logo em seguida, esse estatuto começou a ser questionado e

---

<sup>17</sup> Na medida em que algumas dessas opiniões expressam uma relação com os aspectos mais abrangentes da Política de Assistência Social e não somente com a ocorrência local, achou-se adequado e pertinente utilizar os fragmentos de depoimentos em todo o corpo da tese. Com essas narrativas quer se mostrar como o engajamento e a participação dos entrevistados com os foros de discussão da Política permitiu-lhes um trânsito mais extenso com as idéias que se fazem presentes nos debates nos níveis nacional, estadual e municipal.

atacado pelo projeto de Reforma do Estado do governo de FHC. Assim, as argumentações desenvolvidas nesse capítulo procuram explicar como as tensões e as disputas entre os projetos políticos criaram um ambiente interessante para a exposição das propostas contrárias ou favoráveis à institucionalização do estatuto de política pública da Política de Assistência Social.

O segundo capítulo trata do controverso percurso histórico e das contradições que pressionaram o processo de afirmação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). E, nesse caldo de disputas políticas e culturais sobre o novo significado da Política de Assistência Social, situam-se as reconstruções dos processos de implantação descentralizada dessa Política no estado do Paraná e nos municípios de Cascavel e de Toledo. A questão central desse capítulo são as descobertas das condições políticas e das articulações que influenciaram no direcionamento dos processos de descentralização da Política de Assistência, nos referidos municípios.

O terceiro e o quarto capítulos tratam, diretamente, das análises dos dados obtidos com as entrevistas e com a documentação das fontes primárias. A reflexão sobre o material empírico busca reconstruir e entender as atuações dos sujeitos entrevistados nos processos de implantação das Políticas Municipais de Assistência Social.

O terceiro capítulo procura problematizar o papel dos conselhos gestores na formulação e na preservação das condições participativas inscritas no projeto constitucional da democracia participativa. E discute como os Conselhos Municipais de Assistência Social, na medida em que se constituem como espaços públicos, são fundamentais para garantir com que o poder público cumpra as suas responsabilidades para com a existência de políticas públicas e, em particular, para com a Política de Assistência Social.

O quarto capítulo trata de explicitar os elementos fundamentais da conformação do projeto de Política para a Assistência Social nos municípios de Cascavel e de Toledo. Quando se analisa tais elementos, percebe-se como que eles compatibilizaram as expectativas locais para as estruturas de funcionamento dessas Políticas com as recomendações do projeto de orientação gerencial da administração pública.

E, nas considerações finais procura-se estabelecer a relação entre uma década de LOAS com os trabalhos realizados nos municípios de Cascavel e de Toledo para efetivar, com avanços e retrocessos, as suas Políticas de Assistência Social.

Aqui cabe a reiteração de algumas palavras que têm acompanhado o meu percurso acadêmico e têm servido "como fonte de estímulo e de inspiração diante dos obstáculos e dos desafios vivenciados. Valeu a pena porque: '(...) a riqueza de poder reconstruir um processo em seu interior, a partir das ações empreendidas coletivamente, buscando o significado e o sentido das práticas efetuadas, à luz de teorias mais abrangentes, compensa todos os possíveis equívocos existentes." (GOHN, 1991 - prefácio apud BIDARRA, 1986, p. 12).



## 1 UM FECUNDO CONFRONTO DE PERSPECTIVAS TEÓRICO-POLÍTICAS NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O interesse pelas polêmicas que envolvem as tentativas de construção de um significado hegemônico para as noções de política pública e de espaço público é relevante para aqueles que estão preocupados em entender o processo brasileiro de construção democrática. Discutir tal processo em sua articulação com a implementação de políticas públicas é um caminho para aqueles que entendem que, em tais políticas estão inscritas as intencionalidades e as reivindicações por direitos sociais. Porém, é necessário reconhecer-se que as políticas públicas, sob a égide do neoliberalismo, ainda que focalizadas e seletivas, realizam um mínimo de condição de acesso a certos bens e serviços sociais<sup>18</sup> que não estão disponíveis, dir-se-ia até, que são inacessíveis para alguns segmentos sociais fora dos circuitos dessas políticas.

A realização das políticas públicas é importante para manter viva a crença nos movimentos que depositam, em determinados processos sociais, todas as suas formas de resistência contra a lógica expulsiva e excludente, do modo capitalista de produção. Mesmo sem ultrapassar o perímetro dessa lógica, as políticas públicas são uma mostra concreta de que os processos de enfrentamento das forças sociais não são jogos de soma zero, mas são processos de transformações realizados pela capacidade de negociação política. São essas transformações no modo de conceber o papel das políticas públicas, produzidas a partir da Constituição de 1988, que estão em destaque nesta tese.

---

<sup>18</sup> Os serviços sociais correspondem a uma parte da riqueza social que foi apropriada pelo Estado e retorna à classe trabalhadora nas seguintes modalidades: serviços assistenciais ou previdenciários. *"Assim, é que tais serviços nada mais são, na sua realidade substancial, do que uma forma transfigurada de parcela do valor criado pelos trabalhadores e apropriado pelos capitalistas e pelo Estado, que é devolvido a toda a sociedade (e em especial aos trabalhadores, que deles mais fazem uso)..."* (IAMAMOTO e CARVALHO, 1985, p. 92)

## 1.1 A "CONSTITUIÇÃO CIDADÃ" E O PROJETO PARTICIPATIVO PARA A CONCEPÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A Constituição Federal, de 1988, instituiu um novo marco de regulamentação para a proteção social no qual está pressuposto o reconhecimento e a universalização de direitos - a ampliação da cidadania.

Uma política de proteção social compõe o conjunto de direitos de civilização de uma sociedade ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros. Ela é uma política estabelecida para a preservação, a segurança e dignidade a todos os cidadãos. O fato de não ser uma política de desenvolvimento mas sim de proteção social, não constitui um caráter depreciativo, como querem alguns, mas sim uma nova exigência no trato das relações sociais. (SPOSATI, 1995a, p. 41).

Para bloquear a efetivação dessas conquistas, os representantes do neoliberalismo formularam certos arranjos político-institucionais e investiram em algumas ações estratégicas que causaram sérios limites à garantia dos direitos de cidadania e, ao mesmo tempo, implicaram encurtamentos da cobertura social executada pelo Estado que, nesse contexto, não ultrapassa as fluidas medidas de combate à pobreza, as quais sequer contemplam os mínimos imprescindíveis para a sobrevivência. E, não tendo nenhum compromisso com a eliminação das desigualdades, essas ações servem apenas para atenuar os críticos patamares de pobreza que, ao serem operacionalizadas de modo esporádico, fragmentado e residual limitam-se a focalizarem grupos ou segmentos específicos da população. Por esse caminho, essas ações estatais não fazem mais do que despolitizar os dramas cotidianos da existência dos trabalhadores porque, ao "assistencializar as concessões", impossibilitam aos atendidos ou beneficiários a constituição de um imaginário político sobre direitos.

...É o lugar no qual a pobreza vira 'carência', a justiça se transforma em caridade e os direitos em ajuda, a que o indivíduo tem acesso não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído. É o que Aldaíza Sposati chama de 'mérito da necessidade' que define a natureza perversa de uma relação com o Estado que cria a figura do necessitado, (...) aqui é a própria noção de responsabilidade pública que se dissolve como se fossem naturais os azares

do destino que jogam homens, mulheres e crianças para fora da sociedade. (TELLES, 1999, p. 95).

A "Constituição Cidadã" passou a indicar a necessidade de criar-se e colocar em funcionamento um determinado conjunto de instrumentos políticos que, tomados a partir das premissas da democracia participativa, contribuiria para o aprofundamento do processo da construção democrática da sociedade brasileira.

Naquele contexto político, o texto dessa Constituição representou o resultado mais avançado a que se conseguiu chegar após inúmeros e incansáveis enfrentamentos entre as forças sociais que representavam o segmento mais conservador/reacionário e o segmento progressista, mais comprometido com as lutas pela democracia. Essas lutas tinham como meta uma outra realidade social, na qual a justiça social seria alcançada através de uma ação distributiva radical e profunda, comandada pelo Estado.

Com essa nova legislação estava delineada outra forma de procederem-se as relações entre o Estado, ou melhor, o poder governamental e as diversas estruturas de representação dos segmentos da sociedade civil. Era o desenho de uma nova realidade institucional a qual estava ancorada e seria viabilizada através das práticas de participação popular.

Inclusive, a construção das políticas que integram a área da Seguridade Social seriam realizadas mediante o funcionamento de estruturas institucionais, os conselhos gestores, que garantiriam os espaços necessários para essa participação popular. E esta seria tanto mais eficaz quanto mais atingisse os núcleos decisórios do aparato governamental. Por isso, o texto constitucional pressupõe os processos de descentralização político-administrativa e de desconcentração do poder como patamares a serem progressivamente conquistados pela construção democrática.

## **1.2 AS POLÊMICAS SOBRE AS NOÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICA, ESPAÇO PÚBLICO E PROJETO POLÍTICO - NOS MARCOS DO NEOLIBERALISMO**

O processo da construção democrática foi profundamente impactado com a implementação das recomendações neoliberais. Os efeitos mais perversos dessas recomendações foram sentidos nas precipitadas medidas que visavam a "redução" da atuação do Estado na área social. Para legitimar o "novo" modelo de Estado era preciso atribuir outros significados aos conceitos que especificavam a natureza e o compromisso social do Estado democrático-popular. Os debates sobre os significados de política pública, espaço público e projeto político são desenvolvidos em seguida.

### **A) POLÍTICA PÚBLICA**

A política pública representa uma forma de direcionamento político-econômico da operacionalização das políticas sociais que, no capitalismo, sintetizam modos/arranjos para promover o acesso dos membros da classe trabalhadora aos bens de consumo coletivo que são criados a partir da riqueza social. Nesse sentido, as políticas sociais são originadas dos conflitos e das disputas por formas diferenciadas de repartição da riqueza social. Assim, "A política social aparece no capitalismo construída a partir das mobilizações operárias sucedidas ao longo das primeiras revoluções industriais. A política social, compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, unicamente pôde existir com o surgimento dos movimentos populares do século XIX ..." (VIEIRA, 1992, p. 19).

Geralmente, a valorização da política pública aparece relacionada ao aspecto distributivo, porém, ele é tão importante quanto o sentido de construção humano-social que, não podendo ser mensurado, tende a ser relegado a um plano inferior. E, para fazer jus ao reconhecimento dessa dimensão humana, recorreremos a alguns trabalhos em que ela tem merecido um lugar de destaque quando se trata de estabelecer uma definição para o que se entende por política pública. Deste modo:

Para Janete M. L. AZEVEDO (2001, p. XIV):

... as políticas públicas, como qualquer ação humana, são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado em que têm curso. (...) as políticas públicas são ações que guardam intrínseca conexão com o universo cultural e simbólico ou, melhor dizendo, com o sistema de significações que é próprio de uma determinada realidade social...

A noção de política pública<sup>19</sup> que subsidia esta discussão é concebida por PEREIRA (2002, p. 222ss), a qual entende que a sua formulação e execução requer comprometimento direto do Estado porque essa política é uma

... coisa de todos (...) que compromete simultaneamente o Estado e a sociedade.

*Política Pública* significa, portanto, ação coletiva que tem por função *concretizar direitos sociais* demandados pela sociedade e previstos nas leis. Ou, em outros termos, os direitos declarados e garantidos nas leis só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas correspondentes, as quais, por sua vez, operacionalizam-se mediante programas, projetos e serviços (...).

A introdução da política pública no rol das atividades exclusivas do Estado exige sempre uma decisão política sobre as formas de proceder a divisão da riqueza social. Tal decisão tende ser precedida por amplos processos de enfrentamentos entre os segmentos que produzem essa riqueza. Desse modo, a implementação da política pública decorre de uma conquista, o resultado de um acordo a que se pode chegar no contexto de um ambiente conflituoso e de interesses divergentes.

Porém, os acordos são sempre frágeis e passíveis de renovação ou revogação porque essa política trata do direcionamento do acesso às fatias da riqueza social que, para o financiamento das políticas sociais, toma a forma de fundos públicos<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Para o aprofundamento teórico sobre o tema das Políticas Sociais, na literatura brasileira, dá-se como exemplo os seguintes trabalhos: VIEIRA (1987); FALEIROS (1983 e 1991); ABRANCHES (1987); SPOSATI (1987); BEHRING (1998), BRAVO e PEREIRA (orgs., 2002), GENTILI e SADER (orgs., 1995), GENTILI e FRIGOTTO (orgs., 2001).

O conceito de fundo público tenta trabalhar essa nova relação na sua contraditoriedade. Ele não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou a financiar a acumulação de capital; ele é um *mix* que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, contém na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada. O fundo público (...) busca explicar a constituição, a formação de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor (...).

O processo de produção desse movimento, que busco conceituar no fundo público, é o processo de luta de classes. Mas é também o de seu deslocamento da esfera das relações privadas para uma esfera pública (...) há um deslocamento da luta de classes da esfera da produção, do chão da fábrica ou das oficinas ou ainda dos escritórios, para o orçamento do Estado (...). O fundo público só existe e somente se sustenta como consequência da publicização das classes sociais, do deslocamento da luta de classes da esfera das relações privadas para a das relações públicas. (OLIVEIRA, 1998, p. 53-54).

O incremento de recursos do orçamento estatal nos fundos públicos é um indicativo da presença de forças sociais importantes nas disputas pela partilha desses fundos. Esses processos de disputas permitem conhecer as estratégias que são formuladas para regular e negociar as pautas de reivindicações que os conflitos externalizam, isto é, as questões que passam a ser assimiladas e compreendidas como de natureza pública e coletiva e que, por essa razão, exigem a intervenção estatal, através da implementação de políticas públicas.

Para James O'CONNOR (1977), o papel essencial dos fundos públicos, no capitalismo, deve ser o de garantir o equilíbrio entre as funções contraditórias do Estado, isto é, manter, simultaneamente, a acumulação de capital e a legitimação sociopolítica. Todavia, o comprometimento com a preservação de tais funções não diminui o papel estratégico do uso dos fundos públicos na efetivação de direitos sociais. Apesar das ambigüidades a que tem que satisfazer, os fundos públicos têm relevância no processo da construção democrática, posto que, para a sua partilha equitativa, é preciso que se ampliem os canais de participação e de

---

<sup>20</sup> Esses **fundos** são "o produto de receitas específicas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação " (Art. 71 da Lei n. 4.320/64 in Texto de Apoio apud CESCNETO, 1998, p. 70).

deliberação, bem como que se estendam os benefícios que dele decorrem. Nas disputas pelos recursos alocados nos fundos públicos encontra-se a tensão entre o velho e o novo com relação às estratégias utilizadas nas disputas políticas. De um lado, estão as forças sociais tradicionais tentando não perder o controle da "sua forma de negociar a política" e, no outro, as forças progressistas que buscam outros modos de "fazer política" para ampliar os canais de participação, de deliberação e de acesso aos recursos materiais que se traduzem como direitos sociais.

Para ilustrar a importância dos fundos públicos, considerou-se pertinente exemplificar, através dos dados obtidos na pesquisa realizada e que compõem os quadros abaixo, como essa relação de construção de uma política pública, no caso a Política Municipal de Assistência Social, tem exigido, progressivamente, um expressivo desembolso nos orçamentos municipais daqueles recursos que são provenientes das fontes próprias de arrecadação do Município.

**QUADRO 1 - DESPESAS ORÇADAS PELA SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL CASCAVEL**

Orçado	Anos 1998-99*	Ano 2000*	Ano 2001**	Ano 2002***
Tot. Orç do Município	R\$ 80.354.000,00	R\$ 80.000.000,00	-----	-----
Percent./ valor destinado à	6,18%	8,86% ou	-----	-----
Secret. Ação Social		R\$ 7.780.000,00		
Percent./valor destinado ao	4,86%	82,12% ou		
FMAS		R\$ 6.380.225,40	R\$ 5.330.225,40	R\$ 3.752.634,00
Gabinete do Secretário	-----	-----	R\$ 67.800,00	-----
Dept. Assistência Social	-----	-----	R\$ 753.000,00	R\$ 6.937.194,00

FONTES:

(\*) PLANOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

(\*\*) RELATÓRIO DO PROGRAMA DE TRABALHO DA SECRET. DE AÇÃO SOCIAL

(\*\*\*) PLANO PLURIANUAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL 2002-2005

OBS.: NÃO SE OBTIVE DESSE MUNICÍPIO OS DADOS SOBRE OS RECURSOS QUE FORAM EFETIVAMENTE EXECUTADOS.

No caso do município de Cascavel, a especificação de valores só consta nos documentos produzidos a partir do ano de 1998, pois, foi esse o momento em que os governos

federal e estadual passaram a exigir a implementação dos Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) para que continuasse o depósito dos recursos dos financiamentos dos programas. Também não se teve acesso a nenhuma informação que detalhasse os investimentos municipais realizados com a Política de Assistência Social, isto deveria ter sido elaborado pelo Órgão Gestor e/ou Conselho, uma vez que era o tema central da V Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em agosto de 2003.

**QUADRO 2 - DESPESAS ORÇADAS PELA SEC. DE ASSISTÊNCIA SOCIAL TOLEDO  
(EM REAIS)**

Orçado	Ano 1996	Ano 1997	Ano 1998	Ano 1999	Ano 2000	Ano 2001	Ano 2002
FMCDCA	90.856,90	23.287,50	93.280,00	367.000,00	400.000,00	275.000,00	408.300,00
FMAS	171.817,09	211.684,50	620.060,00	1.600.000,00	1.800.000,00	1.324.000,00	2.765.700,00
Out. Deptos.	1.817.035,36	778.248,00	880.650,00	1.293.000,00	1.813.000,00	1.414.000,00	1.927.100,00
TOTAL	2.079.709,35	1.013.220,00	2.093.990,00	3.260.000,00	4.013.000,00	3.013.000,00	5.101.100,00

**QUADRO 3 - DESPESAS EXECUTADAS PELA SEC. DE ASSISTÊNCIA SOCIAL TOLEDO  
(EM REAIS)**

Orçado	Ano 1996	Ano 1997	Ano 1998	Ano 1999	Ano 2000	Ano 2001	Ano 2002
FMCDCA	42.275,80	90.790,28	1.966,50	1.806,77	49.583,33	62.603,12	270.304,77
FMAS	271,46	1.333,16	453.354,44	726.783,52	926.654,46	1.504.656,46	1.512.135,24
Demais Departamentos	891.449,64	305.517,46	981.033,35	695.714,80	1.030.942,10	797.786,50	1.191.749,90
TOTAL	983.996,90	397.640,90	1.436.354,29	1.424.305,09	2.007.179,89	2.365.046,03	2.974.189,91

FONTE: OS QUADROS DEMONSTRATIVOS 2 E 3 FORAM ELABORADOS POR REPRESENTANTES DO ÓRGÃO GESTOR E DO CMAS E FORAM APRESENTADOS À PLENÁRIA DA V CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, REALIZADA EM JULHO/2003.

Em Toledo, para dar ciência aos participantes da V Conferência, o Órgão Gestor e o CMAS prepararam uma exposição para demonstrar como o município tem cumprido com os aportes financeiros para com a Política de Assistência Social e como estes têm sido feitos desde o ano de 1996.

Observando-se os quadros 2 e 3 percebe-se que, a partir de 1998, o FMAS passou a receber uma alocação substantiva de recursos destinados ao co-financiamento da execução direta dos serviços. A Prefeitura Municipal passou a investir na organização administrativa da Secretaria de Assistência Social, estava-se preparando e qualificando o Órgão Gestor para o desenvolvimento das suas novas competências determinadas pela Norma Operacional Básica 2. Em decorrência disso, o Órgão Gestor também decidiu investir na qualificação da estrutura administrativa das entidades prestadoras de serviços, o que era necessário, em virtude das novas responsabilidades que passavam a ter na implementação da Política de Assistência.

Com base nas experiências pesquisadas, é possível afirmar que a construção das Políticas Municipais de Assistência Social não se limitaram à dita "vontade política" do governante. A essa "vontade" somaram-se esforços para garantir o aporte e a alocação de recursos que permitiram os investimentos na política pública da Assistência Social. A "vontade política" e as decisões sobre as áreas prioritárias para receberem os investimentos são alguns dos resultados perceptíveis do projeto político ao qual os governantes estão vinculados. Desse modo,

... [a política pública] articula-se ao projeto de sociedade que se pretende implantar, ou que está em curso, em cada momento histórico, ou em cada conjuntura (...). Tal projeto de sociedade, por sua vez, é construído pelas forças sociais que têm poder de voz e de decisão e que, por isto, fazem chegar seus interesses até o Estado, e à máquina governamental, influenciando na formulação e implementação das políticas ou dos programas de ação... (AZEVEDO, 2001, p. 60).

O fundamental é ter clareza dos compromissos representados por um projeto político pois, mediante tais compromissos definem-se os mecanismos que viabilizam a efetivação de políticas públicas.

A focalização e a seletividade são condicionamentos impostos para as políticas públicas no contexto do projeto neoliberal que rejeita a ampliação do acesso aos bens sociais transferidos pelas políticas públicas aos segmentos mais espoliados. Tal projeto representa a **reação conservadora**<sup>21</sup> com relação aos avanços e garantias de direitos obtidos pela classe trabalhadora na construção do Estado de Bem-Estar Social.

Desde a sua origem, o neoliberalismo constitui-se pelo repúdio às formas de socialização da riqueza social e do compartilhamento público-democrático do poder político. Os seus defensores manifestam uma postura conservadora e recusam-se a reconhecer e a legitimar os direitos de cidadania conquistados pelas históricas lutas empreendidas pela classe trabalhadora.

O conservadorismo neoliberal coloca sob o foco de seu ataque qualquer perspectiva que tenha em vista a universalização pública-estatal dos direitos, ele objetiva a regressão dos direitos de cidadania e dos princípios democráticos da igualdade e da justiça. Isto representa um pesado ônus para a classe trabalhadora e para as suas formas históricas de resistência à exclusão e à desapropriação da riqueza, pois "...aqueles que, perdendo seu acesso à cidadania, [perdem] 'todas as qualidades políticas distintivas e se [convertem] em seres humanos e nada mais que seres humanos' - 'passam a pertencer à raça humana da mesma maneira como os animais pertencem a uma determinada espécie animal'." (ARENDDT, apud TELLES, 1999, p. 61).

Mas, não se deve perder de vista o fato de que as lutas e as conquistas de direitos sociais, no Brasil, nasceram de processos de aprendizagem política de sujeitos que, a princípio, não tinham uma larga experiência e nem tradição política. Depoimentos colhidos em nossa pesquisa corroboram esta afirmação.

---

<sup>21</sup> Para OLIVEIRA (1998, p. 225-226), a partir de Collor, a sociedade brasileira ingressou num movimento de regressão que ele denominou de **reação** ou **conservadorismo**. "...Collor começou a inversão para a reação e o conservadorismo. Destrutivamente, ele atacou as principais instituições públicas de um precário 'Estado do bem-estar' (...) [mas] com Fernando Henrique Cardoso, entretanto, a inversão se completa, se radicaliza, amadurece e ganha foros de projeto de hegemonia."

*...Quando eu vim [ser conselheiro], no primeiro ano, não sabia nada, mas eu fui me preparando e na segunda gestão eu já estava mais ou menos preparado, eu pesquisava, eu tinha os contatos. A primeira coisa que a gente tem que ter quando entra como conselheiro novo é ter humildade, não pensar que sabe tudo, porque esse negócio de você pensar que é o único catadrático no mundo... O troço fica feio, fica mal. Você tem que pensar que você tem um nível de conhecimento avançado, mas tá sujeito a aparecer outro com melhor nível do que você. Assim é a gente quando entra no Conselho e quando é conselheiro.*

*Outra coisa que fez com que eu me desse muito bem é que eu sou muito articulado (...). Eu adoro a política, eu fui do movimento estudantil quando novo...*

*Dáí fui entrando nos conselhos, entrei no Conselho de Assistência Social e depois no Conselho de Saúde. Tem uma coisa: eu também militei muito tempo na Igreja Católica. A Igreja abre um espaço muito bom nos núcleos eclesiais, nas Pastorais. A pessoa vai se preparando...*

*[na próxima eleição]... vou participar, provavelmente vou voltar [a ser conselheiro] e só não falei ainda para não ter oposição muito forte. Eu acho que pessoas quando chegam no nível que cheguei, e não é pretensão minha, têm que repartir o conhecimento. Esse negócio do cientista excêntrico que quer o conhecimento só para si, não quer repartir, não tá com nada. A pessoa que tem o conhecimento tem que repartir, se ela tem facilidade de captar as coisas e consegue transmitir, ela tem que transmitir para os outros, isso é de fundamental importância enquanto não tiver uma equipe nos conselhos capacitada para facilitar as coisas...*

*Uma das grandes diferenças minha das outras pessoas que trabalham na militância social é que o que eu sei eu partilho, eu não consigo ficar só para mim. Eu não sei ter acesso a um conhecimento e não passar para ti, não me entra na cabeça isso. Tudo o que eu consigo eu já partilho com alguém. (J - Não-gov/Cvel).*

Os direitos são construções sociais que têm no centro de suas disputas e conflitos político-culturais os temas que estão sendo reivindicados pelas coletividades a partir das suas experiências e relações com um código interativo e normativo. Por isso, as lutas por direitos são também lutas pelo reconhecimento e pela legitimidade de compartilhar, ainda que, descompassadamente, as conquistas inscritas nesse código. Isto pode favorecer a um processo de socialização mais pleno, em que os princípios da igualdade e da equidade sejam também conquistas das experiências de aprendizagem dos valores morais, afetivos e dos padrões cognitivos que se representam nas relações sociais de um contexto sociocultural.

*...A cidadania surge então como resultado de um processo histórico de lutas no qual as leis são um de seus momentos. A mudança gradual e lenta da cultura política é fator e resultado do exercício da cidadania, sob a forma ativa, aquela que opera via participação dos cidadãos, de forma que interfere, interage e influencia na construção dos processos democráticos em curso*

nas arenas públicas, segundo os princípios da equidade e da justiça, tendo como parâmetros o reconhecimento e a vontade expressa de universalização dos direitos... (GOHN, 1999, p. 89-90).

Tendo em vista que os direitos sociais são sempre a contrapartida, o resultado, de um processo de luta, é preciso estar atento para os riscos de que, numa conjuntura de fluida mobilização e de intensa defesa da individualização, a realização desses direitos não fique confinada ao campo do tratamento residual. Porque, dessa forma, as elites conservadoras continuarão tendo a sua disposição uma massa significativa de não-cidadãos ávidos por garantirem a "cidadania" em troca de algum favor prestado.

Porém, para BORON (1999, p. 9), o neoliberalismo atinge importantes vitórias nos aspectos ideológicos e políticos porque tem conseguido projetar um tipo de sociedade "descidadanizada", na qual se convive com a

...avassaladora tendência à mercantilização de direitos e prerrogativas conquistadas pelas classes populares ao longo de mais de um século de luta, convertidos agora em 'bens' ou 'serviços' adquiríveis no mercado (...) [que] deixaram de ser componentes inalienáveis dos direitos de cidadão e se transformaram em simples mercadorias intercambiáveis entre 'fornecedores' e compradores à margem de toda estipulação política.

O conservadorismo neoliberal repudia a "odiosa" intervenção direta<sup>22</sup> do Estado na regulação econômico-social. Na perspectiva do neoliberalismo, para cada indivíduo, em particular, a princípio, não existem direitos e sim produtos que podem e devem ser adquiridos no mercado. Por isso, não cabe qualquer forma de regulação por parte do Estado. Entretanto, quanto mais o modo de produção capitalista desenvolve-se e moderniza-se fica mais evidente o quão

---

<sup>22</sup> Entende-se por intervenção direta, a ação do Estado que procura administrar as tensões e as desigualdades sociais através de medidas compensatórias ou distributivas que são empreendidas por meio de políticas ou programas sociais de caráter público. Todavia, o neoliberalismo implica uma ação estatal disfarçada e escamoteada na privatização dos fundos públicos e em precárias ações públicas, de caráter assistencial.

imprescindível é a intervenção do Estado (na política e na economia) para preservar os privilégios das elites que o patrimonializam.

Na versão dos defensores do neoliberalismo, o tratamento das contradições sociais deve ser feito pelo "pacífico caminho" de adaptação às regras e normas que estão postas, pois "...com a paz imposta pelo silêncio da política, como distinguir, na aparência vazia do consenso e do 'não há o que discutir', as alternativas que se desenham nos próprios desvios desse processo, para recuperar os direitos de uma cidadania que, reinventando a si própria pela discordância e pela sua própria recriação possa reinventar novos caminhos da construção democrática" (PAOLI, 2002, p. 10).

No contexto do capitalismo, a reinvenção da cidadania democrática e a garantia dos direitos para os segmentos sociais vulnerabilizados dependem da efetivação das políticas públicas. Essas políticas expressam algumas das formas de partilha e de distribuição da riqueza e, sobretudo, o caráter das lutas, a capacidade de resistência e de negociação que os sujeitos coletivos são capazes de construir nas experiências políticas.

As políticas públicas, mais do que garantirem modos de acomodação dos interesses, de caráter suplementar ou compensatório, expressam os acordos construídos em torno das disputas por valores simbólicos e culturais. Nessas políticas estão os modos de articulação entre os valores culturais, políticos e econômicos que se tornam objeto de disputas entre segmentos sociais diferenciados e até mesmo apartados pelas desigualdades sociais. Os parâmetros que definem a abrangência das políticas públicas são transitórios e passíveis de reformulação, desse modo, o conteúdo dessas políticas depende da capacidade dos sujeitos coletivos ampliarem ou reduzirem o seu nível de interferência sobre os espaços decisórios onde são pactuadas as agendas dessas políticas.

Assim, para que haja a ampliação e a consolidação da democracia é necessário garantir a existência dos espaços onde possam alcançar visibilidade e processarem-se as disputas entre os diferentes interesses e projetos construídos pelos segmentos sociais.

...Daí Lefort dizer que é a existência de um espaço público atravessado por essa 'consciência do direito a ter direitos' que lhe é constitutiva, que faz toda diferença entre uma forma

democrática de sociedade e os regimes totalitários: ‘a apreensão democrática do direito implica a afirmação de uma palavra (...) que, sem encontrar garantias nas leis estabelecidas ou na promessa do monarca, faz valer sua autoridade, na espera de uma confirmação pública, em razão de um apelo à consciência pública’... (TELLES, 1999, p. 71).

Os espaços públicos são os canais privilegiados para os encontros, a explicitação, as disputas e as negociações entre aqueles que defendem posições diferenciadas quanto ao nível de partilha da riqueza social transferidas pelas políticas públicas. Nesse sentido, problematizar o conjunto das implicações que são relativas à noção de espaço público é, para TELLES<sup>23</sup>, comprometer-se com as lutas políticas do nosso tempo histórico que tentam desenhar uma perspectiva de futuro para a incompleta democracia brasileira.

## **B - ESPAÇO PÚBLICO**

Nessa tese não se adota a distinção conceitual entre os termos espaço público e esfera pública. A partir das leituras percebeu-se que o uso das noções de espaço público ou esfera pública eram utilizadas para analisar um determinado conjunto de relações políticas que se processavam tanto no campo das organizações da sociedade civil, como no campo governamental. As relações que caracterizam a existência do espaço público/esfera pública podem estar mais ou menos institucionalizadas ou sem nenhuma institucionalização.

Na atualidade, aqueles que estão trabalhando com algum desses termos têm que reconhecer suas características polissêmicas e aceitar fazer parte dos debates em que se busca elaborar um significado determinante para os termos. Participando dessas disputas teóricas, há autores que defendem a necessidade de se estabelecer a distinção conceitual entre o que se entende por espaço público e o que se designa por esfera pública, dentre eles destacam-se os trabalhos de GOHN (2002) e de TEIXEIRA (2001).

---

<sup>23</sup> Perspectiva enunciada por Vera Telles na mesa redonda Sociedade Civil, Esfera Pública e Gestão Participativa no Brasil, em 11/05/2001, no auditório do IFCH-Unicamp.

GOHN (2002, p. 04) entende que a atual conjuntura política exige o esforço analítico para o estabelecimento das diferenças conceituais para o espaço público e para a esfera pública. A constituição da esfera pública resultou dos confrontos que exigiram que "... os espaços de gestão das políticas públicas fossem ALARGADOS, AMPLIADOS, pela inclusão e participação de novos atores sociais" [grifos no original]. A marca distintiva da esfera pública seria a sua condição de ser o espaço da participação sociopolítica<sup>24</sup> na formulação, na deliberação, na execução, no controle e na gestão das políticas públicas.

Para ela, a esfera pública:

...comporta a interação entre os grupos organizados da sociedade, originários das mais diversas entidades, organizações, associações, movimentos sociais etc. A natureza dessa esfera é essencialmente política argumentativa, é um espaço para o debate face-a-face dos problemas coletivos da sociedade, diferenciando do debate no espaço estatal propriamente dito (...). O resgate da noção de esfera pública [surge] para designar espaços de interação entre a sociedade civil organizada e os gestores públicos instituídos pelo poder. Portanto, a esfera pública tem como cenário uma relação necessária com os poderes constituídos - com a sociedade política... (p. 06 e 10)

O motivo para essa diferenciação estaria ligado à importância que essas noções têm com relação à sustentação das estratégias políticas que estão comprometidas com a efetivação dos processos democráticos na sociedade brasileira.

Segundo (GOHN, 2002, p. 09), os espaços públicos:

...situam-se na sociedade civil - nos fóruns de entidades, nas redes de movimentos sociais, nas plataformas de propostas e projetos de setores organizados da sociedade civil para fins de debates, demandas e proposições de coletivos desta mesma sociedade civil. Este espaço é uma arena de liberdade do cidadão para expressar, organizar e sistematizar suas demandas, reivindicações, projetos, ações coletivas. Ele envolve um grau de autonomia relativa (...), o que de fato irá caracterizar o grau de liberdade e de autonomia dos grupos organizados é o

---

<sup>24</sup> Vide GOHN (2001a) para o detalhamento sobre as características e inovações promovidas por esta modalidade de participação que teve sua origem vinculada às lutas pela garantia dos direitos de cidadania.

exercício efetivo de suas práticas, os seus valores, projetos político-culturais e, fundamentalmente, a natureza das redes as quais estão associados...

No instigante trabalho de TEIXEIRA (2001), a vigência da institucionalização e a função desempenhada pela participação são critérios utilizados para subsidiar e reforçar os argumentos em que o autor propõe a distinção. Para ele, o espaço público e a esfera pública são arenas políticas que têm finalidades diferenciadas, porém, possuem, fundamentalmente, as mesmas características, isto é, a visibilidade, a transparência, o reconhecimento das diferenças e das posições dos desiguais, o compartilhamento da interlocução, da negociação e da deliberação, a reciprocidade, a preservação do exercício da autonomia, a partilha do controle político e da gestão administrativa (o controle social). Assim, ante tantas semelhanças, não é fácil convencer-se de que se tratam de foros diferenciados porque os objetivos e metas da ação política têm o mesmo destinatário.

No espaço público (fóruns, redes, plataformas) tematizam-se questões de interesse geral, realizam-se negociações, formulam-se proposições de políticas e pode-se exercer o controle social dos atos e decisões do poder político. Auto-organizados, são efetivos espaços de interação entre os atores da sociedade civil, diversamente da esfera pública. Nesta, fenômeno recorrente em vários países em processo de democratização, os debates e as negociações entre atores vinculam-se à estrutura do Estado (Conselhos), com representação da sociedade civil, em alguns países com caráter decisório e, noutros, consultivo. Tal diferenciação condiciona a forma de conceber a participação cidadã, no que diz respeito a seu caráter decisório e de influência e, ainda, ao de superação da contradição entre representação e participação... (p. 20)

O recorte acima sugere a seguinte interpretação: os espaços públicos são instâncias legítimas para a representação de interesses, embora não sejam dotados de legalidade jurídica porque estariam fora das estruturas formais do Estado. O distanciamento de tais estruturas favoreceria a que, no espaço público, se mantivessem preservadas as organizações e manifestações autônomas da sociedade civil, cuja participação destina-se a exercer influências sobre as instâncias decisórias.

Para a diferenciação das competências políticas desenvolvidas no espaço público e na esfera pública, TEIXEIRA (2001, p. 46-47) argumenta que:

A idéia central que defendemos é de que há duas instâncias que podem estar articuladas, porém com papéis diferenciados (...) Na instância mediadora - esfera pública - também se produz visibilidade e as ações dos atores devem aparecer, até porque a sociedade como um todo deve conhecer e debater as questões e mobilizar-se para que propostas sejam aceitas pelos agentes do Estado. De igual maneira, na outra instância - espaço público - realizam-se debates, negociações, entre os diversos atores, para que se formulem as propostas a serem apresentadas na instância da esfera pública.

À parte, o esforço empreendido para demarcar a referida distinção, pensa-se que a força da conjuntura conspirou contra o seu objetivo, porque, ao longo do citado trabalho, por vezes, encontra-se o uso dos termos como sinônimos e a justificativa mais plausível seria a seguinte: no contexto das disputas pela afirmação de um significado para o que se está reivindicando como espaço público ou esfera pública, as características que lhes emprestam sentido têm sido determinantes para afinar/reforçar a condição de sinônimos do que para demarcar as diferenças.

Se, por um lado, a distinção pode ser positiva, por outro, pode sugerir a existência de uma hierarquização entre espaço público e esfera pública. Sendo assim, por seu caráter mais informal e não-institucionalizado, o espaço público fica subordinado à esfera pública, cuja institucionalização garante a ação deliberativa e os encaminhamentos relativos aos processos de transformação.

Em síntese, é preciso estar atento para que a diferenciação conceitual não seja entendida como um reforço para a (polêmica) existência da dicotomia entre a participação e a representação. As questões subjacentes a essa dicotomia seriam: primeiro, a de que as práticas políticas desenvolvidas tanto no espaço público como na esfera pública poderiam preservar a autonomia e a capacidade de interferência nos temas que compõem as pautas de deliberações. E, segundo, a impossibilidade de conciliar a participação com a representação e a representação com a autonomia, o que poderia limitar o campo da ação política aos seguintes dilemas: a) prefere-se participar dos espaços públicos porque são instâncias autônomas, abertas à ação mais plural e que, até, admitem a exposição anárquica dos diferentes interesses atomizados. Além disso, nos espaços públicos, os indivíduos, grupos e movimentos não estariam submetidos aos controles e

constrangimentos do poder estatal, podendo, com isso, preservar as características originárias de suas bases organizativas; b) prefere-se integrar a esfera pública, fazendo parte da composição de suas formas de representação e de deliberação. Nessa esfera, desenvolve-se uma ação política mais sistematizada e orientada pelo procedimento da razão instrumental (cálculo meios/fins) porque a finalidade da participação é afirmar o seu atributo decisório.

A título de exemplo, ao tentar introduzir a diferenciação entre espaço público e esfera pública, para o caso da Política de Assistência Social, fica-se diante da seguinte dificuldade: os tipos de espaços de articulação que têm uma vigência institucionalizada, seriam:

- os Fóruns Populares que, para manterem a sua existência e programática de trabalho, têm precisado manter vínculo e "aceitar" a presença e a "adesão" do segmento governamental;
- ou os Fóruns de Gestores (FONSEAS e FONGEMAS) que, sendo instâncias exclusivamente governamentais, têm a função de reunir os representantes desse segmento e de prepará-los para defenderem "consensualmente" os aspectos que integram as pautas das reuniões intergestores<sup>25</sup>, espaços garantidos com a inclusão das Comissões Intergestoras Tripartite (CIT) e Bipartite (CIB) na Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Assim, em virtude do amplo processo de institucionalização em que se dá a construção da Política de Assistência, tanto os fóruns como os conselhos gestores funcionariam como esfera pública, sem que houvesse uma instância de organização e de articulação que possibilitasse à sociedade civil formular, alternativamente, os seus parâmetros e as suas proposições para essa Política.

Uma vez que, no caso da Política de Assistência Social, não seja possível isolar, nas experiências participativas, aquilo que estaria relacionado ao espaço público ou à esfera pública,

---

<sup>25</sup> O detalhamento desse aspecto está contido no item 2.2.

parece que o fundamental seria pensar o significado e as funções que essas noções passam a ter nos projetos políticos que disputam o direcionamento e a organização dessa Política. Quando se pensa no âmbito das referências democráticas, ao que tudo indica, o uso dos termos remete-se para a condição de espaços que possam desempenhar, simultaneamente, as funções de: "[1]... promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas até então excluídos de uma agenda pública (...) e [2] de [favorecer à] ampliação e democratização da gestão estatal." (DAGNINO, 2002, p. 10).

Assim, nessa tese os termos espaço público e esfera pública são tratados como sinônimos o que não minimiza as dificuldades para problematizá-los e analisá-los em sua capacidade de garantirem processos democráticos de socialização e de participação políticas.

Há autores<sup>26</sup> que trabalham com os termos espaço público e esfera pública sem defenderem a existência da diferenciação. Os trabalhos desses autores, ancorados nas referências teóricas de Arendt e Habermas, focaram-se nas tentativas de estabelecer os traços significativos que definem a constituição dos espaços públicos, principalmente, na sociedade brasileira.

Na resenha crítica, formulada por COSTA (1999), estão evidenciados e sintetizados alguns dos traços utilizados por Benhabib para formular uma tipologia sobre os "modelos de Espaço Público" no pensamento contemporâneo. Nessa resenha, o autor sugere modificações e ampliação na tipologia desenvolvida por Benhabib. Para COSTA, as alterações são necessárias para os estudos que pretendem tratar das situações dos países em processo de democratização, como é o caso do Brasil. Assim, a nova tipologia estaria constituída pelos seguintes modelos de espaço público: "**modelo de sociedade massas**" (controlado pelos meios de comunicação de massa); "**modelo republicano**" (cuja principal referência teórica é Hannah Arendt); "**modelo**

---

<sup>26</sup> Como por exemplo: Sérgio Costa (2002, 1999 e 1997), Vera Telles (1999, 1994b e 1990), Raquel Raichelis (1998), Evelina Dagnino (org.) 2002, Bresser Pereira (1999 e 1998), Tarso Genro (2000, 1996, 1995).

**pluralista**" (ao invés de liberal, cuja característica fundamental seria a disputa pelo poder) e o **"modelo discursivo"** (cuja referência é Habermas).

Em qualquer um desses modelos está presente o que COSTA (1997, p. 180) entende como a natureza contraditória e a função ambígua da "...a esfera pública [que] (...) se torna a arena onde se verificam, numa direção, a aglutinação da vontade coletiva e, no sentido oposto, a justificação de decisões políticas previamente acertadas."

Adotando a tipologia para analisar o caso da sociedade brasileira, na década de noventa, COSTA (1999) sinalizou para o fato de que as principais disputas sobre a constituição do espaço público oscilavam entre a alternativa, por um lado, do **"modelo republicano"**, cuja interlocução balizava-se nas teses defendidas por Tarso Genro, nas quais o aperfeiçoamento democrático da sociedade brasileira adviria da existência de inúmeras esferas públicas não-estatais, cuja função primordial seria realizar o controle social do Estado. Por outro lado, a alternativa do **"modelo pluralista"**, defendida no projeto de Reforma do Estado, o qual expressava o pensamento das elites dominantes sobre as atribuições cabíveis ao espaço público - essencialmente, a função de promover a execução do conjunto das atividades de natureza pública, as quais estariam localizadas nos interstícios das competências do Estado e do Mercado. As aspirações dessas elites convergiram para o esse projeto porque lhes interessava a "recomendação" da redução do papel do Estado na observância, garantia e execução dos direitos sociais.

Para aqueles trabalhos, de filiação progressista, que defendem a constituição do espaço público como um recurso indispensável na construção dos processos democráticos, tem-se que:

...[os espaços públicos] são espaços nos quais valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; e nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir em uma moralidade pública (...) a capacidade propriamente moral de discernimento (...) entre o justo e o injusto, cuja medida (...) só pode ser construída através de uma permanente e sempre renovada interlocução... (TELLES, 1994b, p. 92).

Dessa forma, os traços constitutivos do espaço público estão relacionados com a capacidade e com a potencialidade dos homens de darem visibilidade as suas diferenças, sem que isso os impeça de construir uma "concepção do mundo" (GRAMSCI, 1987) coletivamente compartilhada, na qual se busca uma condição de vida em comum que preserve as regras de civilidade<sup>27</sup>. Assim, para TELLES, não é decisivo se o espaço público está localizado no âmbito das relações da sociedade civil ou do aparato estatal. Em qualquer um desses, a constituição do espaço público tem como pré-requisito o confronto entre as relações instituídas, as quais sustentam uma estrutura elitista de reprodução das relações de poder e de domínio. Desse modo, a constituição democrática desse espaço também significa a redefinição dessas relações sobre outras bases e outros critérios.

Somam-se a esses, outros trabalhos que discutem os traços constitutivos do espaço público a partir do diálogo com a perspectiva política gramsciana. Neles, estão os parâmetros fornecidos por: RAICHELIS (1998, p. 82) que

...identifica a esfera pública como espaço de publicização de interesses heterogêneos, de confronto entre práticas sociais e de luta pela hegemonia político-cultural em torno de projetos societários. Assim concebida a esfera pública envolve, necessariamente, a organização de segmentos da sociedade civil ante projetos políticos e, portanto, a representação de interesses coletivos de grupos sociais contrapostos...

E, por DAGNINO (2002, p. 285), que amplia a definição acima, pois entende que os espaços públicos são "...espaços de conflitos que têm a argumentação, a negociação, as alianças e a produção de consensos possíveis como seus procedimentos fundamentais..."

---

<sup>27</sup> "...Para Patrick Pharo (...) *Le civisme ordinaire* (1985), a civilidade diz respeito às regras que articulam indivíduos em situações concretas de interação. É uma forma de exercício e atribuição recíproca de direitos, direitos que não se confundem com a norma legal, que existem na forma de um 'civismo ordinário' e que traduzem, nas dimensões práticas da vida social, as expectativas dos sujeitos de encontrar no outro o reconhecimento da validade e legitimidade de seus atos, opiniões e razões(...) Isso significa dizer que, mesmo quando não sujeitas ao código formal da lei, as relações sociais se realizam como relações de direito." (TELLES, 2001, p. 62).

Com base nesse painel, tem-se a dizer que não há um consenso sobre o que é e o que constitui o espaço ou a esfera pública. Isso, porque se está vivendo um tempo de polêmicas e de incessantes disputas para que se possa dimensionar o significados desses termos, bem como as funções que desempenham no aprofundamento do processo da construção democrática da sociedade brasileira. As afirmações são difíceis e complexas porque estamos numa conjuntura aberta, atravessada por lutas, cujos movimentos de apropriação dos discursos e das estratégias não possibilitam a certeza de que as apostas políticas, que alguns atores estão fazendo, têm servido para consolidar uma vertente mais progressista ou mais conservadora dos espaços públicos.

Desse modo, o investimento contra a importância do espaço público tem a finalidade precípua de minimizar a sua função política dentro da experiência democrática. Pois, o aperfeiçoamento da democracia depende desse tipo de espaço, haja vista que ele é o *locus* da externalização e da visibilidade das lutas sociais<sup>28</sup>.

Segundo ARENDT (1991, p. 62), a esfera ou espaço público significa tudo aquilo que é comum, que pode ser partilhado em condição de igualdade por uma coletividade.

...significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele. Este mundo, contudo, não é idêntico à terra ou à natureza como espaço limitado para o movimento dos homens e condição geral da vida orgânica. Antes, tem a ver com o artefato humano, com o produto de mãos humanas, com os negócios realizados entre os que, juntos, habitam o mundo feito pelos homens.

O retraimento do espaço público, em última instância, empobrece a democracia porque interdita a processualidade dos jogos democráticos ao despolitizar as relações, suprimir a

---

<sup>28</sup> De acordo com GOHN (2001b, p. 123), "...Luta Social (...) indica os pontos de tensões e conflitos na sociedade; possibilita-nos detectar os processos de mudanças (progressistas e conservadoras), as transformações ocorridas (ou em andamento); e nos explica as forças sociais que dão suporte às políticas de movimentos sociais (...) Essas forças estão em luta na defesa de seus interesses, buscando conquistas, ou resistindo às mudanças que solapam suas conquistas anteriores."

mediação dos conflitos e eliminar o sentido de pertencimento<sup>29</sup> dos sujeitos. Enfim, a supressão do potencial de articulação política do espaço público cria um entediante discurso mimético e homogêneo no qual a “...perda do espaço público significará a perda dessa relação objetiva com os outros homens e, com isso, a perda mesma de uma noção de realidade.” (TELLES, 1999, p. 46). Num contexto em que a noção de espaço público está suscetível a importantes transformações, a partir do que se denomina como público não-estatal, tais perdas amplificam os efeitos perversos da política neoliberal.

...Se o Estado e as políticas neoliberais ‘desconstroem’ o sentido do público, retirando sua universalidade e remetendo para o campo do assistencialismo e da lógica do consumidor usuário de serviços, os conselhos [gestores] têm a possibilidade de reaglutinarem esses direitos fragmentados, reconstituindo os caminhos de construção da cidadania que está sendo esfacelada. (GOHN, 2001a, p. 88).

Nesses casos, é possível que atores coletivos possam (re)instituírem práticas que assegurem a dimensão política das lutas sociais, objetivando uma conformação do espaço público que se assente sobre a premissa democrática da garantia dos direitos de cidadania. Esses processos consubstanciam a constituição do imaginário de direitos dos segmentos populares, cuja existência social está comprometida pelas dificuldades e privações presentes no cotidiano daqueles que habitam os "desertos" rurais, as periferias e malhas urbanas das cidades do país.

Na sociedade brasileira, o neoliberalismo insurge-se contra essa jovem "consciência do direito a ter direitos", atacando o precário sistema público de proteção social, pondo sob o crivo do desmonte as diferentes conquistas históricas dos segmentos trabalhadores. Para CHAUI

---

<sup>29</sup> Nos autores que mais trabalham com esse termo, como por exemplo TELLES e PAOLI, geralmente encontra-se uma associação entre o Pertencimento e o Reconhecimento, posto que se remetem para uma situação de auto-implicação na qual a aceitação do outro, como um sujeito com quem se possa ou não ter proximidade ou vínculos, dá-se mediante o "reconhecimento do outro no seu direito a ser, a dizer, a fazer (...) [numa] atribuição recíproca de identidades e direitos (...) cuja medida é necessariamente um acordo, sujeito ao questionamento, ao debate e ao conflito..." (TELLES, 2001, p. 63-64). A ênfase na "dimensão política" do Reconhecimento vem sendo objeto de fecundas discussões de autores brasileiros como Jessé de Souza e Josué Pereira da Silva (AVRITZER; DOMINGUES, 2000).

(1994), a essência ineliminável do neoliberalismo é o seu caráter antidemocrático que estabelece os parâmetros das relações privadas como medida pretensamente universal para todas as coisas.

Para estancar os direitos sociais, arduamente conquistados, os precursores do neoliberalismo atacam os mecanismos de resistência dos trabalhadores e investem na deslegitimação das narrativas daqueles que reivindicam a efetivação dos seus direitos. Nega-lhes a externalização do discurso político e obstrui a publicização da crítica contra a ordem instituída. Com isso, chega-se ao extremo de impor aos "sujeitos falantes"<sup>30</sup> o mais sepulcral silêncio: esse é o custo da "política do dissenso". OLIVEIRA e PAOLI (1999, p. 9)

Um traço peculiar do autoritarismo social brasileiro consiste em imprimir às relações sociais uma forma de sociabilidade construída a partir do silêncio dos dominados, o qual é forjado, cotidianamente, através da desqualificação e, no extremo do espetáculo, da ridicularização dos discursos, dos códigos de interação e de pronunciamento dos “sujeitos falantes”.

O neoliberalismo força uma ruptura na precoce concepção de direitos, de cidadania e de organização democrática as quais, os atores coletivos progressistas têm tentado instituir na sociedade brasileira. Mas, “...a estrutura autoritária da sociedade não permite o surgimento das instituições democráticas. Essa impossibilidade possui base material, isto é, articula-se à maneira como se realiza a divisão social das classes...” (CHAUI, 1994, p. 28), em que os direitos sociais são tratados como concessões, promoções e ofertas esporádicas transmitidas de acordo com a boa vontade do representante do poder público.

...Nesse caso, não se pode falar propriamente de direitos pois ‘o discurso do poder é suficiente, ele ignora toda palavra que esteja fora de sua órbita’. Dessa forma, esse direito se transforma na outorga de um poder que, sempre arbitrário, ‘não cessa de fazer a triagem entre

---

<sup>30</sup> Para Rancière, os **sujeitos falantes** são aqueles “...que se pronunciam sobre questões que lhes dizem respeito, que exigem a partilha na deliberação de políticas que afetam suas vidas e que trazem para a cena pública o que antes estava silenciado, ou então fixado na ordem do não pertinente para a deliberação política (...) na voz desses sujeitos se enunciam outros universos de valores: aspirações e esperanças, desejos e vontades de ultrapassamento das fronteiras reais e simbólicas dos lugares predefinidos em suas vidas...” (TELLES, 1999, p. 180-181).

aqueles aos quais concede os benefícios de suas leis e aqueles que são dela excluídos'. Enquanto outorga, os direitos criam súditos e não cidadãos... (LEFORT, apud TELLES, 1999, p. 72).

A falta de interesse das elites em regulamentar os direitos dos segmentos mais espoliados como legítimos direitos de cidadania não é nova em nossa história. Traduz as características da dominação e da sujeição, que estão na raiz da cultura política brasileira - para a qual, o indivíduo, desprovido das condições materiais, nunca é um cidadão e sim um "cliente" das dádivas e das migalhas concedidas à mercê dos interesses políticos dominantes.

...a pobreza do brasileiro não é um estado que tem a ver apenas com suas condições econômicas. Ela tem a ver igualmente com sua condição de submissão política e social. (...). A vinculação pobreza-submissão, mais do que uma marca da cultura política herdada do monopólio do mando pelo domínio territorial, é uma marca desse estado de compromisso herdado da nossa República Velha. (SALES, 1994, p. 34).

A reprodução de um contingente expressivo de "não-cidadãos" facilita a conservação das relações de submissão e isto reflete um problema histórico dessa sociedade: a dificuldade de forjar um projeto de sociedade que objetive a transformação radical das relações sociais. Por isso, ela tem sido signatária de um tipo de experiência democrática que estende as desigualdades e a apartação social como medidas necessárias à acumulação de capital.

Para subverter essa "cultura" da apartação é preciso investir em outros projetos, cuja função dos espaços públicos seja a de permitir a inserção de diferentes atores e também de outros tipos de relações políticas e institucionais nos diferentes âmbitos em que se formulam as regras que pretendem o aperfeiçoamento do processo da construção democrática.

## C - PROJETO POLÍTICO

A noção de projeto político<sup>31</sup> indica a necessidade de se prestar atenção às diferentes expectativas que as pessoas têm sobre a vida em sociedade. Nessas expectativas estão creditados

---

<sup>31</sup> Aceitando a proposição de DAGNINO (2002, p. 282): "Estamos usando o termo *projetos políticos* num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos." (grifos no original)

os valores tidos como significativos para as experiências coletivas, bem como os princípios orientadores das ações políticas dos grupos sociais. Uma forma de tornarem-se perceptíveis as trocas sociais é mediante as disputas de projetos políticos.

Para DAGNINO (2001, p. 02ss), o que qualifica um **projeto político** é, por um lado, a sua capacidade de orientar a ação pretendida por meio de escolhas previamente elaboradas, de modo que ela possa viabilizar o surgimento de práticas políticas que realizem as transformações e expressem os resultados intencionados. E, por outro lado, a possibilidade de indicar a “**partilha efetiva do poder**” - uma condição que força a abertura para o diálogo e para a negociação sobre as formas como vai se dar a participação na gestão das ações deliberadas.

Na quase totalidade dos trabalhos que fazem menção ao termo projetos<sup>32</sup> políticos não se detectou uma definição do termo bem delimitada. Assim, o recurso ao termo, na perspectiva de uma categoria de análise, fez-se mediante a associação e interpretação a partir daquilo que GRAMSCI (1987) entende por "concepção do mundo", a qual está impregnada das condições históricas, das experiências e das estratégias para as lutas políticas empreendidas pelos sujeitos. Nesse sentido, a "concepção do mundo" não se refere às vivências individuais e expectativas subjetivas, mas trata do modo como se constrói, nas e através das experiências, coletivamente compartilhadas, as possibilidades de redefinição das inúmeras visões de mundo particulares que os sujeitos assimilam e carregam como parte da sua herança histórico-cultural. Lembrando Marx: os homens são aquilo que vivem, sentem e experimentam nas condições objetivas e concretas das suas vidas, no seu tempo histórico.

---

<sup>32</sup> GOHN (1997, p. 142-143) ao resgatar as influências da "corrente francesa" para as análises do "acionismo dos atores coletivos" lembra da importância que a noção de projeto teve nos desdobramentos subseqüentes desse viés interpretativo. Com o passar dos tempos, alteraram-se os contornos dessa noção, principalmente com as contribuições de Thompson acerca da importância das dimensões da experiência dos sujeitos na formação e sedimentação dos elementos que integram os projetos que eles constroem. Para THOMPSON, apud GOHN (p. 204): "Pela experiência os homens se tornam sujeitos, experimentam situações e relações produtivas como necessidades e interesses, como antagonismos. Eles tratam essa experiência em sua consciência e cultura e não apenas a introjetam. Ela não tem um caráter só cumulativo. Ela é fundamentalmente qualitativa."

Pela própria concepção do mundo pertencemos sempre a um determinado grupo, precisamente o de todos os elementos sociais que partilham de um mesmo modo de pensar e de agir (...) Quando a concepção do mundo não é crítica e coerente, mas ocasional e desagregada, pertencemos simultaneamente a uma multiplicidade de homens-massa; nossa própria personalidade é composta de uma maneira bizarra: nela se encontram elementos dos homens das cavernas e princípios da ciência mais moderna e progressista (...) Criticar a própria concepção do mundo, portanto, significa torná-la unitária e coerente e elevá-la até o ponto atingido pelo pensamento mundial mais desenvolvido... (GRAMSCI, 1987, p. 12).

O significado que Gramsci atribuiu à "concepção do mundo" foi, aqui, entendido como um componente qualitativo de um projeto político, na medida em que reflete as escolhas, as intencionalidades e as estratégias para a materialização das vontades e dos acordos elaborados dentro de um ambiente marcado por disputas pelo poder de exercer a direção política pretendida. Logo, a "concepção do mundo" traduz-se nas normas que orientam e dirigem as ações político-políticas dos grupos e segmentos na busca de uma "concepção" hegemônica.

A característica essencial de uma "concepção do mundo" é a possibilidade de reunir, num formato mais elaborado, as aspirações dos sujeitos que participam das disputas para a obtenção da adesão e do consentimento ativo<sup>33</sup> para o projeto que defendem. O que lhes permite exercer a direção hegemônica dos processos político-culturais que projetam transformações numa realidade social.

Uma realidade social pode comportar uma diversidade de "concepções do mundo" e o que distingue uma "concepção" mais depurada e refinada de uma mais "bizarra" é a atividade crítica. Enfim, para (GRAMSCI, 1987, p. 21), "...A compreensão crítica de si mesmo é obtida, portanto, através de uma luta de 'hegemonias' políticas, de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois no da política, atingindo, finalmente, uma elaboração superior da própria concepção do real...". A postura crítica marca o início do processo de diferenciação e de superação da condição de "homens-massa" para a transformação em "homens-coletivos", ou seja,

---

<sup>33</sup> Para GRAMSCI (1987, p. 12), o consentimento ativo ocorre através da adesão crítica e consciente a uma concepção do mundo e o seu caráter ativo está relacionado com uma condição fundamental: a autonomia do sujeito para fazer escolhas, ou seja, "...para participar ativamente na produção da história do mundo, ser o guia de si mesmo..."

a condição na qual os sujeitos conquistam a autonomia para rejeitar a alternativa de uma "...concepção do mundo imposta mecanicamente pelo ambiente exterior..." e adquirem as prerrogativas para escolherem participar de um projeto de vida e de sociedade no qual atuem ativamente em sua formulação.

Esse fato pode ser ilustrado com o rico e extenso depoimento de um entrevistado sobre como ele foi construindo as condições políticas para chegar a ocupar uma posição política relevante, ou seja, aquela que provoca interferências numa dada situação social.

*...Quando me aposentei eu morava no centro [área central da cidade de Cascavel], mas daí você vai ver como é que se dá as circunstâncias de uma militância política. Quando me aposentei o que é que vou fazer? Eu não tinha sítios, fazendas e outras coisas para me dedicar, para cuidar. Então pensei: vou vender essa casa aqui e vou mudar para um bairro [deve ser entendido como periferia]. Foi uma dificuldade danada porque morei anos e anos no centro.*

*Porque mudar para um bairro? Porque no bairro existe latente a militância política. No Centro quem milita politicamente é o milionário, o burguês. E tu vai servir para 'carregar piano' para eles, a classe dominante não vai deixar tu te sobressair, é uma atitude de Lions, Rotary, Câmara Júnior. Eles dominam o centro e na periferia você tem mais possibilidade de participação, os canais são mais abertos. Eles vão captar lideranças nas periferias, então tu muda para a periferia e tem mais possibilidades de militância do que se ficar no centro. Eu mudei para a periferia e tinha uma militância diversificada do pessoal que estava lá: você sabe que o conhecimento possibilita exercer influência sobre os outros! Mudei para o bairro e voltei por cima, ocupando cargos de projeção social. Se eu ficasse no centro jamais haveria um espaço para eu ocupar. (J - Não-gov/Cvel).*

O fragmento acima corrobora a validade do recurso à noção de projetos políticos como um instrumento que auxiliava a percepção dos conflitos e das tensões entre as alternativas para afirmação da Política de Assistência Social como uma política pública. Ele também sinaliza para a acertada escolha dos espaços dos conselhos gestores, como referentes empíricos, em que se explicitam as concepções concorrentes sobre os significados e as direções pretendidas para a Assistência Social. Ainda que "...o caráter que os conselhos vão assumir em cada caso – meras estruturas governamentais adicionais ou espaços públicos onde se constituem atores coletivos e sujeitos políticos autônomos – irá depender do resultado da disputa que se trava nos diferentes contextos que os abrigam." (DAGNINO, 2001, p. 17).

As práticas desenvolvidas nos espaços dos conselhos gestores reproduzem interesses que correspondem às distintas vertentes do pensamento social. Os conselhos proporcionam o exercício de externalização dessas práticas. Com isso, um maior número de sujeitos pode participar, ampliar o engajamento e aprender a formular alternativas para as disputas políticas. Com essa participação podem contribuir para a construção de um sentido hegemônico para aquilo que definem e entendem como interesse público<sup>34</sup>.

No legado da nossa tradição político-cultural, a concepção dos interesses sociais foi, quase sempre, um processo organizado e comandado pelo Estado, carecendo assim de espaços plurais de discussão e de deliberação (DINIZ, 1997). Para inverter esse legado, as recentes e inovadoras experiências que resultam dos "encontros" entre Estado e sociedade civil, podem confirmar a legitimidade e a representatividade dos espaços dos conselhos gestores para os encaminhamentos dos processos de reelaboração e recodificação dos interesses sociais e dos direitos.

No caso da área da Assistência Social, as disputas políticas dentro dos conselhos gestores ficam mais suscetíveis às pressões das práticas políticas que reproduzem a matriz cultural do autoritarismo, posto que essa área da política tem sido, historicamente, objeto de investidas eleitoreiras. Os indícios da permanência desse padrão de relação pode ser exemplificado no relato de um entrevistado, para o qual *"... a classe política peca muito porque quer ver todo mundo no cabresto mesmo, que todo mundo diga amém, amém. E, quanto mais*

---

<sup>34</sup> "...é preciso recuperar a ética do interesse público, questão crescentemente descartada como relevante pela proximidade que pode ter com a idéia de interesses nacionais, por sua vez percebida como incompatível com a agenda da modernidade dominada pela noção de globalização. Em contraste, para não ser uma expressão vazia ou puramente retórica, interesse público deve refletir a operação eficiente das instâncias de agregação nas quais se dá a compatibilização do leque diversificado e contraditório das demandas sociais. Em outros termos, traduz-se num projeto coletivo, que representa a capacidade de o sistema político em geral e as elites governantes em particular conviverem com o dissenso e o conflito, não mediante o esforço de anulá-los, mas da disposição para a negociação e o compromisso." (DINIZ, 1997, p. 41).

*pobre existe mais [essa classe] tem chance de ter esse povo nas mãos. Isso tem que mudar... " (F - Gov/Cvel).*

Para DAGNINO (1994, p. 104), a matriz do autoritarismo social "...se expressa num sistema de classificações que estabelece diferentes categorias de pessoas, dispostas nos seus respectivos *lugares* na sociedade. Essa noção de lugares sociais constitui um código estrito que pervade a casa e a rua, a sociedade e o Estado...". É possível dizer que este código está disseminado no conjunto das relações sociais que organizam as formas de sociabilidade em nosso país. "*...Até você trabalhar com essas pessoas e elas entenderem que têm direito... Elas também vêm de uma caminhada de benesses, aquela troca de favores na 'época política' - que te dou alguma coisa e você me dá o seu voto em troca.[...] tá tudo errado..". (F - Gov/Cvel).*

No lastro desse autoritarismo, durante os governos de Collor e de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a intenção era de que as propostas e os projetos para a Assistência Social permanecessem circunscritos às práticas da filantropia e da caridade, reproduzindo o modelo da **concepção *stricto sensu*** porque, assim, ficavam mantidas as relações de subjugação e de dominação que são inerentes ao modo como as elites conservadoras utilizam os seus mecanismos de perpetuação de um trato discriminatório dos pobres e das condições de pobreza em nosso país. Mas, esse projeto do governo de FHC tinha como importante opositor um movimento de defesa da democratização da Política de Assistência Social.

### **1.3 A REFORMA DO ESTADO E O EMBATE ENTRE PROJETOS POLÍTICOS - AS REPERCUSSÕES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

No caso do Brasil, quando se fala sobre a Reforma do Estado está-se referindo ao processo iniciado com o mandato presidencial de Collor. Nesse período, começaram as tentativas de desregulamentação dos direitos sociais inscritos na Constituição de 88. Os argumentos

utilizados para justificar a redução de direitos eram os de que o Estado entrara numa irreversível **crise fiscal**<sup>35</sup> e não conseguiria financiar uma cobertura social ampla e sistemática. Então, restringir direitos era a alternativa para diminuir a demanda por investimentos e por cobertura estatal para com as mazelas sociais ou a intitulada "questão social" que resultava do movimento de reprodução das desigualdades "financiado" pelo processo de super-acumulação do modo de produção capitalista. Nesse sentido, no capitalismo não se pode perder de vista o papel classista desempenhado pelo Estado para afiançar as reivindicações das elites econômicas. Por isso,

...Creio ser de particular importância que se entenda a natureza híbrida e diática do Estado brasileiro, se é que assim me posso expressar: um Estado que é simultaneamente passado e presente (e, em boa medida, futuro), que é tudo e é nada, que encarna a força da conservação e as possibilidades de renovação, que se intromete em todas as coisas mas é predominantemente omissivo, que é forte e fraco, odiado e amado com idêntica intensidade – o mais sedutor e perigoso dos campos de batalha em que pelem as classes e os grupos da sociedade. Ou seja, um Estado que, por se ter convertido em espaço e instrumento de conciliações intermináveis, não pôde se tornar completamente moderno e autenticamente republicano, nem deixar de se submeter a práticas e concepções fortemente vinculadas ao tradicional privatismo das elites... (NOGUEIRA, 1998, p. 13).

Com o governo de FHC, o Projeto de Reforma alçou o status de pasta ministerial (Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE). A partir disso, passou a formular sua proposta, conservadora, para aquilo que deveria ser entendido como de competência essencial

---

<sup>35</sup> Termo que se remete para estudo de James O'Connor (1977) sobre as razões que colocaram em evidência as impossibilidades de que o capitalismo norte-americano continuasse a ser reproduzido pelo modelo de Estado militar-previdenciário. Resumidamente, para o autor, a denominada **crise fiscal** é produto do perigoso e contraditório papel que o Estado tentou desempenhar para obter níveis expressivos de desenvolvimento econômico. Isso exigiu que o Estado se comprometesse em garantir, simultaneamente, o equilíbrio entre as funções de **acumulação** e **legitimação** política. Para cumprir com estas finalidades, o Estado precisa contar com extraordinários aportes nos fundos públicos. E a **crise** tem início, justamente, quando se torna evidente o encolhimento dos fundos públicos, isto é, as diferenças negativas de valores entre o volume de recursos arrecadado com a tributação e o volume de recursos necessário para financiar as atividades econômicas da iniciativa privada. Todavia, essas atividades incorporaram-se ao orçamento estatal porque passaram a ser intituladas como atividades públicas e, por isso, realizadas com os fundos públicos.

e exclusiva do Estado e, também, para o que passava a ser designado como de competência auxiliar e que, por isso, não deveria estar sob a incumbência privativa do poder estatal.

Nesse Projeto, estavam definidas quais seriam as alternativas propostas por este governo para com o conjunto de direitos previstos constitucionalmente no título da Seguridade Social. De acordo com o Projeto, os direitos sociais não deveriam mais ocupar o espaço que ocupavam no orçamento estatal e, assim, a proposta era de que fosse feita a compressão dos gastos estatais para com tais direitos. Nesse item, revelava-se a dose de perversidade do modelo de Reforma que o governo de FHC resolvera implementar.

O Projeto tendia a simplificar as conseqüências de sua ação quando atacava o caráter público e democrático da ação estatal. O sentido democrático e universal da política pública e do espaço público era vulgarizado e apresentado como uma coisa ruim e anacrônica. Em TELLES (1999, p. 38-39) encontra-se uma pista para discutir esse ponto de vista, quando recupera as reflexões de Hannah Arendt tem-se que:

...A história do mundo moderno, diz ela, poderia ser descrita como a história da dissolução do espaço público, por onde poderia se expressar 'um sentido cidadão de participação' e através do qual os homens poderiam se reconhecer compartilhando um destino comum. Hannah Arendt tematiza a sociedade moderna, construindo as figuras de uma sociedade despolitizada, marcada pela indiferença em relação às questões públicas, pelo individualismo e atomização, pela competição e por uma instrumentalização de tudo o que diz respeito ao mundo, de tal forma que nele nada permanece como valor e limite para uma ação que transforma tudo em meros fins para seus objetivos (...) a dissolução do espaço público significa a perda de um espaço comum entre os homens (...) enquanto 'maneira especificamente humana' de se fazer a experiência da realidade...

E, o Projeto de Reforma do MARE evidenciava essa estrutura jurídica e institucional que permitia transformar direitos sociais em bens mercantilizáveis operacionalizados nos espaços da esfera pública não-estatal, os quais estariam situados no interregno existente entre o Estado e o Mercado. De acordo com os idealizadores e defensores deste Projeto, este espaço correspondia ao amplo e diversificado conjunto de atividades que poderiam ser desenvolvidas na e pelos atores da sociedade civil.

...a reforma do Estado (...) está toda na dependência de uma intervenção abrangente sobre a esfera pública. Apenas no bojo de um projeto que busque converter ações *estatais* em ações efetivamente *públicas* e estabelecer assim o controle delas pela sociedade, é que o tratamento da questão poderá encontrar alternativas [grifos no original]... (NOGUEIRA, 1998, p. 179).

É importante esclarecer que os indicativos sobre a necessidade de se promover reformas na institucionalidade do Estado brasileiro, também, era uma demanda de setores progressistas. Nesse ambiente de disputas havia, pelo menos, duas propostas sobre o direcionamento a ser seguido e os resultados que se desejava obter com essa modalidade de Reforma. No bojo das tensões que cercavam os debates sobre as filiações ideo-políticas e os interesses econômicos que estavam subtendidos nessas propostas, havia, de um lado, o Projeto Gerencial do MARE e, do outro lado, estavam aqueles que tentavam imprimir ao processo de Reforma do Estado um direcionamento democrático, dentro do qual se atualizava o significado e a importância política dos espaços públicos, tido como o *loci* por onde passariam os processos de aprofundamento da democracia.

### 1.3.1 O Projeto da Vertente Conservadora (Conservador ou Reformista Neoliberal)

A justificativa desse Projeto para a imprescindível e inadiável Reforma do Estado, também, foi depositada no elementar argumento das crises que assolavam o aparato governamental e que comprometiam as condições de governabilidade política e econômica. As principais intenções políticas e institucionais desse Projeto tomaram um formato mais elucidativo no Projeto de Reforma Gerencial do Estado, que era apresentado como uma conquista fundamental a ser obtida pelo governo de FHC.

O importante articulador dessa proposta foi BRESSER PEREIRA que, enquanto ocupou a pasta de ministro do MARE, encarregou-se da tarefa de difundir e de buscar um amplo convencimento para esse Projeto entre as diferentes forças sociais.

Utilizando-se dos argumentos da necessária Reforma do Estado, no sentido de torná-lo "mais público e mais democrático", o que se pôde observar foi que inúmeras ONGs e entidades do terceiro setor tornaram-se modelos deste tipo de funcionamento de gestão na esfera social. "As vantagens da esfera pública não-estatal destinam-se fundamentalmente às organizações de auto-ajuda - inclusive o voluntariado - cujo objetivo primário é a satisfação de necessidades públicas com base na solidariedade..." (BRESSER PEREIRA; GRAU, 1999, p. 40).

Com Bresser Pereira, a reforma administrativa do Estado passou a ocupar posição de destaque no amplo quadro de reformas, inclusive, ela era apresentada como a resposta positiva para solucionar a "crônica moléstia" que acometia o aparato estatal, ou seja, a ineficiência conjugada com a corrupção no serviço público. Assim, voltaram-se as atenções para as sugestões de enxugamento e de qualificação profissional como as alternativas para se modernizar e agilizar os procedimentos da máquina estatal. Desviando-se do debate político sobre os efeitos e resultados adversos provenientes desse tipo de Reforma, os defensores desse Projeto costumavam procurar o atalho da linguagem tecnocrática - aquela que se enuncia mediante parâmetros técnicos porque se pretende asséptica de qualquer intencionalidade política. E, do ventilado ponto de vista técnico, a melhor alternativa para a crise do Estado brasileiro era cumprir com as determinações do ajuste fiscal, dentre elas a da desvinculação de grande parte do financiamento do sistema de Seguridade Social do orçamento estatal.

Esse Projeto foi bastante ousado ao deixar transparecer suas preferências políticas e de alocação de recursos. Para garantir o cumprimento das suas escolhas formulou um conjunto de procedimentos e de legislações que alteravam as ações relativas à definição, formulação e implementação das políticas no âmbito da Seguridade Social, cujas orientações e decisões sobre os investimentos cabia a um restrito grupo de indivíduos situado nos quadros da *inteligência* do poder estatal.

Dentre algumas das decisões mais importantes do Projeto estava aquela em que o Estado deveria se desobrigar da execução das políticas sociais ficando encarregado, apenas, por

executar políticas nas áreas definidas como “atividades exclusivas” e “núcleo estratégico”<sup>36</sup> do Estado. Essa alternativa para a crise tornava evidente o compromisso de classe que o governo de FHC representava e as elites políticas e econômicas sentiam-se confortáveis e sem constrangimentos para fazer valer e impor a realização dos seus interesses.

As atividades denominadas de “serviços não-exclusivos” referiam-se à parte dos direitos sociais previstos constitucionalmente no Capítulo da Ordem Social. Esse Capítulo trata, essencialmente, dos direitos que devem ser financiados e, preferencialmente, atendidos mediante os serviços cobertos pelas políticas públicas.

Mas, segundo as intenções do Projeto de Bresser, esses direitos eram considerados politicamente menos relevantes e, por isso, as formas de prestação de serviços, a eles dirigidas, podiam ser “publicizadas” e/ou “privatizadas”. A questão da responsabilidade estatal para com o financiamento e a execução das políticas sociais foi, curiosamente, transformada num polêmico debate sobre a natureza jurídica dos prestadores diretos dos serviços, ou seja, se eles deveriam enquadrar-se na categoria dos publicizáveis ou dos privatizáveis. A versão dada à idéia de publicização trazia uma leitura peculiar do Código Jurídico. Nessa leitura, o significado do termo “público” passava a ser interpretado como algo que não pertencia nem à iniciativa privada e nem ao setor estatal, ou seja, era aquilo que não pertencia a ninguém.

É pública a propriedade que é de todos e para todos. É estatal a instituição que detém o poder de legislar e de tributar; é estatal a propriedade que integra o aparelho do Estado, sendo regida pelo direito administrativo. É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. De acordo com essa concepção, uma fundação “de direito privado”, embora regida pelo direito civil, é uma instituição pública, na medida em que está voltada para o interesse geral. Em princípio, todas essas organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não-estatais (...). (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 262).

---

<sup>36</sup> De acordo com o modelo proposto pelo MARE, o **núcleo estratégico** compreendia: os poderes Legislativo, Judiciário, Presidência e a cúpula dos ministérios; as **atividades exclusivas** abrangeriam: polícia, regulamentação, fiscalização, fomento, seguridade social básica (diga-se: algumas medidas emergenciais ante situações calamitosas). (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 260).

A forma de publicização seria mediante a existência de uma extensa esfera pública não-estatal formada por "...organizações ou formas de controle 'públicas' porque voltadas ao interesse geral; são 'não-estatais' porque não fazem parte do aparato do Estado, seja por não utilizarem servidores públicos, seja por não coincidirem com os agentes políticos tradicionais..." (BRESSER PEREIRA; GRAU, 1999, p. 16).

A alternativa de encaminhar a intervenção na área social através de uma "esfera pública não-estatal" era uma proposição do Projeto defendido por Bresser. Contudo, o significado e a função de controle social e popular do Estado, que deveria ser feito pelos atores que ocupam essa esfera pública, para que fossem reduzidas e, até, eliminadas as distâncias que se interpõem entre o poder governamental e as organizações da sociedade civil, não era algo que estava no horizonte da proposta de Bresser. Ainda assim, o termo esfera pública foi apropriado e ressignificado segundo as aspirações imediatas dos defensores desse Projeto.

Em síntese, o Projeto Conservador apropriou-se de uma terminologia que já circulava, com alguma intimidade, e com boa dose de aceitação entre setores "da esquerda", os quais constituíam a oposição ao governo de FHC. Além da apropriação, foi feita uma ressignificação do sentido que o termo expressava no campo do debate da construção democrática. Assim, no projeto de Bresser a esfera pública não-estatal viabilizaria a efetivação dos compromissos do ajuste fiscal das contas públicas assumidos no programa de governo de FHC.

A contrapartida para essa redução da atuação do Estado na área social dava-se com o estímulo, inclusive financeiro, à ampliação da atuação das organizações localizadas no setor não-governamental (ou sociedade civil, como corriqueiramente passou a se denominar toda atuação que não fosse desenvolvida diretamente dentro das estruturas dos órgãos governamentais) para que, com elas, pudessem estabelecer as ditas parcerias.

Os interlocutores dessa proposta defendiam que as atuações desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil sem finalidades lucrativas, ou esfera pública não-estatal, geravam melhores resultados porque os serviços sociais eram executados em conformidade com os

padrões empresariais de otimização das ações e dos recursos. O que era fundamental para o poder público, na medida em que 'resolvia', pelos menos, duas de suas dificuldades: a primeira, relativa aos desvios de verbas e às práticas de corrupção com os recursos públicos destinados à área social e a segunda, concernente à transferência de conhecimentos, de atitudes empresariais e gerencias para a área social. Além disso, introduzia-se a preocupação com a qualidade nessa prestação de serviços porque as ações e os produtos dirigiam-se a um consumidor específico - o "cidadão-cliente"<sup>37</sup>, que tinha uma postura diferenciada daquele "tradicional" público beneficiário dos programas sociais estatais.

A partir do que o Projeto Conservador define como função do espaço público é possível entender porque não se ressentia da ausência das instâncias para a explicitação e mediação dos conflitos sociais. Afinal, não há direitos sociais para o "cidadão-cliente" que devam ser obrigatoriamente satisfeitos pelo Estado. Quando serviços e direitos são, estranhamente, homogeneizados pelo "fetichismo da igualdade"<sup>38</sup>, ou seja, pelo fictício encurtamento das distâncias e desigualdades sociais, qualquer "cidadão-cliente" pode tê-los realizados, "conciliados" ou, para os casos extremos, ser objeto de "concertação" nos espaços do mercado.

Mediante essa nova postura, tanto do executor, quanto do consumidor, divulgava-se a crença numa certa possibilidade de melhorar o desempenho das ações e serviços públicos ofertados pelo setor governamental. Isso sugeria que os problemas sociais no país não

---

<sup>37</sup> O "cidadão-cliente", para BRESSER PEREIRA (1998), é aquele que paga diretamente pelos serviços prestados pelo poder estatal da mesma forma que estaria pagando a aquisição de um produto no espaço privado do mercado. Em virtude dessa relação econômica direta, tal "cidadão" torna-se merecedor de muito mais atenção e prestígio por parte daquele que está encarregado de satisfazê-lo e de conquistar sua preferência. Posto isso, quase que a totalidade da oferta de serviços públicos que têm como alvo um grande contingente de pessoas deve preferi-lo sob a forma de "cidadão-cliente". Os serviços que se destinam a cobertura de vulnerabilidades sociais de um "público seletivamente discriminado" podem tê-lo sob a perspectiva do "cidadão-usuário" – aquele que, por não pagar diretamente e que, por receber serviços gratuitamente do Estado, não tem direito à preferência e nem à deferência.

<sup>38</sup> "O fetichismo da igualdade é um mediador nas relações de classe que em muito contribui para que situações conflituosas freqüentemente não resultem em conflitos de fato, mas em conciliação..." (SALES, 1994, p. 37)

conseguiam ser resolvidos devido à falta ou à precária competência dos agentes públicos. Com esse tipo de argumentação, desviava-se a atenção da população, obliterando o conhecimento dos motivos causadores dos problemas sociais. Isto é, resumia-se a raiz desses problemas numa questão de gerência.

Para esse Projeto, a alternativa da esfera pública não-estatal era um subterfúgio que possibilitava ao setor governamental desviar-se das responsabilidades constitucionais para com as políticas públicas, principalmente, da área da Seguridade Social. Com a vigência da prestação de serviços sob a responsabilidade dessa esfera, o governo dava a sua resposta para a indesejável partilha do poder decisório no âmbito da definição e execução dessas políticas. Através da esfera pública não-estatal pulverizavam-se e desconcentravam-se as atividades por um vasto e pulverizado campo de entidades, cujos princípios organizativos e gerenciais deveriam corresponder às regras de otimização e rentabilidade essenciais à iniciativa privada.

Mas, ainda assim o poder governamental obrigava-se a estabelecer as condições do gerenciamento dos gastos estatais e a forma de alocação dos recursos, bem como o meio institucional em que os serviços seriam operacionalizados.

O reconhecimento da relevância do setor público não-estatal na produção de bens públicos não pode, no entanto, conduzir à negação do aporte do Estado para seu sustento. A transformação dos serviços sociais estatais em públicos não-estatais não significa que o Estado deixe de ser responsável por eles. Pelo contrário, todas as evidências apontam para a conclusão de que o financiamento público estatal será cada vez mais necessário... (BRESSER PEREIRA; GRAU, 1999, p. 34).

Ao que parece, a rigidez dos argumentos neoliberais contra a existência dos gastos sociais públicos não ultrapassava as fronteiras da falácia. A rejeição era, de fato, contra uma certa forma de domínio do uso público-estatal dos fundos públicos, os quais eram as fontes de financiamento dos gastos com a área social, sejam gastos do setor governamental ou do não-governamental. Então “...Uma das ‘idéias- força’ desta linha de reestruturação do Estado não seria a de ‘privatização’, [pois continuaria havendo o financiamento das ações sociais através do

fundo público], mas de ‘desestatização’ de algumas atividades como forma de torná-las mais públicas [grifo meu]...” (AZEVEDO; ANDRADE, 1997, p. 63).

Segundo o Projeto Conservador, uma atividade pública seria aquela que pudesse ser ofertada em maior quantidade por entes jurídicos diversificados e em diferentes micro-espços geográficos, o que facilitaria o acesso aos destinatários. Além disso, recomendava que a provisão de serviços sociais fosse feita com base na escala da ação solidária, ou seja, aquela ação que não é responsável pela garantia e realização de direitos. O apelo à mística solidária atendia ao intento de fraturar os vínculos de obrigatoriedade e de responsabilidade dos setores governamentais para com o cumprimento dos direitos de cidadania que só chegavam a alguns segmentos sociais através das políticas públicas.

Qual seria a relação desse Projeto com o processo de institucionalização e de formulação da Política de Assistência Social?

O Projeto Conservador acolhe e identifica-se com o que PEREIRA (1995, p. 92ss) denomina de uma **concepção *stricto sensu*** de Assistência Social:

...aquela ação tópica, circunstancial e sem garantia legal, voltada mecanicamente para carências sociais graves que deixaram de ser atendidas pelas políticas sócio-econômicas setoriais. Trata-se pois, de uma ação sistemática, direcionada para o problema de subsistência de pessoas cujo mínimo vital encontra-se ameaçado ou já atingiu níveis profundos de deteriorização [está na condição de pobreza absoluta] (...). Assistência Social nesta ótica é sinônimo de emergência, de amadorismo, de ausência de planejamento, de espírito crítico, de indignação e de visão de conjunto. É a anti-política ou a ação eventual e incerta profundamente dependente dos azares da acumulação e dos jogos de interesses, já que nem possui fundos específicos e nem aliados políticos estrategicamente situados para apoiá-la (...). É, enfim, terra de ninguém ou espaço ocupado pelas improvisações de toda ordem, bem ou mal intencionadas.

Essa **concepção** tem raízes históricas na cultura política brasileira e, por isso, conseguiu ser disseminada com muita facilidade. Para ela, a Assistência não se insere no âmbito da política social porque, desde a origem, as ações assistenciais estariam relacionadas a carências

de ordem pessoal e individual. Não influíam, nessas carências, os determinantes estruturais, políticos e econômicos da sociedade brasileira.

### 1.3.2 O Projeto da Vertente Democrática (ou Progressista)

Já, os princípios políticos defendidos no Projeto da Vertente Democrática estão relacionados com as reivindicações que os movimentos organizados de setores da sociedade brasileira formularam (e continuam formulando) com o objetivo de aperfeiçoarem as condições e os mecanismos que garantem a continuidade do processo da construção democrática.

O aprofundamento das conquistas democráticas também dependia da reconstrução (ou reforma) democrática do Estado, porém era preciso que as relações institucionalizadas do poder passassem por um amplo processo de reformas e de redefinições quanto aos limites de suas abrangências. Essas reformas não significavam que o Estado devesse reduzir o seu papel de interferência e de cumprimento de responsabilidades para com alguns segmentos sociais.

Este horizonte nos remete diretamente, não só para a reforma do Estado, mas também para a reforma radical da relação Estado-sociedade, o que faz surgir a necessidade do reconhecimento de um novo tipo de esfera pública, uma esfera pública não-estatal, capaz de ser um espaço de construção autônoma organizada do poder 'direto' da sociedade sobre o Estado. Tal reforma supõe emprestar uma nova dimensão para o Direito Público... (GENRO, 2002, p. 160-161).

Para os defensores desse Projeto, a construção democrática do Estado era um processo que dependia da radicalização das experiências e inovações sociais produzidas pelos espaços participativos que foram legitimados, ou pela Constituição ou pela força instituinte das práticas políticas dos diferentes segmentos populares. Estes passariam a ocupar esses espaços para reivindicarem a correspondência e a atuação do Estado nas matérias que constituiriam as pautas de reivindicações. Essas inovações pressupunham a existência de um espaço público democrático, isto é, um espaço que emergisse e se modelasse no bojo dessas experiências e que

se transformasse pelas correlações de forças que envolveriam os diferentes interesses das organizações da sociedade civil e do poder estatal. O que, para GENRO (2002, p. 182), significa "...Pensar, portanto, uma nova esfera pública não-estatal, como um espaço público de novo tipo, é uma decorrência do redimensionamento da utopia da emancipação humana e é também uma prática política e jurídica concreta, que incide ao mesmo tempo, sobre o cotidiano e a História."

Para isso, é necessária a existência de espaços públicos que favoreçam a explicitação e a consolidação das práticas comprometidas com o alargamento das arenas políticas institucionalizadas, a fim de que se possa dar visibilidade aos conflitos, fomentar outros meios de negociação/mediação dos interesses e projetos dos diferentes grupos e organizações. A intenção é que se tenha:

Uma sociedade que possibilite uma vida conscientemente orientada (...) que seus cidadãos decidam sobre o direito de receber do fundo social, construído pela comunhão de esforços de toda a coletividade, aquilo que minimamente necessitam para reproduzir as suas condições de existência. E, pressupõe também um regramento ajustado, através de sucessivas disputas democráticas, que formem uma vontade democrática hegemônica, baseada em valores, destinados a afirmar uma tendência à igualdade e à solidariedade. (GENRO, 2000, p. 16).

O que se buscava, portanto, era a socialização da política e o compartilhamento mais plural e equitativo do poder decisório para que pudesse haver uma forma mais efetiva de controle social sobre as ações do Estado. O que estava sendo proposto era um determinado contorno para o que se entendia como a principal finalidade do espaço público, isto é, a inserção dos diferentes segmentos da sociedade civil nos processos de discussão, deliberação e negociação com o poder estatal sobre aspectos no campo da economia, da política, da cultura, dentre outros, os quais definiriam as condições quantitativas e qualitativas da vida em sociedade.

Esse Projeto requisitava e insistia na validade da presença e da participação da diversidade de organizações da sociedade civil, pois entendia que, nesses foros, a participação tornava mais interessante as disputas políticas pelas formas de construção do consenso e da

direção política. Nos termos gramscianos, o papel das organizações representativas da sociedade civil seria o de cumprir com a função de partilhar a construção do consentimento ativo, mediante o qual se constrói coletivamente uma "concepção do mundo".

É preciso aprender que o processo da construção democrática não se concretiza sem a continuada reposição dos “momentos Tocquevillianos”<sup>39</sup>, principalmente, dos sentidos de igualdade e de justiça, em conformidade com aquele defendido por ARENDT, apud TELLES (1999, p. 62), no qual: "...A igualdade, ao contrário de tudo o que está implicado na simples existência, não nos é outorgada, mas é o resultado da organização humana, porquanto é orientada pelo princípio da justiça. Não nascemos iguais, nos tornamos iguais, como membros de um grupo, por força de nossa decisão de nos concedermos mutuamente direitos iguais."

Nessa perspectiva, a defesa da igualdade e da justiça impõem-se na agenda das lutas sociais porque ainda não se conseguiu encontrar alternativas para o dilema da constituição democrática do espaço público (ou mesmo da publicização democrática da ação estatal). Portanto, nos diferentes espaços em que os sujeitos sociais se encontram para debaterem (ou deliberarem) sobre os caminhos da construção democrática da sociedade brasileira, estes sujeitos devem arregimentar esforços para combaterem o "privatismo selvagem" que banaliza a ação predatória dos indivíduos para com seus semelhantes, comumente denominada de violência cotidiana, em que se perde a referência do Estado como mediador devido aos efeitos predatórios que resultam dessa forma de ataque à sociabilidade e à integridade dos sujeitos.

Por isso, não se pode aceitar uma democracia que seja prisioneira das teias e dos interesses das elites dominantes que pressupõe, para os segmentos mais expropriados, a oferta esporádica e residual das ações da "solidariedade social" provenientes do "mercado privado da assistência" ou da "esfera pública não-estatal", em que "...os novos programas sociais de parceria

---

<sup>39</sup> Perspectiva enunciada por Francisco de Oliveira para caracterizar os momentos das lutas democráticas travadas pela sociedade brasileira, na década de 80, na mesa redonda Sociedade Civil, Esfera Pública e Gestão Participativa no Brasil, em 11/05/2001, no auditório do IFCH-UNICAMP.

têm se implantado como 'serviços sociais', ou seja, não como direitos, mas como prestação de serviço, despolitizando totalmente os programas, desvinculando-os de qualquer conteúdo político, retrocedendo à problemática da cidadania de seus termos coletivos para os antigos patamares da cidadania individual." (GOHN, 1997, p. 316).

Mas, o retraimento político do espaço público e da cidadania condenam a democracia brasileira a propalar a barbárie social (ou "processos de exclusão" in MARTINS, 1997), como alternativa possível de "civildade". Sob as condições políticas adversas, as ações libertárias das organizações da sociedade civil vão sendo impactadas pelas "medidas integradoras" desempenhadas pelo setor público-não-estatal, "...numa perspectiva que privilegia áreas temáticas-problema e não mais os atores sociais organizados em movimentos. Desta forma, os sujeitos das ações transfiguram-se em problemáticas..." (GOHN, 1997, p. 311).

Posto isso, qual seria a relação desse Projeto com a Política de Assistência Social?

A premissa de que, através de experiências participativas, inclusive, com a representação dos indivíduos, que são usuários da Política de Assistência, seria possível começar a reduzir as fronteiras das desigualdades sociais. Deste modo, as prerrogativas do Projeto Democrático têm uma relação mais estreita com as diretrizes para a área da Assistência Social que estão preconizadas na LOAS. Mediante os indicativos de tal Projeto conseguiu-se inscrever a intenção de que a deliberação sobre as matérias de interesse social fosse objeto de reflexões coletivas proporcionadas pelos espaços públicos.

E a área da Assistência Social foi incluída nesta regra, visto que se trata de prever e atuar no acolhimento daqueles que o sistema capitalista lança para as deletérias experiências das exclusões. Na versão defendida por este Projeto reconhece-se a legitimidade de a Assistência Social ter alcançado o estatuto de política social porque as causas que determinam a necessidade da ação assistencial têm relação com os princípios estruturais, políticos e econômicos do capitalismo na sociedade brasileira. Assim, na condição de ação programática e sistemática, a

Assistência pode contribuir para aperfeiçoar os mecanismos que alargam o acesso às condições de justiça social. Assim, o desenho dessa Política deve corresponder àquilo que PEREIRA (1995, p. 92ss) denomina de **concepção *lato sensu*** da assistência social, isto é : aquela que

... incorpora novas categorias analíticas e empíricas, afigurando uma política com identidade própria. (...) é genérica na atenção e específica na clientela (...), para isso precisa realizar a unidade com as demais políticas sócio-econômicas. (...) ela é a única política social que tem como alvo, ou destinatários exclusivos, os segmentos piores situados na escala de distribuição de bens e serviços sociais. Neste caso, ela não é nem deve ser, em si mesma, universal, mas coadjuvante do esforço de universalização inerente ao papel das políticas sociais setoriais...

Enfim, essa tese problematiza o processo de construção da Política de Assistência Social a partir dos parâmetros dos Projetos Conservador e Democrático, com base nos argumentos defendidos por Bresser Pereira e Tarso Genro. Embora representem perspectivas políticas distintas, eles colocaram em evidência a importância do debate sobre a temática do espaço público (ou da esfera pública não-estatal).

Para o Projeto Conservador o espaço público ou esfera pública não-estatal seria um lugar situado no interstício das relações políticas e econômicas entre o Estado e a sociedade civil e, para o Projeto Democrático, o termo espaço público ou esfera pública não-estatal não se refere à questão do tipo de propriedade dos prestadores de serviços de natureza pública. Mas, diz respeito ao espaço que emergiu fora das instituições políticas tradicionais e para os quais foram dirigidos os debates e as negociações sobre a definição de questões que compreendem a agenda pública e tratam dos interesses públicos. Por essa razão, essa esfera tornou-se ocupada pelos atores dos segmentos da sociedade civil e do poder estatal que disputam uma construção democrática do Estado feita através de diferentes mecanismos de controle social.

Esses Projetos têm posições antitéticas sobre a noção de espaço público (ou esfera pública não-estatal) e estas posições têm sido objeto de inúmeras entabulações teóricas e de

acirrados confrontos políticos nas arenas em que se processam algumas das lutas dos segmentos sociais que manifestam suas resistências ante ao velho legado da história brasileira, no qual:

...A idéia de política continua prisioneira do mundo dos profissionais da política, impossibilitando assim a valorização da política como atividade de todos, prática dedicada a responder aos desafios e aos valores socialmente instituídos – a atacar as questões que são *fundamentais* por serem *comuns*, tendo em vista o delineamento de visões consistentes a respeito do *sentido* do estarmos juntos [grifos no original] (NOGUEIRA, 1998, p. 174).

Então, para o Projeto Democrático, manter vivo o debate e o interesse pelas questões que têm repercussão na temática do espaço público compreende uma estratégia política para obstruir as práticas conservadoras e autoritárias, principalmente aquelas dos governos, cujas "recomendações" procuram tornar mais frágeis os incipientes mecanismos democráticos de construção das políticas sociais. O alvo dessas práticas são as conquistas políticas que as novas experiências associativas e participativas estão introduzindo com o objetivo de amadurecer os mecanismos democráticos na institucionalidade da sociedade brasileira.

Para não perder o controle sobre o rápido movimento de expansão democrática das experiências de construção da Política de Assistência Social, o Governo Federal produziu uma série de alterações nas legislações e criou novas regulamentações que alteravam os rumos da Assistência Social, previsto na LOAS. Durante o governo de FHC, foram incontáveis as investidas<sup>40</sup> para que essa Política correspondesse ao direcionamento inscrito no Projeto Conservador. Portanto, desprender-se das amarras políticas colocadas por tal Projeto significa poder conceber a Política de Assistência para além de uma **concepção *stricto***, e conquistar as condições para desenhá-la com traçados mais amplos e ousados - os da **concepção *lato sensu***.

Nessa contracorrente, torna-se inadiável a ampliação progressista-democrática dos espaços públicos como condição para manter abertos os canais de interlocução política, de mediação dos conflitos e de estruturação de direitos sociais que ajudem na construção democrática da Política de Assistência Social.

---

<sup>40</sup> A título de exemplo tem-se: Lei 9.720 (de 30/11/98) que alterou vários artigos da LOAS, Medida Provisória 1729 (de 02/12/98), dentre outros.



## 2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: AS DISPUTAS PELA AFIRMAÇÃO DE UM SIGNIFICADO

Ao direcionar o foco da análise para a Política de Assistência Social tinha-se o conhecimento prévio de que se estava adentrando num campo de debate minado por versões que abordam, por ângulos opostos, a complexidade dos problemas de que trata essa Política. Ao lidar com a temática da Assistência está-se trabalhando com um assunto contagiado por ampla carga valorativa que abrange desde as motivações religiosas, os posicionamentos políticos e as avaliações técnico-científicas.

No Brasil, são recentes as discussões sobre a Assistência Social que estão sustentadas por argumentos teoricamente mais elaborados. A jovialidade dos estudos e dos debates vem sendo contrabalançada pelo refinamento das análises e das produções bibliográficas. Essa produção tem se incumbido de esclarecer as principais referências (como também demonstrar as insuficiências) durante o curso em que o debate se desenvolve. Dentre os aspectos não resolvidos pelas análises está a dificuldade em situar e desvendar os conteúdos dos conflitos que marcam o andamento da construção da Política de Assistência Social. "Os conflitos, no mais das vezes, são temperados pela busca de certos consensos, sem o que seria impossível a consolidação da política. Como observa Potyara Pereira, a política não é uma *alocação* autoritária de valores para a sociedade, mas é a representação de interesses, em que o conflito é um elemento intrínseco." [grifo no original] (RAICHELIS, 1998, p. 209).

No conflito está a possibilidade de aparecimento do novo e da conquista das realizações no âmbito da Política de Assistência Social. A legitimidade desses conflitos tem sido assegurada pela existência dos conselhos gestores que são espaços legalmente institucionalizados para as externalizações dos processos conflitivos.

Os conselhos abrigam as disputas entre os projetos que traduzem as posições diferenciadas, as vontades, as intencionalidades e as formas como os sujeitos constroem,

(re)elaboram e negociam as "concepções" sobre o mundo em que vivem e sobre as experiências de vida coletiva de que fazem parte.

Os conflitos e os debates sobre a Assistência Social têm sido extensos porque se ocupam de questões que envolvem, simultaneamente, elementos de ordem econômica, política, cultural e moral. Esses elementos integram as pautas de discussão porque especificam os modos como os sujeitos entendem e administram as inserções ou expulsões dos espaços e das formas de partilha da riqueza socialmente produzida. E também o entendimento de como se delineiam as teias de reciprocidade, de solidariedade, os mecanismos e as garantias para "acolher" aqueles se encontram excluídos dos "benefícios" dessa riqueza.

Com relação àquilo que se espera que seja abrangido pela área da Assistência Social pode-se afirmar que os sujeitos manifestam expectativas muito diferenciadas sobre os objetivos a serem alcançados com as ações desenvolvidas.

*...a Assistência Social com dignidade você tem que ajudar a pessoa, você tem que dar para ela instrução, você tem que ensinar a ela a aprender um ofício, profissionalizar (...). Tem que criar mecanismos para que essa pessoa se torne um cidadão e possa exercer a sua dignidade trabalhando. A Assistência Social é isso: é dar condições para que essas pessoas possam produzir, possam se socializar e se integrar dentro de um todo. (I - Não-gov/Cvel).*

As dificuldades para satisfazer às expectativas são justificadas a partir de, pelo menos, duas ordens de argumentos: os de natureza econômica e os de natureza político-cultural. O argumento econômico alega a impossibilidade de o Estado assimilar, sozinho, os custos dos investimentos para a garantia da política pública da Assistência Social, tendo em vista o vultoso aumento da demanda e a crescente incapacidade financeiro-orçamentária estatal. O argumento político-cultural, geralmente, subsidiado por versões moralistas e discriminatórias sobre os

pobres, alega que não pode compactuar com o equívoco de se atribuir direitos para aqueles que não lutam para garantir, por conta própria, a satisfação de suas necessidades humanas básicas<sup>41</sup>.

Essas primeiras considerações dão pistas sobre o terreno movediço em que se instalaram os debates e as disputas pela afirmação e construção da Política de Assistência Social, no Brasil. Nesse ambiente de incertezas e de rápidos deslocamentos das idéias, o desafio foi o de aproximar e descobrir as referências e os parâmetros da concepção para a Política que se tornou vitoriosa.

*...Ninguém acreditava que a formulação de uma Política de Assistência iria dar certo. Vinha uma legislação de cima para baixo, vinham as 'algemas (...)'. São novos paradigmas, são novas condutas, são novas estruturas das entidades, uma nova concepção de órgão gestor e da 'sociedade comercial' (que está vendendo produtos), um novo entendimento do usuário para uma nova Política de Assistência, que não era mais só aquela de comer, brincar, dormir, mas era aquela de fazer atividade, de fazer inserção, de estar ocupado, de fazer jus, de ter apresentação de documento. Esse sistema mexeu com todo mundo - com o usuário, com o*

---

<sup>41</sup> O conceito de necessidades humanas básicas está impregnado das referências da tradição liberal e, por isso, tem sido objeto de muitas polêmicas. Desde o século XIX instalou-se um profícuo debate entre a tradição marxista e a tradição liberal sobre as formas de apropriação e de significação do conceito de necessidades humanas.

É importante assinalar que, no atual estágio do debate sobre o "campo de atuação" da Política de Assistência Social, Potyara Pereira e Aldaíza Sposati têm entabulado acirradas polêmicas sobre os parâmetros a serem utilizados, se "necessidades humanas básicas" ou "mínimos sociais", na composição das regras que orientam os princípios estruturados desse "campo".

Para essa tese, situou-se o conceito numa perspectiva que mais se aproxima das referências marxistas. Assim, a escolha tomou o recorte proposto por PEREIRA (2000, p. 66ss), a qual, mediante os parâmetros e advertências feitas por Cabreiro e Gough, entende que as necessidades humanas básicas dizem respeito a um conjunto de provisões de natureza "objetivas e universais" e cuja privação implica a "ocorrência de sérios prejuízos à vida material dos homens e à atuação destes como sujeitos". Para responder a essas necessidades, deve estar acessível aos homens as condições para a satisfação: a) da "saúde física", nela contida não apenas as carências de ordem biológica, mas as condições que permitam a esses homens viverem sua dimensão humano-social, "os homens são algo mais do que seus gens biologicamente condicionam"; e b) da "autonomia", que implica uma existência humano-social ativa e participativa, dado que o exercício da autonomia torna o homem apto a "ser capaz de eleger objetivos e crenças, valorá-los e sentir-se responsável por suas decisões e por seus atos". Os ingredientes fundamentais dessa autonomia são as "experiências e responsabilidades compartilhadas". E a autonomia só pode ser realizada mediante o desprendimento dos interesses individuais mais imediatistas, a partir do desenvolvimento de um comportamento de alteridade e de reconhecimento do "outro" como sujeito portador de interesses válidos e legítimos.

*dirigente, com os profissionais das entidades, com o órgão gestor, com o conselho. (A - Gov/Too)*

Com o desenvolvimento da pesquisa, percebeu-se que os relatos dos entrevistados eram reveladores da tensão entre expectativas que variavam, desde uma idéia de reciprocidade referenciada pela "cultura da dádiva", que tem longo lastro na história da Assistência Social em nosso país, até o enfoque produzido pela Constituição de 88, no Capítulo da Ordem Social. Neste, a idéia da reciprocidade e da solidariedade inscreve-se no âmbito do direito social e requer que a construção da Política de Assistência seja feita mediante escolhas balizadas por critérios que definem a legitimidade do que deve ser compartilhado - seja de modo compensatório, distributivo ou redistributivo.

O conceito de legitimidade está embutido no princípio do movimento e, por isso, é **'passível de redefinição'** diante das determinações sociais e das interlocuções políticas criadas pelos indivíduos com relação às **'múltiplas formas de organização política e aos diversos modos de obtenção do consenso'** (FARIA, apud BIDARRA, 1996, p. 87). Além disso, a legitimidade evoca como **'noção de valor'** a **'capacidade humana de agir em conjunto'**, com relação às normas e leis instituídas. Porém, muitas vezes, a obediência ao instituído se confunde com a subordinação e esta com o consenso. Com isso, a reprodução do consenso tende a ficar ameaçada porque precisa ser confirmada num campo polarizado por intensas disputas (BIDARRA, 1996).

A legitimidade nunca pode ser dada *ex ante*, no ato do registro de uma lei, ela resulta de um processo instituinte que depende das negociações e dos acordos estabelecidos entre aqueles que participam das disputas. A legitimidade de um objeto ou de um acordo é transitória porque submete-o ao reconhecimento das partes para que elas decidam sobre a validade de eles corresponderem às reivindicações. Logo, a transitoriedade é positiva porque mantém viva a dinâmica das correlações de forças que caracterizam o exercício do poder.

O desafio é o de formular uma concepção de Política de Assistência Social que seja dotada de legitimidade e que corresponda às expectativas de atendimento aos direitos para os segmentos sociais a que ela se destina.

## 2.1 O PERCURSO DE LEGITIMAÇÃO/INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O conceito de assistência social<sup>42</sup> é passível de entendimentos diversificados e, comumente, tem sido confundido com as práticas comunitárias de assistência e/ou práticas de assistencialismo. Até o presente momento, nos estudos sobre a temática, detectam-se as dificuldades para se assumir uma definição que consiga aglutinar os elementos que estão sendo utilizados por aqueles que propõem definições para o termo. Como não existe um consenso sobre o que se define como Política de Assistência foi preciso tomar uma posição. Assim, para a finalidade dessa tese compartilha-se da concepção proposta por YAZBEK (1995, p. 27), para a qual:

A Assistência Social (...) como política pública se ocupa do provimento de atenções para enfrentar as fragilidades de determinados segmentos sociais, superar exclusões sociais e defender e vigiar os direitos dos mínimos de cidadania e dignidade. É política de atenção e de

---

<sup>42</sup> Para delimitar com quais referências está-se discutindo o significado da Política de Assistência Social, considera-se fundamental evidenciar as distinções, realizadas por YAZBEK (1995, p. 25ss), para os conceitos que se seguem:

Por **Assistência** entende a “...possibilidade de proteção social através de subsídios, apoio, orientação, referência. Esta relação de proteção social se dá tanto nas relações informais de família, de parentesco, de vizinhança, de compadrio, de conterraneidade, entre outras, quanto, através de uma legislação social que garanta direitos e exija que o Estado arque com o conjunto de serviços e benefícios(...) No campo das relações sociais a assistência – ou ajuda mútua – decorre da solidariedade social (...) No campo governamental é política pública de proteção ou de Seguridade Social que decorre do padrão ético e civilizatório que uma sociedade deseja garantir a todos [grifos meu]...”

E por **Assistencialismo** entende: “(...) o acesso a um bem através da benesse, da doação, isto é, supõe sempre um doador e um receptor (...) tem sempre um sujeito – público ou privado – e um sujeitoado(...) O assistencialismo no Brasil é prática entranhada no modo elitista de fazer política [grifos meu]...”

defesa de direitos(...) Neste sentido, a assistência social é uma política de caráter ético que tem seu fundamento no padrão de dignidade humana de uma dada sociedade (...) é sempre uma política de equidade. Nesta perspectiva a concepção de ser universal entre os pares e não na globalidade da população (...) A distinção política da assistência social nos diferentes projetos políticos de sociedade se dá pelo conteúdo do que é considerado por padrões mínimos de dignidade humana e pela forma de inclusão e cobertura desses padrões que incluem necessidades especiais.

As condições acima não estão asseguradas porque estamos dando os primeiros passos na direção de fazer esta Política, de tornar efetivo aquilo que está previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). As experimentações ocorrem no contexto da tensão entre perspectivas políticas díspares: a da subalternização e a da emancipação, que procuram imprimir o seu modo de justificar para quem se deve garantir os meios e o acesso aos recursos que são essenciais para a manutenção da "condição humana".

O cumprimento da LOAS representa uma orientação mais igualitária para as ações assistenciais realizadas tanto por entes governamentais como os privados sem fins lucrativos. O atendimento a essa orientação deve se dar em conformidade com os **Princípios**, estipulados pelo Art. 4º, sendo eles:

- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V - divulgação ampla de benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos [grifo meu] pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 1993)

Ainda que as forças progressistas tenham conseguido imprimir a marca democrática no conjunto desses **Princípios**, um pequeno deslize, por lapso de uma memória impregnada de

autoritarismo, deixou margem para que o desenvolvimento das ações permaneça dependente dos "recursos oferecidos".

Mas, a LOAS também representa uma outra forma de compromisso político no que concerne à construção das regras que vislumbram um outro padrão de civilidade. Para isso, projeta a definição e a efetivação da Política de Assistência Social, mediante a elaboração de um sistema de co-responsabilidades. Este aspecto está expresso nas **Diretrizes**, Art. 5º :

- I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III- primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. (BRASIL, 1993)

Nos **Princípios** e **Diretrizes** estão a importância e a necessidade de a Política de Assistência Social germinar mediante novos arranjos políticos e institucionais vocacionados para a partilha do poder, a qual pressupõe o desmonte do emaranhado e cristalizado "mundo das relações autoritárias e clientelísticas" que, historicamente, confirmam as formas de domínio na área da Assistência.

O início do processo de institucionalização da LOAS trouxe, pela primeira vez, para os espaços dos acontecimentos das cenas públicas, dos conselhos e dos plenários legislativos, os embates entre as perspectivas políticas diferenciadas: uma buscava a conservação e a outra a superação desse padrão deformado de relações.

Os embates e os confronto estavam intrínsecos aos processos de escolha dos direcionamentos políticos, inclusive, entre aqueles que, nos idos de fevereiro de 1994, tomaram posse como os primeiros integrantes do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Desde então não diminuem e nem arrefecem os enfrentamentos entre os que disputam as direções e os parâmetros para a consolidação dessa Política.

Um dos mais importantes embates aconteceu no ano de 1995 e foi decisivo para os acontecimentos e os arranjos que viabilizavam a institucionalização/legitimação da LOAS. Com uma intervenção casuística e autoritária, o poder Executivo Federal, ou o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), iniciou os ataques às prerrogativas LOAS que, de modo muito incipiente, começavam a ser divulgadas e assimiladas. O recurso para o ataque foi a edição da Medida Provisória (MP) n. 813, de 1º de janeiro de 95, que versava sobre a **Organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências** (YAZBEK, 1995).

A Medida Provisória afetou as frágeis bases institucionais que, naquele momento, estavam dando os suportes para a legitimação da LOAS. Ela extinguiu abruptamente os órgãos<sup>43</sup> que tinham acumulado os conhecimentos relativos às formas de operacionalização das ações/programas de Assistência Social. Com isso, os setores e os agentes que tinham acumulado conhecimentos e experiências sobre as rotinas da Assistência, nos mais distantes cantões desse país, foram abruptamente alijados das novas estruturas administrativas e novos espaços deliberativos. Inclusive, um relato obtido na nossa pesquisa dá um pouco a dimensão da fratura provocada pela MP.

*Saudosa LBA! Eu digo saudosa porque se ela teve erros nós continuamos tendo muito mais erros no poder público e com isso nós perdemos muito. Defendo sempre que se deva dar continuidade ao que é bom, independente do governo. A LBA teria que ter seguido (...), o começo da LOAS foi todo com ela (...). O processo da LOAS foi difícil no começo e tudo que envolvia essa mudança (...). Na Assistência Social, a nossa preocupação, durante muito tempo, foi com essa questão da organização da Política. (G - Gov/Cvel).*

Com a extinção dos referidos órgãos teve-se a interrupção de um processo de transição que deveria ocorrer a partir dos requisitos estabelecidos pelo CNAS. Isso acabou criando

---

<sup>43</sup> Esses órgãos foram: o Ministério do Bem-Estar Social, a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e o Centro Brasileiro da Infância e Adolescência (CBIA).

dificuldades<sup>44</sup> para a estruturação desse Conselho nos moldes preconizados pela LOAS e compatível com as aspirações dos setores que se organizaram para viabilizar as condições de a Assistência Social tornar-se uma política estatal de natureza pública, isto é, para configurar uma

...linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei e atitude institucional positiva, isto é, ativa, que exige providências concretas em direção à satisfação de necessidades sociais, É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços demandados pela sociedade em sua relação de reciprocidade e antagonismo com o Estado... (PEREIRA, apud GOMES, 2000, p. 41).

Prosseguindo com a intenção de retroceder o estatuto legal da Assistência Social, o Executivo Federal, por meio do Decreto n. 1366 (de 12/01/95), criou o Programa Comunidade Solidária (PCS), alocando-o sob a competência gestora da Casa Civil.

A reiterada recorrência às MP's e aos Decretos indicava o modo simplista e reducionista de como seria tratado o acesso aos direitos sociais neste país. Para os representantes do Executivo Federal, tais direitos deveriam ser "ajustados" às exigências do modelo de orientação econômica que "prometia" a redução do déficit público como meta para impulsionar o crescimento econômico. Para isso, era preciso reduzir drasticamente os custos de financiamento da Seguridade Social. Seriam exequíveis, pelas parcerias estabelecidas pelo Programa Comunidade Solidária, algumas ações muito focalizadas para uma parcela ínfima daqueles que se encontram nas condições de extrema pobreza.

Para compreender o alcance das intervenções do Presidente Fernando Henrique é preciso contextualizá-las no âmbito do projeto de Reforma do Estado, o qual sintetiza o conjunto das intenções e dos compromissos para com o "ajuste fiscal" das contas públicas, assumidos para com os investidores e organismos internacionais avalistas de nossa dívida externa.

---

<sup>44</sup> As dificuldades e os obstáculos políticos e administrativos criados pelo Executivo Federal prejudicaram a preparação de um plano de trabalho adequado às competências desse Conselho. Num contexto político novo e instável, o CNAS não conseguiu repudiar e superar o caráter cartorial e as estratégias corporativas que se acoplam às práticas gestionárias desenvolvidas em espaços, como os dos conselhos, com capacidade deliberativa.

Não por acaso, os primeiros procedimentos operativos dessa Reforma começaram pela área da Assistência por ser a mais frágil do tripé da Seguridade Social. Além disso, esta área estava em evidência porque havia a insistente militância e cobrança dos setores profissionais para que se desse continuidade ao processo de institucionalização das prerrogativas estabelecidas pela LOAS.

Nos confrontos com o governo de FHC e em condições muito adversas, essa militância profissional conseguiu ratificar algumas questões significativas, como: a Regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social, Decreto n. 1605, de 25/08/95, e a realização da I Conferência<sup>45</sup> Nacional de Assistência Social, nov/95, Brasília-DF (YAZBEK, 1995). Essas conquistas foram decisivas, primeiro, para marcar a postura de resistência ante os atos centralistas e autoritários do Executivo Federal e, segundo, para afirmar o caráter de política pública da Assistência Social porque não era suficiente a existência de seu registro legal. O reconhecimento da Política de Assistência Social vem sendo lapidado por um processo instituinte e depende, inegavelmente, da capacidade de atuação política dos sujeitos que atuam nos espaços em que se definem os contornos dessa Política, como os conselhos gestores, nas três esferas de governo.

O ano de 1997 foi paradoxal para o movimento de construção da Política de Assistência Social. As investidas contra esse movimento vinham das três esferas de governo, a começar pelo Governo Federal que, por meio da MP n. 1473-30, cancelava a realização da II Conferência Nacional da Assistência Social e alterava a periodicidade desse evento, em vez de a cada dois anos, passaria a correr de quatro em quatro anos. A edição dessa MP deu-se no movimento preparatório da própria Conferência e, também, quando o Governo Federal começava a divulgar o seu projeto de Reforma do Estado, com um enfoque muito particular sobre a

---

<sup>45</sup> De acordo com o previsto na LOAS, Art. 18, inciso VI, a Conferência tem "... a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema [descentralizado e participativo]". Mas, além dessa competência de pensar e projetar alternativas para a política, as conferências também têm servido como espaço e momento para a escolha dos representantes do segmento não-governamental que compõem o conselho de assistência em cada esfera de governo.

redefinição dos marcos da Seguridade Social, inclusive, buscando atrelar o desenvolvimento da Política de Assistência à reformulação dos entes jurídicos que, majoritariamente, passariam a executá-la - as denominadas Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)<sup>46</sup>.

A resistência dos segmentos organizados, nas três esferas de governo, forçou o recuo das medidas centralistas e não democráticas empreendidas pelos agentes governamentais. Para isso, contribuiu a articulação em nível nacional e a estratégia da militância nas esferas do poder local que, forçando a realização das Conferências nos âmbitos municipal e estadual, conseguiu dar sustentação para a realização da II Conferência Nacional, "...diante de tantas conferências e delegados eleitos, o governo teve que ceder..." (GOMES, 2000, p. 25). A rebeldia e o inconformismo construídos nos espaços dos conselhos gestores e dos fóruns populares<sup>47</sup> pautaram a continuidade do processo de institucionalização/legitimação da Política de Assistência Social.

No projeto de Reforma do Estado<sup>48</sup>, do governo, ganharam centralidade os controversos e imprecisos conceitos de terceiro setor e esfera pública não-estatal, os quais

---

<sup>46</sup> Com a publicação da Lei 9.367 (1998), que trata das Organizações Sociais (OS) e da Lei n. 9.790 (23/03/1999), das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), criaram-se os instrumentos de facilitação e de regularização da parceria financeira, entre o setor público e o privado.

<sup>47</sup> Distinguem-se esses fóruns daqueles criados organicamente pelos representantes do poder público aos quais só têm acesso os gestores governamentais, tais como: FONSEAS (Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social) e FONGEMAS (Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social) que, atualmente, assumiu a denominação de CONGEMAS (Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social).

<sup>48</sup> A implementação dos processos pressupostos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado teve acelerada centralidade enquanto Bresser Pereira permaneceu no comando do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Com sua saída, em 1999, do cargo de Ministro arrefeceu o ritmo dos encaminhamentos para as transformações no regime de propriedade das entidades executoras de serviços públicos. O que se pode constatar é que a maioria das entidades, cujos serviços situam-se nas esferas da Previdência Social e da Educação não alteraram sua natureza jurídica. Na área da Assistência Social o que tem prevalecido é a estrutura existente de longa data - as denominadas entidades sociais (filantrópicas ou assistenciais) não-governamentais.

assumiam visibilidade por meio do que foi definido como Organizações Sociais. No caso da Política de Assistência, o modelo das Organizações Sociais referendava a forma como, historicamente, dava-se a relação entre o Estado e a sociedade, entretanto, esse modelo não contemplava as prerrogativas da LOAS. Contudo, o governo insistia que, com as Organizações Sociais, estava assegurando o aprimoramento do princípio da descentralização, ou melhor, da legitimação da relação de "parceria" público-privado.

Uma das estratégias para a inauguração do novo modelo [da "administração gerencial do Estado] é a publicização [que se resumia na] mudança no regime das entidades executoras de determinados serviços públicos, que deixariam de ser público estatais para serem público não-estatais, através de sua transferência para as "organizações sociais", em áreas não-exclusivas do Estado (...) As organizações sociais aparecem, portanto, como depositárias de todas as virtudes cívicas (...). (COSTA, 1998, p. 210-211).

Desde o início, o governo de FHC manifestou a sua intenção de não assumir a Assistência Social como uma política pública, tanto nos termos da responsabilidade estatal como no comando do financiamento. Algumas vezes, o governo logrou êxito com essa postura porque as atitudes de resistência, no âmbito da Assistência, ainda partem de uma circunscrita militância, visto que a “...assistência social (...) não tem esta história de presença de movimentos sociais articulados...” (SPOSATI, 1995b, p. 37). Nesses últimos dez anos, majoritariamente, os contrapontos com os governos têm sido feitos por trabalhadores da área. Os destinatários das ações e serviços não conseguiram construir formas de organização que lhes possibilitassem ser reconhecidos como interlocutores qualificados para reivindicar o cumprimento do seu direito à segurança social, isto é, a existência de mecanismos públicos de proteção social contra as vulnerabilidades e riscos sociais<sup>49</sup> inerentes à uma ordem social desigual e excludente.

---

<sup>49</sup> Na literatura do Serviço Social, as autoras que mais têm se preocupado em estabelecer parâmetros conceituais para as noções de vulnerabilidades e riscos sociais, são: Aldaíza Sposati (PUC-SP) e Potyara A. P. Pereira (UnB).

SPOSATI (1995b, p. 42-43), recorrendo à noção de mínimos sociais de cidadania, constrói parâmetros para as noções de vulnerabilidades e de riscos assentadas sobre as necessidades objetivas que enumera como: “segurança de abrigo, segurança de ter rendimentos (renda mínima), segurança da

Assim, lamenta-se que, nesse campo dos confrontos da política, “...onde se explicitam as condutas, as convicções, as regras e as instituições com as quais se organizam a convivência e a dominação, o governo e a oposição, o consenso e o conflito, a coerção e a hegemonia...” (NOGUEIRA, 2001, p. 32), esteja ausente um sujeito fundamental: as organizações que, de fato, poderiam representar os usuários da Política de Assistência. E, essa ausência tende a ser mais perversa porque obstrui a publicização das carências daqueles “...segmentos mais espoliados que recorrem ao assistencial como estratégia para sobreviver e que, por viverem situações sociais limites em termos de desumanização, não têm presença como interlocutores frente ao poder” (YAZBEK, 1995, p. 10). Mantendo-se essa situação não se encontram respostas para a interrogação: Como fazer com o que os usuários transitem da condição de "receptores de benesses" para a categoria de portadores de direitos? "*... ainda não existe esse hábito de o usuário estar entendendo qual é o papel dele, quais são os direitos que ele tem, porque ele está ali. O que é a Assistência Social? O usuário não sabe.*" (G - Gov./Cvel).

São inúmeras as dificuldades para definir quem são os usuários da Assistência Social, principalmente quando se está exposto a uma visão impregnada de preconceitos que obscurece e cria empecilhos para que a sociedade admita que esses usuários são pessoas que têm direitos, ainda que eles tenham imensa dificuldade de fazer prevalecer esse ponto de vista. Alguns depoimentos obtidos nas entrevistas corroboram essa assertiva.

*... os usuários da Assistência (...) vêm de uma história de acomodação, para eles é muito mais fácil ganhar tudo porque quando ganha não têm compromisso, não têm preocupação de preservar o pagamento de suas despesas, porque tem sempre alguém que tem o coração muito*

---

vivência familiar ou a segurança ao convívio, segurança a mínimos sociais como segurança alimentar, condições de agasalho e de higiene.” Enfim, SPOSATI (2001, p. 71ss), sintetiza esse conjunto de seguranças como: de acolhida, do convívio social, de autonomia/rendimento, de equidade e de travessia.

PEREIRA (2000), critica a idéia de mínimos sociais por entender que ela é muito restritiva e exprime a forma como a tradição liberal projeta o acesso aos direitos de cidadania. Para ela, os mínimos estariam limitados às condições ínfimas de subsistência o que nunca permitiria aos sujeitos, que deles têm necessidades, construir as formas de conquistar a sua autonomia e emancipação. Por isso, constrói suas referências a partir do, também controverso, conceito de necessidades humanas básicas, o qual considera mais amplo porque incorpora as necessidades extra-econômicas.

*bom - que paga água, luz e dá comida. Alguns usuários moram embaixo de uma lona mas não [querem] o compromisso de levantar cedo para cumprir com o horário de trabalho (...). Eles [usuários] vêm de uma época que querem ganhar tudo, que todo mundo tem que fazer favor para eles. Eles vêm de uma história do assistencialismo, do clientelismo. Eles têm que entender que tudo isso não é esmola, porque eles têm direito e ninguém está fazendo um favor. (F - Gov/Cvel).*

*...o usuário é muito bonzinho para ti enquanto você consegue enrolar ele bem, consegue menti para ele, consegue enganá-lo. Quando você já não consegue mais enganar aquele usuário então você passa a não ter muitos bons olhos com ele (...). Tu acha que um 'xarope' que nem eu vai receber ajuda de alguém?! Eu fico em cima, eu olho, eu pergunto, eu tenho conhecimento das coisas, eu vou atrás, eu mexo nas coisas (...). Quando se encontra um ..... da vida que se dedica exclusivamente àquilo é diferente. Eu tinha tempo para as coisas, eu não falto, a minha parte eu faço. E tem outras pessoas que não podem fazer isso, elas precisam sobreviver. (J - Não-gov/Cvel).*

Os estudos sobre os diversos aspectos da temática da Assistência apontam para a necessidade de uma ampla discussão sobre o significado do termo usuário, porque uma compreensão depurada facilitaria o entendimento sobre quem, de fato, pode ser reconhecido como integrante desse segmento. Isso contribuiria para melhorar a forma de inserção dos usuários nos espaços de representação da Política de Assistência Social.

Na ausência da especificação, tem-se trabalhado por aproximações, usando como distintivo para identificar o segmento do usuário a experiência da pobreza, de um certo conjunto de privações, de relações desiguais e de desapropriação; "...de tal modo que a pobreza é sempre vista como foco de uma incivilidade que descredencia o 'pobre' como sujeito de direitos e o coloca aquém das prerrogativas que, supostamente, a lei deveria lhes garantir..." (TELLES, 2001, p. 59).

Estabelecer uma definição do que seja "usuário", a partir do tipo de relação de subordinação política a que usualmente ele é submetido, é complicado, porque a grande maioria das entidades<sup>50</sup> prestadoras de serviços assistenciais<sup>51</sup> é também, historicamente, submetida às

---

<sup>50</sup> A LOAS, no Art. 3º, estipula que: "Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos."

mesmas relações que, posteriormente, repete para com os "pobres" usuários da assistência e da caridade.

*[As entidades] não conseguem ver o seu usuário como uma pessoa de direito. Elas acham que o usuário tem que aceitar o que vier, não têm direito a nada (...). Porque elas [entidades] têm aquela visão que o pobre é mal acostumado e que ele tem que dar a parte dele, as coisas [serviços e benefícios] não têm que vir de graça (...). A visão que eles [órgãos públicos e entidades] têm do usuário, do cidadão carente é bem pejorativa ainda (...). Inclusive, os representantes dos usuários defendem a idéia de que o importante é atender (...). eles ainda têm aquela noção de que isso [atendimento sem qualidade] não é tão sério assim... (E - Gov/Cvel).*

As relações entre as entidades sociais, os poderes públicos e as lideranças políticas retratam a versão da matriz autoritária e são marcadas pela perspectiva da troca de favores e de lealdade, da subordinação e submissão, da subserviência e humilhação pela doação. O traço da prática da subordinação tem um lastro muito mais amplo do que se possa supor de imediato.

É importante ter presente que, nas relações clientelistas, não são reconhecidos direitos e espera-se a lealdade dos que recebem os serviços. Estes aparecem como inferiores e sem autonomia, não são interlocutores. Trata-se de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternizados ao apresentar como favor ou como vantagem aquilo que é direito. Além disso, as práticas clientelistas personalizam as relações com os dominados, o que acarreta sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida. (YAZBEK, 1995, p. 08).

A expectativa é que, através do aprendizado proporcionado pelos embates políticos no curso do processo de institucionalização/legitimação da LOAS, as entidades sociais possam ter condições de começar a rever as relações de subjugação a que estão expostas e reproduzem devido às incertezas orçamentárias pois, "... a sobrevivência das organizações do Sistema

---

<sup>51</sup> A LOAS, Art. 23 define: "Entendem-se por **serviços assistenciais** as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta Lei. E, no Art. 24, estipula que: Os **programas de assistência social** compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais."

Descentralizado e Participativo da Assistência Social tem se dado através de promoções na comunidade, carnês de contribuição, venda de produtos fabricados pelos usuários e voluntários, entre outras alternativas"<sup>52</sup>. Espera-se que as entidades não precisem ficar sujeitas à prática de esmolar, de 'passar o pires' para a obtenção dos recursos (públicos) que mantêm o seu funcionamento.

Acredita-se que as mudanças venham através do aperfeiçoamento do processo de implementação da LOAS e do funcionamento dos conselhos gestores. Pois, esses são instrumentos que tocam, ainda que insuficientemente, no âmago dessas perversas relações de dominação e podem contribuir para alterar o padrão de relacionamento político, de financiamento e de prestação de serviços que os poderes públicos desenvolvem com as entidades sociais e com os usuários. Essas são as condições que favorecem às entidades sociais deixarem para trás as enviesadas relações de lealdade que cercam as formas de acesso aos recursos de natureza pública.

É possível que a ruptura com as relações de submissão política não esteja presente no horizonte imediato da grande maioria das entidades sociais. Isto, porque permanecem os indícios e as denúncias de que, muitas delas, continuam esperando alcançar maiores fatias de recursos públicos por meio das "relações de favor", como no exemplo das emendas parlamentares, praticadas por representantes dos legislativos, com os quais mantêm fortes vínculos de lealdade.

Em países como o Brasil, em que a miséria social é uma tragédia diluída em muitas décadas de desdém, os governos costumam criar mecanismos para distribuir esmolas às vítimas do acidente genético de ter nascido pobre. Dá-se ao socorro o nome de filantropia.

Funciona numa sala do primeiro andar de prédio anexo ao Ministério da Previdência um dos principais centros de distribuição de óbolos. Chama-se CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social) (...) Sentados ao redor de uma mesa em forma de "T", os conselheiros outorgam a organizações ditas filantrópicas um documento que a burocracia apelidou de Cebas (Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social). Trata-se de um pedaço de papel que propicia às entidades o sonho de todo empreendedor: a isenção de impostos (...) A renúncia fiscal soma algo como R\$ 2,5 bilhões por ano só na Previdência. Em visita aos livros de várias filantrópicas, auditores da Previdência têm constatado que muitas delas se ocupam menos dos miseráveis do que deveriam. Valem-se de artimanhas contábeis para ludibriar o

---

<sup>52</sup> Plano Municipal de Assistência Social de Toledo, 1999, s/pág., item: Avaliação.

governo. Em troca, as entidades se comprometem a investir em “gratuidades” (gestos de caridade) 20% de todo o dinheiro que passa pelos seus cofres(...) Remetidos ao conselho [CNAS], os dados colecionados pelo INSS deveriam justificar apurações que desaguiariam na cassação dos benefícios fiscais das entidades (...) a maioria das dúvidas listadas pelos auditores têm sido enterrada viva pelos conselheiros (...) o INSS foi nocauteado várias vezes. Um dos casos analisados foi o da Fundação Gorceix, vinculada a uma universidade privada no município mineiro de Ouro Preto (...) O relator do processo foi o conselheiro Eduardo Barbosa, deputado federal pelo PSDB, de Minas Gerais. Seu parecer, favorável à entidade mineira, tem a profundidade de um aquário raso (...) Ainda assim, aprovou-se a renovação do certificado em votação unânime. A auditoria do INSS foi para o arquivo (...) A nuvem de suspeição que paira sobre o conselho de assistência social atraiu à reunião de quarta-feira um procurador da República. O sacrossanto Ministério Público iniciou há coisa de 15 dias uma investigação das filantrópicas. Os arquivos do conselho de assistência social guardam fortes emoções. (SOUZA in Folha de São Paulo, 18/11/2001)<sup>53</sup>.

Para se alterar substantivamente as relações da Política de Assistência Social é preciso aprender a fazê-la na perspectiva da garantia dos direitos e esta é uma possibilidade que está ao alcance dos conselhos gestores. Ainda que se tenham inúmeros limites e imperfeições, é possível dizer que a transformação na forma de se pensar e fazer a Assistência Social é um objetivo que vem sendo perseguido para que se possa superar a idéia da caridade e se afirme a perspectiva do direito social.

*...nós fomos trabalhando, desenvolvendo programas, projetos para resgatar a dignidade dessas pessoas, para promover, aí está o desafio (...). Porque se você não der trabalho para essas pessoas elas nunca vão ter a sua dignidade resgatada. Um dia falaram para mim: não se resgata a dignidade de uma pessoa! Eu acho que você resgata sim. Quando ela está no fundo do poço, sem trabalho, quando ela não tem direito a nada e você oferece um trabalho, a gente tem que dizer para eles: vocês são cidadãos e têm direitos! (F - Gov/Cvel).*

O que se quer deixar claro é que, no contexto das disputas políticas em que se processam as definições institucionais, o que mais tem prevalecido é um entendimento de que a

---

<sup>53</sup> Em várias ocasiões, encontraram-se matérias desse jornalista sobre denúncias como essa. As matérias costumam atacar a atuação do CNAS, como se este fosse mais uma das muitas estruturas burocráticas de um ministério. Por "esquecimento", "deslize" ou "falta de informação" o jornalista não menciona o contexto real em que se dá a atuação do CNAS e nem tampouco faz referência à contínua burlagem sobre a atuação do Conselho que tanto o Executivo quanto o Legislativo Federal têm por hábito realizarem - com as casuísticas edições de MP's, Decretos e Emendas - que obliteram o trabalho normativo do CNAS.

Assistência Social deve continuar correspondendo àquela **concepção *stricto sensu***, com um significado estrito, como uma precária política sob coordenação estatal. Para o pensamento das elites dominantes a Assistência não deve ser de responsabilidade pública ou de obrigação coletiva, ainda que as pessoas que necessitam da Política de Assistência Social sejam aquelas que pervagam o espaço público exprimindo todas as formas de vulnerabilidades e debilidades que o sistema de produção/reprodução social capitalista impõe.

## **2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS) E A NORMA OPERACIONAL BÁSICA (NOB-AS/NOB 2) NO DIRECIONAMENTO DO SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (SDPAS)**

Desde a promulgação da LOAS, em dezembro de 1993, foram necessários cinco anos para que se conseguisse formular e aprovar as orientações macropolíticas para a área da Assistência Social. A Resolução n. 207/CNAS (de 16/12/1998) trata da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB2 ou NOB-AS). A PNAS e a NOB não são exatamente aquilo que os movimentos mais progressistas desejam ver impressos como compromissos governamentais, mas são os principais instrumentos norteadores do processo de implementação da Política de Assistência em qualquer um dos níveis de governo.

A elaboração da Política Nacional de Assistência Social se reveste de importância ímpar no sentido do estabelecimento de diretrizes que nortearão as ações de assistência social. Ao estabelecer princípios, objetivos, diretrizes e estratégias de ação, a Política Nacional de Assistência Social, parte de um pressuposto conceitual segundo o qual seus destinatários saem da **condição de "assistidos"** para a de **cidadãos de direitos; adota estratégias de gestão** calcadas no **princípio de descentralização político-administrativa**, buscando a **participação da população** por meio de suas **organizações representativas**; e, propõe **mecanismos de visibilidade** ao **controle social**. (PNAS, 1998, p. 10-11 grifos no original).

As disputas travadas dentro do CNAS não foram suficientes para garantir que as idéias do Projeto Democrático tivessem maiores repercussões nos contornos estabelecidos para a Política de Assistência. As forças políticas dominantes inscreveram seu Projeto Conservador no direcionamento dos rumos da PNAS. Mas, a aposta democrática não está invalidada porque, num primeiro momento, suas proposições foram derrotadas e a PNAS acabou por resumir e expressar a capacidade de interferência dos órgãos governamentais e de algumas representações da sociedade civil nas orientações da Política de Assistência. Nas disputas pelo direcionamento da Política tem que se superar imensos obstáculos para se conseguir alterar aquilo que está vinculado a um **projeto macrosocietário**<sup>54</sup>.

No texto da PNAS e da NOB percebe-se como as condições e as correlações de forças favoráveis permitiram que os princípios fundamentais do projeto de Reforma do Estado, defendido por Bresser Pereira, influenciassem os resultados com relação àquilo que a PNAS e a NOB estipularam para a Política de Assistência Social garantir em nível nacional - a gestão descentralizada nos moldes das parcerias de financiamento e de prevalência dos entes não-governamentais na execução dos serviços.

... a presente Norma Operacional Básica (...) define estratégias e movimentos mais operacionais que possibilitem o avanço em direção ao sistema inscrito na lei, dentre eles; competências dos órgãos gestores e das instâncias de negociação e controle social, fluxos e requisitos para o processo de habilitação, mecanismos e critérios para o repasse dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais de Assistência Social. (NOB, 1999, p. 02).

Mediante essas condições de operacionalização, coube aos estados e municípios construir suas Políticas atendendo aos trâmites políticos e administrativos que deixavam pouca

---

<sup>54</sup> Para JOSÉ PAULO NETTO (1996, p. 88-89) tal projeto trata das "... transformações societárias, reconfigurando as necessidades sociais dadas e criando novas (Heller, 1978), ao metamorfosear a produção e reprodução da sociedade, atingem diretamente a divisão sócio-técnica do trabalho, envolvendo modificações em todos os seus níveis (parâmetros de conhecimento, modalidades de formação e de práticas, sistemas institucional-organizacionais, etc.)."

margem para que, nessas instâncias de governo, pudesse haver um desenho da Política que se distanciasse dessas regulamentações. Na grande maioria dos casos, coube às instâncias locais formularem estratégias que melhor se adaptassem e correspondessem às normatizações.

Quanto mais se esvazia a possibilidade de intervenção política dos conselhos gestores sobre a Política de Assistência Social, tanto mais os governos garantem a predominância dos instrumentos de manutenção da centralização decisória, como no exemplo da introdução das Comissões Intergestoras<sup>55</sup> (Tripartite e Bipartite) na PNAS e NOB-AS (BRASIL, 1999). Está presumido que, nessas Comissões, aqueles indivíduos que ocupam a posição de dirigente nos órgãos gestores, das três esferas de governo, têm um momento particular para se articular, projetar e deliberar sobre a Política de Assistência Social na esfera de sua competência. O argumento para justificar a relevância dessas Comissões é o seguinte:

A construção e a operacionalização de tal desenho institucional [da Seguridade Social] pressupõe a existência de espaços formais e informais de negociação e pactuação entre os gestores do Sistema [Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social]. A experiência recente de criação de instâncias intergestoras (...) serve de referência para a organização de Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartite [respectivamente CIT e CIB], de caráter permanente, serão organizadas nos níveis federal e estadual e terão como função dar operacionalidade ao processo de descentralização, de acordo com as diretrizes e estratégias aprovadas pelos conselhos de assistência social nos respectivos níveis de governo... (BRASIL, 1999, p. 78).

Na verdade, com essas Comissões instalou-se o "real" espaço para fazer política para a Política de Assistência e ele está reservado para os órgãos gestores, para os técnicos que representam a burocracia governamental. Na perspectiva deles, os conselhos não devem "ter a preocupação e o desgaste" do "fazer política". Se antes da existência dessa normativa já se registrava o descaso do setor governamental para com os assentos a que têm direito nas estruturas

---

<sup>55</sup> Na PNAS (BRASIL, 1999, p. 74) encontra-se a definição para Gestão Intergovernamental a ser empreendida por tais Comissões, sendo ela o " espaço formal de negociação entre entes federados, com enfoque na resolução de problemas, na organização das redes de serviços e de informação e comportamento estratégico visando o atendimento dos destinatários da política."

dos conselhos, a partir da criação desse foro “privativo” corre-se o risco de dispensar-se os conselhos gestores como interlocutores políticos, posto que:

...a própria existência de espaços públicos com participação da sociedade civil confronta, como vimos, tanto as concepções elitistas de democracia como as concepções tecnocráticas e autoritárias sobre a natureza do processo decisório no interior do Estado. Questiona também o histórico monopólio estatal sobre a definição do que é público e tem também contribuído positivamente para maior transparência das ações estatais, colaborando assim para a erosão de uma visão “estatista” da política brasileira que ainda predomina na nossa cultura política. (DAGNINO, 2002, p. 295).

A normatização dessas Comissões que, em alguns casos, estipulou funções concorrentes com os conselhos gestores, reforça a arbitrariedade do governo e dá mostras da intenção do Projeto Conservador de tornar os conselhos uns apêndices dessas Comissões pois, elas podem "publicar e divulgar as suas deliberações, que serão formalizadas através de resoluções, e dar ciência das mesmas aos respectivos conselhos [grifo meu]" (BRASIL, 1999, p. 13). Avançando no texto da normatização percebem-se os traços do autoritarismo político, pois o papel desempenhado por essas Comissões<sup>56</sup> pode impactar negativamente na legitimidade política dos conselhos. Está-se diante do risco de que os encaminhamentos e as deliberações tomados nos espaços dessas Comissões adentrem os espaços e as pautas dos conselhos como se

---

<sup>56</sup> Na NOB-AS (BRASIL, 1999, p. 13), estão previstas que as composições das Comissões são as seguintes:

**CIT**

- 03 representantes da União, indicados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS);
- 03 representantes dos estados, indicados pelo Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social (FONSEAS);
- 03 representantes dos municípios, indicados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS).

**CIB**

- 03 representantes do estado, indicados pela Secretaria Estadual de Assistência Social, ou congênere;
- 06 representantes dos municípios, indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COGEMAS), ou congênere.

fossem normatizações a serem seguidas. Isto diminuiria a importância da ação política dos conselhos gestores.

A estratégia de bloquear o avanço das conquistas democráticas, por meio desse tipo de Comissão, faz-nos recordar o vil recurso dos tempos ditatoriais: o casuísmo. Ao direcionar para o entorno dessas Comissões a "legitimidade" e a responsabilidade da discussão e da proposição dos orçamentos para a área da Assistência Social admite-se que a ação política dos conselhos gestores não vá além do "intimismo à sombra do poder"<sup>57</sup>, ou seja, uma ação que serve para ratificar os encaminhamentos dados pelos órgãos gestores, em cada nível de governo. Essa é uma (vergonhosa) alternativa do poder político conservador, quando presente que pode perder uma aposta funcionaliza os instrumentos escusos para "...retirar da arena política e pública os conflitos distributivos e a demanda coletiva por cidadania e igualdade. Domesticando o alcance político próprio da noção de bens públicos (...) [o que se perpetua é a ausência do] cidadão participativo que comparece no mundo para além da figura passiva do beneficiário..." (PAOLI, 2002, p. 379-380).

Para os conselhos gestores da Política de Assistência Social fica a imensa tarefa de encontrar as "melhores" alternativas para a gerência dos meios/recursos, com o objetivo de proporcionar alguma medida de inclusão social para os destinatários dessa Política. O poder

---

<sup>57</sup> Essa expressão é originária de Thomas Mann e foi recuperada por CARLOS NELSON COUTINHO (2000) para analisar os traços constitutivos que marcaram as relações políticas e culturais entre os representantes do poder político e os grupos de intelectuais na sociedade brasileira. Segundo COUTINHO (cf., p. 103-104): o 'intimismo à sombra do poder' diz respeito ao tipo de comportamento desenvolvido pelos intelectuais cooptados para não abrirem condições de enfrentamento para com o poder que lhes coopta. Nessas condições, "...os intelectuais tendem a evadir-se da realidade concreta, a colocar-se num terreno aparentemente autônomo, mas cuja autonomia é respeitada precisamente na medida em que não se põem em jogo as questões decisivas da vida social, as concretas relações sociais de poder..."

Ao fazer uso dessa expressão não se está confundindo os papéis sociais desempenhados por um conselho com os dos intelectuais, apenas considerou-se elucidativo o modo como o poder instituído constrói formas de castração das possíveis liberdades de crítica.

governamental apresenta a sua alternativa: investir na eficácia<sup>58</sup> buscando os mecanismos otimizadores de gestão. "... Segundo o paradigma tecnocrático, amplamente dominante, a meta da eficácia da ação governamental, entendida em termos de maximização da autonomia do círculo restrito, que controla as decisões, tendo em vista a consecução dos resultados almejados, sobrepor-se-ia a todas as demais considerações de natureza ética ou política (...)." (DINIZ, 1999, p. 99).

O paradigma tecnocrático tende a dissociar os problemas de deliberação política e os de gestão. Mas, eles são conjugados e têm como núcleo comum o fato de representarem escolhas. Por isso, é preciso evitar o argumento tecnocrático que vincula esses problemas a questões de cumprimento de rotinas operativas. Como se tais problemas pudessem ser resolvidos com técnicas de planejamento e gerenciamento, o que não é verdade, porque a política é escolha, é preferência e isso não se consegue ignorar. Então, para preservar as escolhas políticas e os aspectos envolvidos na gestão é preciso projetar alternativas por uma outra chave: aquela que acredita que

...a gestão democrática não se identifica com inovação gerencial ou adoção de novas tecnologias de gestão, como apregoa o discurso hoje dominante. Nela, o tema da eficiência surge de modo bem preciso: desliga-se do custo e concentra-se nas finalidades, preocupando-se em responder não ao impacto financeiro, mas ao impacto "social" - sobre os que usam um determinado serviço. A gestão democrática, quando pensa em eficiência, desloca a dimensão administrativa (o controle, o gasto, a organização, os processos) e a substitui pela política (...) A gestão democrática (...) também convive com o tema do poder (...) Mas pretende dedicar-se

---

<sup>58</sup> Os estudos, ou pesquisas, sobre Avaliação de Políticas consideram que a investigação realizada procura mensurar os resultados obtidos a partir do critério de avaliação adotado, seja ele:

de **efetividade**: em que se observa a relação entre a implementação e os resultados obtidos e a capacidade de promoverem mudança;

de **eficácia**: em que se observa a relação entre os objetivos e instrumentos estabelecidos por uma política ou programa e se os resultados obtidos corresponderam ao que era esperado;

de **eficiência**: em que observa a relação entre os recursos empregados e os resultados obtidos. (ARRETICHE in RICO (org.), 1999, p. 31ss).

à domesticação e à humanização do poder: transformá-lo em algo menos ameaçador, mais compartilhado, mais negociado. É por isso que não pode haver gestão democrática sem “reforma intelectual e moral”, como dizia Gramsci: sem novas subjetividades e sem uma nova cultura. (NOGUEIRA, 2001, p. 26-27).

O desafio de projetar alternativas que possam favorecer as experiências de uma gestão democrática para a Política de Assistência Social está a incitar todos aqueles que têm se envolvido com essa temática. Com a PNAS e a NOB, instrumentos, cuja versão revela a inspiração do Projeto Conservador, a questão da gestão passou a ocupar espaços privilegiados nas pautas de discussões dos conselhos gestores, principalmente, em nível municipal porque, com eles, ficou a responsabilidade de coordenar e acompanhar a execução dos serviços de ação continuada e dos programas assistenciais. Com a descentralização, ainda que muito discutível, os municípios tornaram-se os protagonistas mais visíveis da execução dessa Política porque os órgãos federais e estaduais<sup>59</sup>, progressivamente, têm se retirado das atividades de execução dos serviços assistenciais.

COHN (1998, p. 160ss) alerta para o fato de que, com o aumento da participação, há riscos que se tornaram inerentes ao processo da construção democrática das relações entre Estado e sociedade. Dentre os riscos é preciso se preocupar com aquele que

...diz respeito à tendência à burocratização da dinâmica de participação nessas instâncias, [conselhos gestores], que não se constituem assim em espaços de negociação política entre distintos interesses e demandas em jogo. E isso por pelo menos três razões principais: em geral a pauta das reuniões é estabelecida pelo gestor (...) acaba sendo definida a partir de necessidades advindas da racionalidade administrativa; em segundo, o controle desigual sobre as informações (...). Em terceiro, o fato de a conjuntura econômica altamente desfavorável às políticas sociais durante os anos 90 acabar por impor à pauta das reuniões desses conselhos uma agenda de decisões - ou de referendo de decisões já tomadas pelo Executivo - restritas às questões relativas a financiamento e repartição dos sempre escassos recursos financeiros.

---

<sup>59</sup> Os órgãos gestores desses níveis, quando muito, ficam incumbidos por serviços de maior complexidade, como por exemplo os serviços que atendem aos casos de privação da liberdade para os adolescentes em conflito com a lei.

Deste modo, a complicada tarefa de equacionar os dilemas e de encontrar alternativas para a gestão (democrática) da Política de Assistência Social têm desafiado a capacidade criativa e o processo de amadurecimento político e institucional das "jovens" relações políticas entre os órgãos gestores e os conselhos de Assistência Social. A construção das regras e dos procedimentos comprometidos com a realização da gestão democrática têm ocupado os sujeitos engajados nesse processo e, para isto, o diálogo, a disponibilidade, o acesso e a credibilidade das informações, com as quais se trabalha, são recursos que contribuem para tornarem claras as intenções presentes na Política de Assistência. Porém, os relatos dos entrevistados, geralmente, revelam o quanto está-se distante do estágio em que tais intenções preservem a Política de Assistência Social como uma questão de direito social.

*O que precisa avançar é essa questão de a gente ver a Assistência não de forma individualizada mas, como Política. De o órgão público atender uma população, ver mais o usuário, é a discussão do direito, da cidadania. Elas [entidades] não estão preocupadas com a qualidade e nem com a existência dos serviços. Elas não estão preocupadas em negociar a Política de Assistência nem com o seu segmento. Cada uma está preocupada é consigo mesma, isso acontece porque não conseguem ver o cidadão em geral, aqueles que existem. Até que ponto estão preocupadas em participar da questão da cidadania? Ou de estar fazendo algo que vai contribuir com a participação? (E - Gov/Cvel).*

*...por isso o usuário tem que estar participando, tem que saber quais são os seus direitos para que saia dessa situação de miséria, para que ele também tenha vontade de não ficar embaixo de uma lona. Mas, não pegá-lo e colocá-lo aonde eu quero! Ele quer sair dali? Como ele quer viver? Isso tem que ser perguntado, essa troca de experiência é muito importante para o usuário da Assistência. (F - Gov/Cvel).*

A configuração dos serviços relativos à Política de Assistência Social como direitos de cidadania requer a presença de interlocutores nos espaços apropriados para reivindicar o acesso e a efetivação de tais direitos. O sucesso da experiência democrático-participativa no campo dessa Política depende do contínuo processo de constituição e de capacitação política desses interlocutores.

## 2.3 AS BASES DA CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO PARANÁ

No estado do Paraná, a estruturação das diretrizes preconizadas pela LOAS foi concomitante e muito próxima das orientações seguidas por outros estados da federação.

...os trabalhos de implantação da Loas (que na maioria se pautaram na experiência do movimento do Rio Grande do Sul) foram iniciados nos estados pela constituição de uma comissão interinstitucional composta pelos órgãos governamentais, pelos Conselhos Regionais de Serviço Social, além das Universidades. A geração de Fóruns de âmbito estadual e municipal foi outra força para a ampliação da arregimentação de forças para o debate do novo modelo político. (SPOSATI, 1997, p. 17).

Inicialmente, o processo de divulgação e de convocação para a organização das bases da descentralização da Política de Assistência Social foi desencadeado pelo órgão governamental a que a gestão da política estava afeta naquela ocasião (1994), a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social (SETA).

Para empreender esse trabalho, a SETA contratou assessoria especializada<sup>60</sup> na área de implementação e acompanhamento de política social que resultou em um desenho preliminar dos procedimentos a serem desenvolvidos. O primeiro passo foi convidar para uma reunião, em Curitiba, 06/04/94, os segmentos sociais que eram afetos e que seriam afetados pelas novas instruções da LOAS.

Nessa reunião, promovida pela SETA, decidiu-se pela constituição de um Grupo Interinstitucional de Trabalho (GIT)<sup>61</sup> formado por representantes de cinco organismos

---

<sup>60</sup> O trabalho foi executado por alguns professores da Universidade Estadual de Londrina (UEL), inclusive do curso de Serviço Social.

<sup>61</sup> A composição do GIT foi a seguinte: **órgãos governamentais:** Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social e Fundação de Ação Social do Paraná (SETA-FASPAR); Ministério Público do Paraná; Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA); Fundação Legião Brasileira de Assistência (FLBA) e Prefeitura Municipal de Curitiba. **Órgãos não-governamentais:** Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Conselho Regional de Serviço Social – 11ª região (CRESS); Associação dos Municípios do Paraná e Fórum Popular de Assistência Social de Curitiba. (PARANÁ, 1997, p. 59).

governamentais e cinco não-governamentais. O GIT assumiu a responsabilidade pela condução do processo de implementação da descentralização da LOAS, o qual pressupõe a “efetiva partilha de poder entre o estado e as coletividades locais. Implica a autogestão local. Envolve uma redefinição da estrutura de poder no sistema governamental, que se realiza através do remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como dos recursos financeiros necessários para financiá-las.” (JOVCHELOVITCH, apud FOWLER, 1998, p. 118).

Simultaneamente, alguns representantes desses segmentos promoveram, também nesse dia (06/04/94), um encontro com os envolvidos no debate da Política de Assistência Social. Desse evento, liderado por representantes da sociedade civil, que reuniu cerca de 230 entidades, instituiu-se o Fórum Popular de Assistência Social (FERRARI, 2000, p. 17).

Curiosamente, os documentos pesquisados e as consultas a alguns participantes desses dois eventos, importantes e decisivos, não mencionam e nem precisam se a ocorrência dos referidos eventos, numa mesma data, foi uma simples coincidência ou se foi uma estratégia do órgão governamental ou de representantes da sociedade civil para antecipar ou reverter o direcionamento da LOAS no estado do Paraná. A carência dessa informação impossibilita algumas inferências e/ou deduções, mas não altera o fato de que a continuidade da organização do processo de descentralização da Política de Assistência Social ficou sob a responsabilidade do GIT, e passou a ter como contraponto, nas discussões, o recém iniciado Fórum Popular.

Sob o comando do GIT, progressivamente, foi se estabelecendo um cronograma<sup>62</sup> de trabalho, de encontros e de eventos que viabilizaram a construção descentralizada da política de assistência social. Desses momentos de esforços conjuntos, entre os representantes dos segmentos governamental e da sociedade civil, e dos debates travados sobre a direção a ser empreendida na institucionalização das diretrizes da LOAS destacam-se, no ano de 1994:

- a) O I Encontro Estadual da LOAS – em 16 e 17 de junho em Curitiba – cujo objetivo

---

<sup>62</sup> Os dados sobre a cronologia dos eventos foram extraídos do **Organização Municipal na Política de Assistência Social** (PARANÁ, 1997).

primordial era divulgar as informações que se tinham sobre o andamento nacional e estadual do processo de implementação da Lei até aquele momento. Segundo FOWLER (1998, p. 104), o Encontro alcançou um expressivo número de participantes, “...220 técnicos e trabalhadores sociais de diferentes regiões do Estado.” Era grande a adesão aos espaços e aos momentos de debates e de repasse de informações, pois estava instalado um “grande pânico” sobre o modo como ocorreria a reformulação para o repasse de recursos. Era imprescindível municiar os participantes com o maior número de informações, pois havia muitas informações desconstruídas e controversas sobre o assunto. Isto ocasionava desconfiança e atitudes arredias, principalmente, das entidades sociais e de representantes das Câmaras Municipais e Assembleia Legislativa que se sentiam ameaçados pela nova regulamentação.

- b) A criação de Fóruns Microrregionais para o estabelecimento de uma agenda de discussão e de proposição de encaminhamentos representativos das respectivas microrregiões do estado do Paraná. Para possibilitar a criação desses entes representativos aceitou-se a estrutura de divisão regional existente na SETA, o que permitiu a criação de 12 Fóruns. A partir disso, o GIT e a SETA, passaram a manter uma interlocução mais direta para repasse de informações e outras orientações com os representantes desses Fóruns.
- c) A organização do Fórum Microrregional de Cascavel - criado em 17 de agosto.
- d) A realização de Oficinas de Trabalho descentralizadas promovidas pelo GIT, ocorridas no período de 07 a 20 de novembro.
- e) O II Encontro Estadual da LOAS, em 22 e 23 de novembro, em Curitiba. A pauta prioritária era a discussão e os encaminhamento para a constituição do Fórum Estadual da Assistência Social (FOREAS), da criação da Lei Estadual de Assistência Social e a formação do Conselho Estadual de Assistência Social

(FERRARI, 2000, p. 21). O evento foi bem sucedido na formação do Fórum Estadual e de sua Secretaria Executiva, que passou a ser integrado por representantes dos 12 Fóruns Microrregionais e pelo Ministério Público.

- f) A 1ª Assembléia do Fórum Estadual de Assistência Social, em dezembro, sediada em Curitiba.

A cronologia acima, indica o esforço de aproximação e de compartilhamento de perspectivas nesse primeiro momento do processo de organização da Política de Assistência Social. É interessante observar que, desses encontros, foram nascendo as formas de organização dos segmentos que estavam envolvidos com o debate da Assistência Social.

A LOAS preconiza a constituição da Política de Assistência Social a partir da formação de uma estrutura descentralizada e articulada. Isso era completamente novo, porque, até conquistar a condição de política social, a assistência era tratada sem instrumentos de contestação. A condição de política pública inseriu a Assistência Social no âmbito das disputas de projetos políticos, os quais são a expressão viva das intencionalidades e da direção social e cultural que se quer imprimir às práticas políticas dos segmentos sociais.

No ano de 1995, ao mesmo tempo em que o governo federal editava MP's e Decretos que afetavam as instruções participativas estabelecidas na LOAS, no estado do Paraná, as forças sociais, que estavam conseguindo manter uma certa organização, prosseguiram com os trabalhos para a construção de uma estrutura mais democrática de institucionalização da LOAS. Esses momentos foram permeados por inúmeros conflitos, disputas, avanços e retrocessos porque, nas tentativas de uma organização mais autônoma dos segmentos da sociedade civil, conviviam-se com a contradição de ter-se que contar com o apoio do órgão governamental, através de sua estrutura administrativa e dos recursos financeiros para conseguir manter uma sistemática de encontros e de discussões. Uma situação emblemática ocorreu quando

A Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família (SECR), retirou o seu apoio ao Fórum [Estadual], proibindo a participação de seus técnicos na coordenação dos trabalhos, alegando ser ano de eleições. Este fato gerou questionamentos dos participantes sobre o jogo

político existente e a falta de compromisso do órgão gestor estadual, em implantar e descentralizar de fato a política de assistência social no Estado. (GOMES, 2000, p. 111).

O que se quer apontar, nesses casos, é que os Fóruns, mesmo que sejam espaços específicos para fomentar a organização dos segmentos da sociedade civil, precisam construir uma relação amistosa com o poder governamental para conseguir viabilizar sua agenda de trabalho, porque “...os representantes da sociedade civil, em sua maioria, são funcionários públicos ou pertencem à entidades sociais cujos serviços são financiados pelo governo” (GOMES, 2000, p. 114). A estratégia governamental de colocar, nos diferentes espaços, representantes com os quais mantém vínculo empregatício ou de convênio é eficaz para a sua intenção de produzir (ou induzir à) uma versão de "consentimento" que lhe interessa.

*O grande problema dos trabalhadores [técnicos que estão na condição de representantes] é que tem horas que eles ficam 'contra a parede', não podem abrir o jogo, ser muito transparente, tem que se resguardar por causa do emprego dele (...), principalmente o assistente social. Ele tem consciência do papel dele, ele sabe até onde pode ir e fica na 'corda bamba'. Ele tenta ajudar mas tem horas que ele tem que 'lavar as mãos' para não cair. (J - Não-gov/Cvel).*

Por definição, os fóruns populares são espaços plurais que servem para abrigar as diversas organizações da sociedade civil, mas nem sempre eles estão constituídos apenas por elas. Na esfera da Política de Assistência Social, essa divisão não é precisa e, muito menos, transparente, visto que o funcionamento das entidades denominadas como não-governamentais dá-se com a garantia das verbas públicas, seja através de remessa direta e/ou associada ao conjunto de renúncias e isenções possibilitadas pelo Certificado de Fins Filantrópicos, Utilidade Pública e outros.

...No caso das isenções, trata-se do acesso ao financiamento público para garantia de direitos constitucionais, por meio da participação das entidades como co-executoras de políticas públicas. Essa relação de parceria embutida na infeliz denominação de filantropia, em vez de dar visibilidade ao direito, embaça seu funcionamento e o dilui, reiterando a resistente e relutante cultura clientelista e de tutela, agora não apenas com os usuários, mas se reproduzindo também na relação de financiamento velado das entidades com o governo, muitas vezes na perpetuação da "cultura de pedintes". (GOMES, 1999, p. 97).

Por isso, as relações políticas travadas em espaços como o dos fóruns não estão isentas de um certo controle dos órgãos governamentais, no que reside seu aspecto mais ambíguo e contraditório.

Mas, ainda assim, no decorrer de 1995, passos decisivos foram dados no sentido de garantir espaços mais abertos e plurais de discussão, como os exemplos abaixo:

- a) a realização descentralizada de duas Assembléias Gerais do Fórum Estadual de Assistência Social, sediadas nas cidades de Cascavel, em março, e de Londrina, em julho;
- b) a realização de 12 Conferências Regionais de Assistência Social, promovidas pelos Fóruns Microrregionais;
- c) preparação de Anteprojeto de Lei que tratava da criação do Conselho Estadual de Assistência Social, do Fundo Estadual e da Conferência;
- d) a realização da 1ª Conferência Estadual de Assistência Social, sediada em Curitiba, no período de 21 a 23 de outubro.

A manutenção desses espaços de encontros, de discussões e de troca de experiências foi fundamental para garantir a aprovação da Lei Estadual da Assistência Social (Lei n. 11.136/abril de 96), a implantação e a posse do Conselho Estadual da Assistência Social (maio/96), como resultado concreto das disputas políticas que perpassaram todo o processo.

Os avanços, recuos e embates processados nas esferas federal e estadual repercutiam nas tentativas de construção da Política de Assistência Social na esfera municipal. Em virtude do conturbado momento conjuntural e da forma como ocorriam as ações de descentralização e de regionalização da LOAS, a esfera municipal ficou mais resistente para com a necessidade de incorporar e implantar os novos procedimentos políticos e administrativos exigidos pela Lei. Os depoimentos obtidos em nossa pesquisa confirmam essas dificuldades

*Eu posso afirmar que o Conselho só existe porque vem de cima para baixo, de uma lei federal. Ele existe dentro do Município porque tem que respeitar a lei, porque se dependesse do município [associação ao Poder Executivo] muita coisa seria travada. Só se faz porque tem uma lei maior que obriga. A maioria das coisas que o Conselho consegue é com muito trabalho, muita cobrança, porque eles [governo] podem, eles travam tudo e fica uma coisa obscura. (I - Não-gov/Cvel).*

*...a própria questão do Conselho veio de cima para baixo, o pessoal governante aceita porque a Lei [LOAS] exige, além do que deu projeção para a área da Assistência Social... (E - Gov/Cvel).*

As exigências para a nova forma de gestão da Assistência Social coincidiam com o período eleitoral nos municípios. Por isso, tanto o poder executivo quanto o legislativo das localidades não desejavam proceder alterações nas relações assistencialistas e clientelistas que já estavam montadas, consolidadas e com as quais estavam familiarizados. "...o limite concreto da ação dos municípios na implementação e gestão de políticas sociais encontrava-se circunscrito a um conjunto de ações periféricas na luta contra a pobreza..." (RIZZOTI, 1999, p. 172).

Além disso, o uso de recursos públicos para práticas de caráter assistencial sempre foi um poderoso instrumento de barganha eleitoral em nosso país. Fossem essas práticas realizadas por indivíduos isolados ou por instituições dotadas de prestígio e reconhecimento comunitário. Os receios sobre a sistemática concebida pela LOAS, para a atuação no âmbito da proteção social, arregimentava as entidades para relutarem e reforçarem o bloco das resistências contra a implementação das medidas legais.

*...a forte predominância de instituições filantrópicas na administração de serviços assistenciais na região, que haviam ao longo do tempo possuído como fonte importante de recursos os convênios que estabeleciam com os organismos governamentais nas esferas estadual e federal – em especial a LBA – ocasionou o surgimento de uma consistente resistência no momento inicial de mobilização para a implantação da gestão descentralizada da política de assistência social. De modo geral, os dirigentes envolvidos expressavam num primeiro momento o receio de perder quotas de recursos durante o processo de descentralização... (RIZOTTI, 1999, p. 212).*

Todavia, como os passos para se fazer política são assimétricos, ainda que houvesse resistências para com a novidade suscitada pela LOAS, o desconhecimento e a falta de informações sobre a pauta da Política de Assistência Social contribuía para aproximar e forçavam os momentos de discussão, principalmente, entre os gestores do poder público municipal e os

dirigentes das entidades sociais. Afinal, eles recebiam as mudanças no pacto de cumplicidade que os unia na realização de interesses específicos. As demais entidades, representativas de trabalhadores da área e outras organizações comunitárias, também, tiveram que ir se envolvendo na medida em que as decisões e os encaminhamentos exigiam a presença e o engajamento nos espaços que eram criados.

As cobranças dos órgãos federal e estadual para que os municípios se organizassem para assumirem a implementação da gestão descentralizada da Política de Assistência Social forçou os municípios de Cascavel e de Toledo a mobilizarem-se e a apressarem a criação de procedimentos legislativos e operacionais para cumprirem com as metas e prazos estabelecidas pelos níveis superiores de governo. Assim, os principais responsáveis pela organização da Política, nesses municípios, foram os representantes de órgãos governamentais e não-governamentais. Estes estavam engajados no Fórum Microrregional e conseguiam ter acesso às informações sobre os caminhos a serem seguidos para estruturar as bases local da Política de Assistência Social.

## **2.4 CENÁRIOS DOS MUNICÍPIOS DE CASCAVEL E DE TOLEDO E A DEMANDA POR ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Para situar o ambiente em que se deu a pesquisa recorre-se a uma breve caracterização de alguns aspectos dos municípios de Cascavel e de Toledo. O caminho escolhido para essa síntese procurou mostrar o **processo de colonização**<sup>63</sup> e o poder de **seleção social**<sup>64</sup> como

---

<sup>63</sup> Em virtude da modalidade de transação comercial da terra, o processo de constituição desses municípios passou a ser denominado e reconhecido como de colonização.

"Por **colonização** agrícola, entendemos um processo social de ocupação de novas terras, (...) previamente planejado pelas colonizadoras, tanto as oficiais como também as privadas. Este processo é acompanhado por um controle social, que busca controlar os homens e os espaços (...) Portanto, o processo de colonização agrícola tem como consequência o desenvolvimento de um processo de seleção social. (DONASSOLO, 1994, p. 1).

determinantes da distribuição espacial e populacional. A **seleção social** determinou um legado cultural que se enraizou nas relações políticas e culturais, além de definir as hierarquias e os lugares ocupados por aqueles que poderiam (ou não) estabelecerem-se nesses municípios. Isto acabou por categorizar aqueles que teriam o direito à cidade e os direitos preservados pela cidade. A forma de composição e de estratificação dos núcleos comunitários serviu como um mecanismo de controle para vigiar o acesso e o uso dessas cidades.

Até hoje, em muitas situações, constata-se a impregnação dos requisitos da **seleção social** na valorização e reiteração das condições de pertencimento às comunidades locais. Aqueles que não se enquadram nos critérios são os indesejados, os “forasteiros” - um tipo peculiar de "estrangeiro" ou migrante que não se enquadrou no modelo étnico-econômico estabelecido pelos responsáveis pelo processo de colonização. Essas barreiras inibem a convivência entre os diferentes e dificultam o compartilhamento de projetos, isso empobrece as interações e relações políticas. Parece que, para os diferentes (os sem as origens requeridas), impõe-se a adesão, sem alternativas, aos projetos articulados por aqueles que têm o direito de pensar, projetar e direcionar os caminhos das cidades.

Os municípios de Cascavel e de Toledo constituem-se como pólos de referência<sup>65</sup> para os demais 43 municípios que integram a região administrativa da Associação dos Municípios do Oeste do Paraná - AMOP<sup>66</sup>. Mas, nessa tese trabalhou-se com o recorte político-administrativo

---

<sup>64</sup> Para DONASSOLO (1994), a **seleção social** foi um mecanismo utilizado pelas empresas colonizadoras e agentes privados para definir e escolher os indivíduos e segmentos populacionais que estavam aptos, por se enquadrarem em critérios previamente definidos, a migrarem e estabelecerem residência e atividades econômicas nesses municípios.

<sup>65</sup> Essa caracterização foi desenvolvida pela Tipologia dos Municípios do Estado do Paraná, elaborada pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES. Os municípios-pólos são aqueles que conseguiram diversificar e desenvolver maior abrangência de serviços e trabalhos especializados, os quais são adquiridos e utilizados pelos demais municípios da região.

<sup>66</sup> No início dos anos 90, para dar prosseguimento ao processo de descentralização administrativa, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU) estabeleceu um recorte do Estado do Paraná em 18 regiões administrativas e estipulou uma forma de representação dessas regiões através da criação de Associações de Municípios. Atualmente, os 399 municípios do estado do Paraná representam seus interesses políticos e econômicos através de uma das 18 Associações de Municípios, a qual cada município se incorpora em função de sua posição geográfica e de suas características físicas, econômicas e sociais.

que, no ano de 1995, foi estabelecido pela Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família (SECR)<sup>67</sup>, a qual estava subordinada à gestão, em nível do estado, da Política de Assistência Social. Nessa época, a divisão da microrregião de Cascavel era composta por 28 municípios do oeste paranaense, dentre os quais destacam-se o de Cascavel e o de Toledo por seu porte, melhor capacidade de interlocução política para com o governo estadual, maior desenvolvimento sócio-econômico e concentração dos principais serviços de referência das dinâmicas sócio-econômicas da microrregião.

Esses municípios estão situados na região do extremo oeste paranaense e, pela especificidade fronteiriça, tiveram origem a partir das atividades extrativistas realizadas por empresas estrangeiras que exploraram a erva-mate e a madeira - produtos que, no final do século XIX e início do século XX, tinham excelente aceitação no mercado internacional.

A Revolução de 30 teve peso decisivo na constituição da região oeste. O governo de Vargas tomou a iniciativa de promover a ocupação da região. Para isso, criou o projeto de interiorização do país, intitulado de “Marcha para o Oeste”, o qual incentivava o deslocamento de grandes fluxos migratórios dos estados sulistas porque “Getúlio Vargas tinha interesse em ocupar o Oeste [catarinense e paranaense] com os colonos gaúchos, já que o território do Rio Grande do Sul mostrava-se ocupado com o estreitamento de sua fronteira agrícola, ocupada no limite.” (SPERANÇA, 1992, p. 121).

Assim, começou o processo de constituição de algumas cidades do oeste paranaense. A criação das cidades era importante para marcar a presença dos governos Federal e Estadual porque, nessa época, os habitantes da região tinham maior proximidade sociocultural e

---

<sup>67</sup> Em Janeiro de 2003, ao assumir o governo do Estado do Paraná, o Governador Roberto Requião reestruturou essa Secretaria que passou a denominar-se de Secretaria de Estado do Trabalho e Promoção Social (SETEP). Nessa mesma medida, o governador fez a divisão espacial e administrativa dessa Secretaria. Com isso, para o Escritório Regional da SETEP, a região de Cascavel passou a ser composta por 33 municípios, sendo eles: Anahy, Assis Chateaubriand, Boa Vista da Aparecida, Braganey, Cafelândia, Campo Bonito, Capitão Leônidas Marques, Cascavel, Catanduvas, Céu Azul, Diamante do Sul, Corbélia, Formosa do Oeste, Guaraniaçu, Ibema, Iguatu, Iracema do Oeste, Jesuítas, Lindoeste, Maripá, Matelândia, Nova Aurora, Nova Santa Rosa, Ouro Verde do Oeste, Palotina, Quatro Pontes, Santa Lúcia, Santa Tereza do Oeste, São Pedro do Iguazu, Toledo, Três Barras do Paraná, Tupãssi e Vera Cruz do Oeste.

intercâmbio econômico com os países e populações que compunham a Bacia Platina (Argentina e Paraguai). Foi mediante o projeto de expansão da fronteira agrícola sulista que essa situação começou a ser revertida.

Segundo GREGORY (1997), a "Marcha para o Oeste" foi uma resposta para a tensão que começava a ser criada no Rio Grande do Sul (RS), uma vez que os descendentes das famílias dos colonos gaúchos não tinham mais condições de permanecerem naquele espaço em razão da falta de terras disponíveis para cultivarem. A formação das novas famílias acabava se constituindo num sério problema de densidade habitacional/ocupacional devido à modalidade das ações econômico-produtivas que eram realizadas. Com isso, a expansão da fronteira agrícola foi a alternativa vislumbrada para evitar o parcelamento das fazendas e alterações na estrutura produtiva.

...abrir caminho para a expansão do capital e da colonização gaúcha. Esta colonização seria, tudo indica, muito bem recebida pelos Estados do Paraná e Santa Catarina. Mas, o objetivo do grupo que controlava o governo federal, chefiado pelo gaúcho Getúlio Vargas era subtrair do controle desses estados a sua parte oeste, para que melhor atendesse aos interesses dos capitalistas e em consequência das companhias colonizadoras gaúchas. (SPERANÇA, 1992, p. 121).

Com a promulgação da Constituição de 1946, o Estado do Paraná recuperou o domínio sobre a faixa de terras a oeste e, rapidamente, pôs em funcionamento um projeto de incentivo à ocupação dessas terras. Esse projeto incentivou o desenvolvimento de atividades agro-industriais, as quais se compatibilizavam com os interesses das companhias colonizadoras presentes na região oeste há algumas décadas.

O acordo político entre o governo estadual e a iniciativa privada contribuiu para que o processo de ocupação ficasse sob a responsabilidade de empresas colonizadoras. Elas decidiram todos os aspectos da ocupação, inclusive, na sua dose segregacionista, ao fazerem recortes espaciais que preservavam as singularidades étnicas, religiosas, econômicas e culturais. “As comunidades deveriam aglutinar pessoas da mesma origem étnica religiosa. Elas deveriam conviver pacificamente com respeito mútuo, porém, viver isoladamente.” (WACHOWICZ, 1987, p. 179).

Para efeito da memória coletiva<sup>68</sup> local, a “história oficial”<sup>69</sup> de Cascavel e de Toledo<sup>70</sup> começou, respectivamente, no final dos anos 30 e início dos 40, com a chegada das levas de colonos imigrantes, oriundos dos estados de Santa Catarina (SC) e do Rio Grande do Sul (RS). Eles começaram o processo de ocupação territorial e produtiva dos lotes (ou colônias) adquiridos de arrendatários ou de empresas colonizadoras. Assim, esses novos proprietários passavam a ser intitulados de colonos e “...Ser colono (...) implicava ser euro-brasileiro (...) ser alguém que

---

<sup>68</sup> O conceito de memória coletiva tem sido objeto de muitos debates na área da História. Ao que parece não se tem sobre ele uma definição consensual, porém os autores consultados concordam que é possível entendê-lo da seguinte forma:

- a) Segundo SCHIMIDT (2001, p. 30ss) é possível discutir esse conceito a partir das seguintes referências: “[Halbwachs] compreende a memória coletiva como um elemento fundamental para a vivência social – tanto na permanência quanto na continuidade das transformações – por realizar reinvenções do passado (...) a memória diz respeito também a uma reconstrução social que, segundo Michael Pollak, constitui sentimentos de continuidade ao formar identidades durante seu transcorrer histórico (...) Para Jacques Le Goff, a memória não é somente uma conquista ‘é também um instrumento e objeto de poder. São as sociedades cuja memória social e sobretudo oral ou que estão em vias de construir uma memória coletiva escrita que melhor permitem compreender esta luta pela dominação da recordação e da tradição’. Le Goff analisa a memória coletiva como elemento intimamente relacionado às disputas pelo poder que prevalecem em espaços específicos (...) Assim, o autor afirma que a memória coletiva foi um importante elemento da luta das forças sociais pelo poder, pois tornar-se ‘senhor da memória e do esquecimento é uma das grandes preocupações das classes, dos grupos, dos indivíduos que dominaram e dominam as sociedades históricas...’”
- b) E ainda para ROBIN (1989, p. 4): “...A memória coletiva, pelo contrário provoca um estado afetivo que trai a emoção. Feita de lembranças reais ou de *souvenirs écrans*, de lembranças ‘lacradas’, feita de testemunhos diretos ou de tradições de família, ela deve desencadear, diante da lembrança, um estado afetivo que mobiliza os sentidos do corpo. Ao mesmo tempo, ela é aquilo que estabelece o laço entre a memória viva e a memória normatizada, a memória do grupo, enquadrada socialmente e também pela tradição da família. Memória identitária, fechada sobre si, ameaçada e zelosa de sua singularidade.”

<sup>69</sup> “O termo ‘história oficial’, nesse caso, é compreendido como a história produzida com base em documentos de instituições públicas e privadas que não envolvem determinados aspectos do convívio social.” (SCHIMIDT, 2001, p. 38, nota 16).

<sup>70</sup> A emancipação política de Cascavel e de Toledo ocorreu em uma mesma data: 14/12/1952. Havia menos de uma década de povoamento e de desenvolvimento produtivo dessas cidades, entretanto o intensivo trabalho e o peso de suas lideranças políticas conseguiram sobrepor-se às dificuldades. Nesse período, inclusive, a cidade de Toledo era considerada como principal pólo da região em razão do trabalho colonizador e empresarial desenvolvido pela MARIPÁ.

mantivesse elementos da tradição européia (...) Ser colono não se esgotava numa conquista individual ou familiar. Era, sobretudo, o pertencer à comunidade e nela atuar. Por isso, uma série de instituições e de valores foram sendo construídos, cultivados e preservados ...” (GREGORY, 1997, p. 13).

Em Cascavel e em Toledo o pioneirismo da colonização é um elemento da memória coletiva bastante reverenciado, ao cultuá-lo, os habitantes locais vão reconstruindo suas histórias com um profundo apego ao constituído semióforo<sup>71</sup> (o mito do colonizador), que tem uma função sociocultural extremamente significativa.

Do ponto de vista do discurso dos pioneiros a descoberta e constituição desses municípios deveu-se à força empreendedora das empresas colonizadoras e dos arrendatários particulares. Eles acreditaram na potencialidade dessas terras e, pela coragem do desbravamento, passaram a ser reconhecidos e respeitados como autoridades locais.

O município de Cascavel foi constituído a partir da ação política e empreendedora de José Silvério Oliveira (Tio Jeca), agricultor e comerciante, que estimulou a vinda de levas de imigrantes para adquirirem lotes e iniciarem o desenvolvimento produtivo. Cascavel não contou com a força planificadora de uma empresa colonizadora e, por isso, teve um processo de ocupação territorial mais diversificado, do qual participaram os colonos sulistas, de origem polonesa (oriundos de Santa Catarina), os de origem italiana (oriundos do Rio Grande do Sul), mas, sobretudo, uma grande parcela de paranaenses provenientes de Guarapuava e Catanduvas,

---

<sup>71</sup> Dentre os vários sentidos discutido por CHAUI (2000, p. 12) para o termo semióforo, aqui utiliza-se aquele que contribui para desvendar a força dos símbolos que impregnaram o entendimento do citado “processo de colonização”, sendo tratado pela autora como: “...um *semióforo* é um signo trazido à frente ou empunhado para indicar algo que significa alguma outra coisa e cujo valor não é medido por sua materialidade e sim por sua força simbólica (...) Um semióforo é fecundo porque dele não cessam de brotar efeitos de significação (...) expostos à visibilidade, pois é nessa exposição que realizam sua significação e sua existência (...) e seu lugar deve ser público (...) locais onde toda a sociedade possa comunicar-se celebrando algo comum a todos e que conserva e assegura o sentimento de comunhão e de unidade.” E, sobre a função desempenhada pelo semióforo complementa: “...ele é também posse e propriedade daqueles que detêm o poder para produzir e conservar o sistema de crenças ou um sistema de instituições que lhes permite dominar um meio social...”

população denominada de "cabocla", porque resultava das relações de parentesco entre paranaenses e paulistas.

Na origem, as disputas por faixas de terras foi tensa e conflituosa porque uma grande extensão de terras devolutas era constantemente invadida por tropeiros e colonos que chegavam à localidade. Em Cascavel, os litígios envolveram a prática da contratação de jagunços para expulsar aqueles que se punham como obstáculos para os interesses do latifúndio que se fortalecia. A forma de anular o poder de resistência do posseiro fez com que os latifundiários acabassem se unindo num forte pacto de defesa dos entornos da localidade. As barreiras dificultavam a entrada e a instalação de trabalhadores sem-terras nessas áreas. Mas, o que se verificou adiante foi a instalação desses em pequenos lotes esparsos nos contornos reservados para a instalação da área urbana da cidade, daí originaram-se alguns núcleos de favelamento.

Acresce-se à diversificação populacional, o fato de Cascavel estar posicionada numa importante rota de passagem para a região da fronteira platina. O que a tornou suscetível à chegada e permanência de migrantes cujas condições sócio-econômicas eram as mais diferentes possíveis. Ainda assim, o processo de espacialização dessa população seguiu critérios étnicos, com a formação de núcleos habitacionais que procuravam resguardar a homogeneidade da origem, dos costumes, das crenças e das condições econômicas. Essa era a inspiração que José Silvério extraía da observação dos processos comandados por empresas colonizadoras.

O município de Toledo nasceu de um processo de colonização minuciosamente elaborado e executado pela empresa Industrial Madeireira Colonizadora Rio Paraná S/A (MARIPÁ), através de seus principais diretores Alfredo Paschoal Ruaro e Willy Barth. Para constituir Toledo como planejara, “A MARIPÁ produziu um 'vazio social' em suas terras para poder explorar e colonizar de acordo com seus interesses. Utilizou duas estratégias para desocupar: expulsar e absorver...” (DONASSOLO, 1994, p. 32).

Através da **seleção social**, ora personalista e ora empresarial, estabeleceram-se os lugares e as estruturas hierárquicas que comandaram o desenvolvimento desse município. Inclusive, em seu projeto inicial

...a Maripá limitava o número de colônias vendidas ao número de filhos, prevendo os desmembramentos por herança (...) Na década de 60, período imediatamente anterior ao início da mecanização, a estrutura fundiária caracterizava-se por uma desconcentração da propriedade (...) Com o advento da mecanização, por volta de 1970, teve início a concentração fundiária (...) Surgindo então a conseqüente expulsão do homem do campo, principalmente os agregados, meeiros e arrendatários, cuja mão-de-obra a máquina substituiu. (SILVA, 1988, p. 146).

Utilizando-se de argumentos ditos “racionais e científicos”, a MARIPÁ pôde operacionalizar a segregação econômico-social-racial que estava prevista em seu Plano de Ação<sup>72</sup>. Na verdade, não bastava ter descendência étnica de origem alemã ou italiana, era preciso que o pretendente à migração dispusesse de condições econômicas para comprar uma colônia. Os migrantes sulistas que não possuíam recursos financeiros eram designados, pejorativamente,

---

<sup>72</sup> O Plano de Ação estabeleceu os requisitos a serem atendidos por aqueles que se interessavam pela compra de terras. Sendo eles: “A) **ELEMENTO HUMANO**: (...) povoar densamente (...) com agricultores [descendentes de italianos ou alemães] que mais se adaptarem a região; B) **PEQUENA PROPRIEDADE**: Proporcionar a todo agricultor (...) a faculdade de se tornar proprietário, livre e independente, das terras por ele cultivadas para si e sua família (...); C) **POLICULTURA**: Garantir o perfeito equilíbrio da região (...); D) **ESCOAMENTO DA PRODUÇÃO**: (...) auxiliar os agricultores na colocação de seus produtos nos grandes centros consumidores; E) **INDUSTRIALIZAÇÃO**: (...) evitando que o ritmo normal da produção agrícola dependa de determinadas indústrias mantidas no litoral e evitando o desperdício de tempo e despesas de transporte e outros prejuízos com longas viagens.” (SCHMIDT, 2001, p. 22).

Contudo, as terras comercializadas pela MARIPÁ não eram completamente desabitadas, então a empresa tratou de torná-las aptas para a comercialização e o fez através do seguinte mecanismo: “A produção do 'vazio social' [que] pode ser ao mesmo tempo simbólica e real. No primeiro caso, as agências ignoram e desprezam a existência dos grupos sociais que se encontram nas áreas (...) produzem um discurso para desprezá-los, muitas vezes, são contratados pelas agências como assalariados (...) A produção do 'vazio social' é real quando os grupos sociais são retirados ou expulsos das terras. Assim, o espaço esvaziado da ocupação humana, torna-se um 'espaço naturalizado' que pode ser ocupado de acordo com o modelo dos projetos de colonização (...) Aí se processa o controle social do espaço e dos homens...” (DONASSOLO, 1994, p. 9).

como “caboclo brasileiro” e tiveram que se acomodar na faixa de terras em que se admitia a presença daqueles que não se enquadravam nos critérios da Colonizadora.

A distribuição espacial da população foi pensada na perspectiva de formar núcleos populacionais mais homogêneos para inibir a existência e a proliferação de conflitos. Essa estratégia foi muito mais incisiva em Toledo que em Cascavel porque, em Toledo, a MARIPÁ dispôs das condições de exercer um controle mais minucioso sobre todo o processo de criação do município.

A estratégia [da MARIPÁ] foi não usar de divulgação aberta e para um público alvo indiscriminado e sim direcioná-la a grupos específicos. Keith Derald Müller (1986, p. 93) entende que ‘não foi usada publicidade para atrair colonos, e aventureiros e especuladores de terras foram evitados (...) O fato de a Maripá ter restringido a escolha de seus colonos a grupos culturalmente homogêneos é altamente significativo (...) Isso é compreensível, pois as pessoas da mesma origem têm confiança entre si e trabalham juntas mais facilmente. Inicialmente, a cooperação acelera a construção de casas, estradas, escolas e hospitais, compra de equipamentos e venda de colheitas. Posteriormente, as colônias homogêneas formam cooperativas convencionais.’ (GREGORY, 1997, p. 200-201).

Contudo, escapou do controle dessa empresa a faixa de terras que ficava do “outro lado do rio”, do arroio Toledo, onde se instalaram os enjeitados pelo sistema de alocação da empresa colonizadora.

Esse bairro [Vila Brasil – no Pouso Frio] foi nascendo pela ocupação desordenada e ilegal de uma área que, embora dentro da Fazenda Britânia, não pertencia à Maripá (...) ‘No início eram apenas alguns. Chegavam como sempre, em busca de oportunidades, e se instalavam num pedaço de chão do chamado Pouso Frio. Ninguém sabia de quem era aquele chão. Era esperar para ver. Depois veio o primo, o irmão, o amigo, o conhecido (...) E foram se instalando. Os primeiros, cedendo um canto do tanto que tinham e os últimos se acomodando nos espaços ainda vazios, nem sempre com a concordância do vizinho.<sup>73</sup> Era levantar o barraco, durante à noite, de preferência com a porta para o lado oposto a do barraco mais próximo, e aguardar.

---

<sup>73</sup> As disputas e os conflitos eram, quase sempre, remediados pela MARIPÁ. “Muitas dessas brigas são resolvidas sem que seja necessário recorrer à justiça. A Companhia manda um de seus funcionários para a vila ou fazenda onde se apresenta o problema. Esse homem reúne os disputantes e, depois de ouvir os dois lados da questão, em geral pode resolvê-la satisfatoriamente.” (OBERG, apud GREGORY, 1997, p. 191).

Via de regra, depois de feito, não havia muito o que reclamar. A solução era ir se acomodando'. (SILVA, 1988, p. 398-399).

Ao que tudo indica, os despossuídos que chegaram a Toledo tomaram iniciativas similares às desenvolvidas por parte do operariado urbano nas principais capitais do país, qual seja: a invasão e ocupação para fins de moradia, de solos urbanos que pertenciam, preferencialmente, ao poder público ou estavam em alguma disputa judicial. E desse processo originou-se a expansão acelerada e desordenada da periferia<sup>74</sup>.

E assim as 'PROPRIEDADES' foram surgindo, primeiro às dezenas, depois às centenas. Os terrenos eram medidos com cordas ou fios de arame pelos interessados de ambas as partes, estabelecendo divisas, que se modificavam constantemente de acordo com o ditado, 'quem pode mais chora menos'. As áreas eram calculadas das mais variadas formas como, por exemplo, efetuando-se a soma das medidas de contorno, ou seja, o perímetro do lote (...) Com o passar do tempo, as divisões e subdivisões das áreas foram se intensificando de maneira incontrolável (...) a inexistência de um mapeamento da região impedia qualquer controle por parte do Poder Público, e a situação passou a se tornar insustentável, considerando-se então o grande número de pessoas envolvidas. Sem infra-estrutura básica, formou-se a ocupação desordenada do solo, com milhares de pessoas em condições subumanas de habitação. Estava caracterizado um drama social de grandes proporções ...<sup>75</sup> (SILVA, 1988, p. 399).

A MARIPÁ tolerou essas ações de ocupação porque necessitava desse contingente de mão-de-obra para realizar um conjunto de atividades imprescindíveis para a valorização das áreas que estavam sob seu controle, como por exemplo, o corte de madeira e limpeza dos lotes a serem comercializados. Pois, o colono sulista, o agricultor, o adquirente e proprietário de lotes rurais, não se dispunha a realizar esse tipo de atividade. Admitia-se a chegada dos despossuídos desde que eles soubessem se pôr "do outro lado do rio", distante dos olhares maravilhados que os adquirentes de terras e as autoridades oficiais que visitavam a cidade lançavam sobre ela. Inclusive, a empresa chegou a instalar um "...portão sobre a ponte que dividia ambos os lados do

---

<sup>74</sup> Ver a esse respeito BIDARRA (1996).

<sup>75</sup> O período compreendido por esse relato vai dos anos 50 até o início dos anos 80.

arroio.” (CHIBA e SOUZA, 1994, p. 31). O portão era um marco que definia e controlava o acesso à cidade.

Não se pode deixar de considerar o modo pelo qual a MARIPÁ difundia a idéia da exclusão, segundo a empresa sempre ocorria um processo de auto-exclusão daqueles que, sem serem convidados e aceitos, aceitavam permanecer na localidade, mesmo sabendo que não se enquadravam no Plano de Ação. A "auto-exclusão" era colocada como um problema particular de cada um, o que isentava a empresa de qualquer responsabilidade para com os não-enquadráveis.

De acordo com SILVA (1988, p. 92-93), os excluídos do processo de colonização foram:

Para os anos 40 e 50 – “Os paraguaios, que não podiam ser considerados como colonos, propriamente ditos, foram sem dúvida alguma, o elemento humano mais valioso para o trabalho braçal (...) sujeitando-se aos trabalhos mais penosos (...) Extremamente trabalhadores e humildes, segregavam-se socialmente por si.” Para os anos 60 e 70 – o “Luso-brasileiro era todo aquele que não pertencia diretamente às correntes de origem italiana e alemã (...) Geralmente era brasileiro nato e o português nato ou naturalizado. Era chamado ‘caboclo brasileiro’ ou ‘pêlo duro’ [ou ainda de ‘nortista’], só admitido como fonte de trabalho braçal. ‘Por não dispor de qualquer condição para adquirir terras, o caboclo luso-brasileiro excluiu-se a si próprio do plano da Maripá, a não ser que permanecesse como força de trabalho braçal (Relatório Final, 20)’.

Porém, por necessitar dos serviços do "trabalhador braçal", o processo de colonização não pôde esconder suas ambigüidades. A empresa viu-se obrigada a estruturar e coordenar a forma da ocupação de uma parte da área localizada no Pouso Frio, porque esta ficava nas cercanias da área que estava destinada para a construção do núcleo urbano da cidade de Toledo. E, para evitar a desvalorização imobiliária, a MARIPÁ iniciou a comercialização controlada dos pequenos lotes. Este tipo de transação foi um poderoso instrumento para selecionar os trabalhadores que poderiam estar próximos das atividades urbanas da cidade.

A grande virada na estrutura organizacional e produtiva dos municípios de Cascavel e de Toledo ocorreu, a partir dos anos setenta, quando tiveram que se incorporar ao projeto de

mecanização do campo, denominado de “Revolução Verde”. A consecução desse Projeto exigia o comprometimento dos órgãos públicos municipais. Se, por um lado, isto contribuiu para a expansão e profissionalização das estruturas dos órgãos da administração pública, por outro lado, também, comprometia as receitas municipais com a realização de investimentos nesse setor. E pouco restava para aplicação em outras áreas de interesse social, como saneamento em bairros proletários, educação e saúde públicas, que são serviços consumidos, majoritariamente, pela população urbana. Assim, a dita “Revolução Verde” tratou de cuidar da produtividade agrícola sem se preocupar com os diferentes e adversos efeitos sociais que esta produziria.

A adoção das máquinas para o trabalho agrícola introduziu mudanças na estrutura da propriedade agrária, dentre elas: a concentração fundiária para se obter os níveis de produtividade exigidos pela competitividade do mercado agrícola. E, aqueles que não podiam adquirir as novas tecnologias (maquinário, insumos e defensivos) não conseguiam obter níveis de produtividade para manterem-se como produtores agrícolas. Com isso, foram progressivamente se desfazendo de suas terras, fosse pela venda ou perda pela hipoteca bancária.

Simultaneamente à concentração da propriedade agrária aumentava a expulsão dos trabalhadores rurais das novas relações produtivas que se estabeleciam. E, aceleradamente, foram subtraídos das condições de trabalho rural os pequenos produtores, meeiros, parceiros, colonos, arrendatários e trabalhadores volantes. Parte dessa mão-de-obra foi empurrada para as novas e promissoras frentes agrícolas, como os estados do Mato Grosso, Tocantins e Rondônia. A outra parte foi empurrada para a área urbana dos municípios de Cascavel e de Toledo. E, como essas áreas não estavam preparadas para receberem esse novo contingente populacional, uma série de problemas de ordem habitacional, educacional, sanitária e empregatícia pôs-se na ordem do dia. O inusitado inchaço populacional e o crescimento das condições de pobreza maculava e ameaçava a visão idílica das cidades modeladas.

Segundo dados do IBGE, entre 1970 e 2000, houve uma significativa inversão do local da residência e da densidade demográfica dos municípios de Cascavel e de Toledo.

QUADRO 4 – POPULAÇÃO RESIDENTE E SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO

	CASCAVEL				TOLEDO			
	CENSOS				CENSOS			
POPULAÇÃO	1970	1980	1991	2000	1970	1980	1991	2000
TOTAL	89.417	163.459	192.990	245.369	69.053	81.282	94.879	98.200
URBANA	34.918	123.698	177.776	228.673	14.909	42.994	72.402	85.920
RURAL	54.599	39.761	15.224	16.696	54.145	38.288	22.477	12.280

FONTE: IBGE

Os números demonstram que, até a década de 70, menos da metade da "população total", nesses municípios, vivia na área urbana. Predominava a população rural porque a agropecuária era a principal atividade econômica. Nas décadas subsequentes, esse quadro alterou-se em razão das progressivas modificações tecnológicas introduzidas no setor agropecuário e do incremento do setor terciário. Esses fatores contribuíram para que houvesse um rápido deslocamento do contingente populacional para os núcleos urbanos.

No intervalo de uma década, a população total de Cascavel quase dobrou, tanto em número absoluto quanto em percentual de concentração urbana: se, no Censo de 1970, era de 39,05%, no de 1980, passou para 75,67%. Em Toledo, também houve um aumento expressivo, mas não tão “explosivo” devido ao controle dos agentes privados sobre os fluxos migratórios. Entretanto, ocorreu uma abrupta mudança de domicílio intra-cidade, o que elevou o percentual de concentração urbana: em 1970 apenas 21,59% da população residia no núcleo urbano, em 1980, esse número disparou para 52,89%.

Os anos 70 e 80 foram decisivos para as alterações na localização do domicílio e para as mudanças na estrutura das atividades produtivas. A concentração da propriedade agrária para a cultura extensiva e mecanizada do soja e do milho impeliu à expansão das atividades econômicas desenvolvidas nas áreas urbanas desses municípios. Essa era uma saída para absorver uma parte da massa de trabalhadores que passou a se concentrar nos espaços urbanos.

O investimento na consolidação das atividades agro-industriais e na expansão do setor de serviços provocou a transformação do perfil econômico-produtivo desses municípios. Num curto espaço de tempo, inverteu-se a principal fonte de receitas - saindo do setor primário para o setor terciário. Isso também era um reflexo da diminuição da população rural.

No município de Toledo, no início da década de 80, a inversão da estrutura produtiva foi estimulada por um projeto, tido como alternativo, denominado de **Indústrias Comunitárias** que se originou no interior da Associação Comercial e Industrial de Toledo (ACIT), dentro da proposta de industrializar Toledo a partir da poupança local. A princípio, essa idéia estava circunscrita a um grupo de lideranças empresariais e não tinha articulação ou apoio do poder público municipal.

O projeto que a ACIT trouxe para discutir e colocar em prática, não encontrou ressonância nas instâncias públicas do Governo Municipal, Estadual e Federal. A princípio, o Governo Municipal estava preocupado em criar infra-estrutura para o município, pois durante a década de 70, os abalos que a industrialização no campo provocaram, deixaram o espaço urbano em situação assustadora. O Governo municipal tinha que responder aos problemas sociais presentes... (BATISTA, 1994, p. 120)

O Projeto das Indústrias Comunitárias consistia numa estratégia profícua para estimular a geração do auto-emprego e, como tal, era entendido como uma resposta para absorver parte da massa de desempregados que o processo da mecanização do campo jogara abruptamente na cidade. A principal característica desse Projeto era o incentivo ao investimento na geração de pequenas (e quase familiares) unidades produtivas que requeriam baixos investimentos econômicos e, ao mesmo tempo, contribuía para a recuperação da dignidade dos trabalhadores locais, bem como para atenuar as mazelas da pobreza que se tornava preocupante.

...A saída foi apostar no poder da comunidade e realizar uma ação pela qual as próprias pessoas pudessem resolver seus problemas, sem filantropia, mas sim, investindo de forma empreendedora. Resolver o problema social pela via do empreendimento lucrativo. As palavras de Hermes de Césaró [empresário] clarificam o espírito empreendedor utilizado no

discurso social. ‘(...) Nós pensávamos que tudo seria possível se o pai de família tivesse emprego. Nós queríamos era emprego, ninguém estava aí para dar nada de graça, era criar condições para que esse pai de família que estava desempregado tivesse o seu salário e tivesse que sustentar a família sem ter que entrar em filas, sem ter que estar pedindo um quilo disso ou daquilo. Para nós nunca passou pela cabeça criar esse tipo de coisa (filantropia). Era sim criar condições para que as pessoas tivessem um trabalho digno, tivessem um salário justo isso foi o nosso pensamento, nós só pensávamos nisso, nós queríamos ajudar o poder público, a sociedade a resolver o problema com o trabalho.’ (BATISTA, 1994, p. 142)

Com esse Projeto, mantinha-se o vínculo com as referências econômico-culturais do processo de colonização, reatualizava-se um aspecto importante do imaginário local, de que o município nasceu e chegara até ali a partir da pequena propriedade produtiva e, por isso, o seu desenvolvimento ulterior poderia se dar através das micro-unidades industriais. Assim, preservava-se a idéia da auto-responsabilidade de cada um e da comunidade para com as escolhas que propiciassem o seu desenvolvimento, “...chamar a comunidade a ‘participar’ foi mais um momento em que as características da comunidade do Município foram colocadas como princípio de continuidade de um novo projeto...” (BATISTA, 1994, p. 132).

O sentido dado à participação era o da adesão, essencialmente, com recursos financeiros para a montagem de uma unidade produtiva, para, assim, tornar-se responsável pela garantia das condições de subsistência e da manutenção da dignidade do trabalhado daqueles que se incorporavam a tal espaço produtivo.

Na Associação Comercial e Industrial de Toledo, a idéia estava armada. Agora, era preciso convencer a população e determinar por onde começar. Convencer a população e dizer: vamos montar uma indústria disso ou daquilo. Uma indústria de propriedade comunitária, sem a monopolização das ações, onde o mais importante não seria quanto fulano ou sicrano investiu, quantas cotas têm eles e sim a decisão de realizar o empreendimento, vendo nele a viabilização do próprio Município, da própria comunidade, seu emprego, a garantia do emprego do filho, o antídoto para o empobrecimento, a marginalidade, a falta de perspectiva. (TOLEDO, 1985, p. 21)

A coordenação e as decisões sobre os rumos do Projeto continuariam atreladas aos dirigentes da ACIT. Não estava previsto o compartilhamento dos processos decisórios com os

“novos empresários”, pois a partilha do poder não estava disponível para ser disputada. O lugar dos “novos empresários” na estrutura política e econômica do município era semelhante ao tamanho de sua empresa, isto é: pequeno. Era convidado para dividir a responsabilidade sobre a produção e o desenvolvimento, “...cada um deveria contribuir com sua taxinha, ficar sócio da industriazinha e daí elegeria, escolheria entre eles seus representantes, seus diretores e esses iriam reger aquela empresa” (BATISTA, 1994, p. 146).

Desse modo, as lideranças políticas e econômicas prospectaram um caminho para o desenvolvimento econômico, através do qual elas poderiam continuar controlando toda forma de acesso à cidade, uma vez que

...o comunitário basicamente era o capital. A participação de capital era dividida em cotas e essas cotas eram comercializadas a nível regional (...) houve até algumas distorções quanto achar que as indústrias comunitárias eram diferentes. Se a gente for analisar, é uma Empresa igual às demais. Verificamos que têm as mesmas regras do regime capitalista (...) chamou-se comunitária não porque é diferente, mas pelo fato da comunidade ser chamada a participar. [grifos meu] (BATISTA, 1994, p. 139-140).

Enfim, o sucesso dessa iniciativa se difundiu por todo o país e o município de Toledo foi alvo de inúmeras caravanas de visitação porque a sua inovação despertava interesses distintos. A proposta foi viabilizada por, mais ou menos, quatro anos, período no qual um dos principais idealizadores/incentivadores do Projeto esteve à frente do poder executivo municipal, cargo que conquistou pelo exercício da liderança política.

Já, o município de Cascavel reformulou, mais rapidamente, as bases da sua estrutura produtiva e logo beneficiou-se da expansão do setor de serviços. A consolidação dessa nova estrutura possibilitou que Cascavel se tornasse um município-pólo para a região. Contudo, o município não tem conseguido dar respostas satisfatórias para as mazelas decorrentes desse processo, tais como: a favelização, que traduz um gravíssimo problema habitacional; a infraestrutura sanitária; o aumento das desigualdades e da exclusão social - representadas pelo aumento da violência e da criminalidade.

QUADRO 5 - VIOLÊNCIA - CONTRA A PESSOA E O PATRIMÔNIO. LEVANTAMENTO DE JANEIRO A JULHO DE 1998.

TIPO DE OCORRÊNCIA	NÚMERO DE OCORRÊNCIAS	
	CASCADEL	TOLEDO
Homicídio Doloso	19	02
Homicídio Culposo	23	-
Tentativa de Homicídio	04	01
Aborto	-	-
Lesões Corporais Dolosas	06	31
Lesões Corporais Culposas	05	-
Seqüestro	-	-
Suicídio	-	01
Tentativa de Suicídio	-	-
Estupro	-	02
Atentado violento ao Pudor	-	-
Sedução	-	-
Furto	27	70
Furto Qualificado	20	-
Tentativa de Furto	13	01
Roubo	12	-
Latrocínio	01	-
Estelionato	32	03
Roubo a Banco	03	-
Furto de veículos	72	01
Furto de bicicletas	261	05

FONTE: AMOP (2000, p. 67-70).

Cascavel inverteu, com expressivo sucesso, a sua estrutura produtiva, porém, ficou mais suscetível ao aumento das desigualdades sociais. Atualmente, Cascavel tem, em seu entorno urbano, uma considerável teia de favelização ocasionada pelo abrupto movimento de deslocamento populacional: o êxodo intra-cidade, derivado do processo de mecanização das áreas agrícolas, e o êxodo inter-municípios, provocado pelo constante deslocamento de grupos que vislumbram em Cascavel maiores oportunidades de vida e de trabalho. Com isso, o município ficou mais exposto aos problemas originados pela acelerada e desordenada ocupação da área urbana, como por exemplo:

#### QUADRO 6 – CARÊNCIAS HABITACIONAIS

MUNICÍPIO	Nº DE FAMÍLIAS RESIDENTES EM FAVELAS	Nº DE PESSOAS RESIDENTES EM FAVELAS	LOTEAMENTOS IRREGULARES	EXISTÊNCIA DE HABITAÇÃO EM ÁREA DE RISCO	NÚMERO DE DOMICÍLIOS EM FAVELAS OU ASSEMELHADOS
Cascavel	399	1640	16	Sim	573
Toledo	-	-	-	Não	Ignorado

FONTES: IBGE (1999) e AMOP (2000, p. 73).

Os quadros acima, mostram os efeitos imediatos dos impactos sobre as condições de vida dos segmentos sociais mais vulneráveis ao elevado custo do modo de vida urbano. As possibilidades de suprir a comunidade com as condições e os equipamentos de consumo coletivo ainda estão muito distantes.

O inchaço dos núcleos urbanos é irreversível, em função das atividades econômicas. Os dados da primeira metade dos anos 90 registram que a principal fonte de receita passou a ser o setor de serviços. Os municípios de Cascavel e de Toledo (além de Foz do Iguaçu) são os que mais contribuem para que este setor tenha alcançado esse nível de importância econômica. Os registros da AMOP evidenciam os seguintes percentuais:

#### QUADRO 7 - NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS FORMAIS NA AMOP - 1998

MUNICÍPIOS	INDÚSTRIA (1)		COMÉRCIO VAREJISTA (2)		COMÉRCIO ATACADISTA(2)		SERVIÇOS	
	ABS.	(%)*	ABS.	(%)	ABS.	(%)	ABS.	(%)
Cascavel	776	25,01	3816	26,22	383	28,81	696	20,12
Toledo	399	12,86	1326	9,11	51	3,83	503	14,54

FONTE: PARANACIDADE, apud AMOP (2000, p. 46-47).

NOTAS: \* Os percentuais foram calculados em relação ao total de estabelecimentos registrados pelo conjunto dos municípios que integram a AMOP

- (1) Segundo caracterização da AMOP predomina na região os seguintes gêneros de atividades industriais: I - bens de consumo não-duráveis (com 56,08%); II - bens intermediários (com 40,11%) e III - bens de capital e de consumo duráveis (com 3,81%).
- (2) Esse ramo de atividade econômica, como os serviços, inclui-se no setor terciário e caracteriza a principal fonte de receitas desses municípios.

Com relação ao setor agropecuário, em Cascavel e Toledo, os principais produtos, por ordem de importância econômica, são: o soja, o milho e o trigo<sup>76</sup>, bem como a criação e o abate de aves, suínos e bovinos. O desenvolvimento produtivo desse setor está estreitamente relacionado à criação das cooperativas agropecuárias. Na região de abrangência da AMOP, estão instaladas 10 unidades do total de 36 cooperativas do Estado do Paraná. Cascavel é sede de 03 cooperativas e entreposto de 03 unidades, Toledo é sede de 01 cooperativa e entreposto de 02 unidades (AMOP, 1998, p. 46).

As mudanças no local de residência e o tipo de trabalho urbano provocaram uma elevação nas taxas de alfabetização dos municípios de Cascavel e de Toledo. A maior escolaridade está relacionada ao cumprimento dos oito anos do ensino fundamental. A expansão das vagas no ensino médio e a oferta de vagas no ensino superior tornou-se uma realidade, a partir dos anos 80, com a criação das faculdades públicas. Desde a segunda metade dos anos 90, houve uma explosão das vagas no ensino superior em função do número de estabelecimentos privados que se instalaram em Cascavel (06) e em Toledo (03). Antes desse período, apenas os mais abastados podiam cursar o ensino superior nas instituições da capital – Curitiba.

#### QUADRO 8 - INDICAÇÃO DE ESCOLARIZAÇÃO

UNIVERSO	TAXA ALFABETIZAÇÃO EM 1991(*)	TAXA ALFABETIZAÇÃO EM 2000(**)
Cascavel	86,7 (%)	93,8 (%)
Toledo	85,3 (%)	93,2 (%)

FONTE: IBGE (1991, 2001a).

NOTAS: (\*) Para população residente de 5 anos ou mais de idade.

(\*\*) Para população residente de 10 anos ou mais de idade.

---

<sup>76</sup> Todavia, se consideramos o conjunto de municípios que integram a Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (AMOP), a ordem de importância dos produtos agrícolas se altera para: trigo (31,2%), soja (27,1%), Algodão (18,8%) e milho (12,5%) (AMOP, 2000, p. 36).

Os saltos na fixação do domicílio, nas áreas urbanas, produzem cidades mais inchadas, com núcleos urbanos que convivem com situações de extrema pobreza. Isto evidencia mais uma perversidade do modo de vida urbano - a concentração de moradores nas unidades habitacionais e a baixa renda mensal dos chefes de família. O problema da relação entre a renda e a moradia empurra as famílias para as aglomerações em pequenas unidades habitacionais, pois essa é a forma de conseguir a subsistência por meio dessa pequena renda.

Nessas situações de aglomeração, muitas vezes, encontra-se, pelo menos, uma pessoa idosa (mais de 65 anos) que, geralmente, tem sido responsável pela provisão dos demais familiares com recursos advindos de aposentadoria, ou de salário, ou de benefício assistencial como o Benefício Prestação Continuada (BPC), previsto na LOAS.

No entanto, os grupos populacionais que não conseguem algum tipo de rendimento regular capaz de propiciar a fixação da moradia (grupos alcunhados de "andarilhos"), adotam a estratégia do constante deslocamento para as áreas urbanas dos municípios de Cascavel e de Toledo. Essas pessoas, cada vez mais, vêm agravadas as suas situações de exclusão e de sobrevivência porque os investimentos não acompanham as demandas dos segmentos mais empobrecidos. Os "andarilhos" formam o segmento social mais vulnerabilizado e engrossam os números de demandantes das ações mais emergenciais da assistência social, tais como abrigos provisórios, vestimentas e alimentação pontual.

Esses grupos estão no centro das atuações emergenciais da Política de Assistência Social, nas diferentes esferas de governos. É no espectro de propostas de atendimentos às vulnerabilidades econômico-sociais dessas pessoas que se cria uma infinidade, diga-se desarticulada, de entidades e programas sociais, governamentais e/ou de filantropia privada que justificam a manutenção de toda sorte de atuação no âmbito das mazelas da questão social, seja voluntária ou profissionalizada.

Em Cascavel e em Toledo, os "andarilhos" são indesejados e, por isso, percebidos e tratados como uma ameaça às condições de segurança local. Para contornar tal "ameaça"

propaga-se a idéia de que o morador local deve negar toda e qualquer forma de acolhida e de esmola direta para os "pedintes andarilhos". Mas, esse munícipe não pode se furtar de contribuir com as ações assistenciais institucionalizadas nas entidades sociais, visto que, essas organizações estão mais preparadas para o trato com os "indesejáveis".

Nesses municípios, os "indesejados" tiveram presença negada desde os primeiros momentos do processo de colonização porque não possuíam as condições econômicas para se tornarem "colonos" e não se enquadravam nos critérios étnicos. Assim, as "portas da frente" desses municípios estiveram fechadas para os que não correspondiam ao *status* requerido. A presença dos "auto-excluídos" tem sido tolerada, mas com formas de controle sobre eles: primeiro, limitando a circulação e, segundo, escamoteando a sua visibilidade. Quando sujeitos ao ocultamento e ao silenciamento, os "indesejados" não têm muitas chances para externalizar as suas necessidades e reivindicações.

A captação dessas necessidades, desde longa data, tem sido feita, majoritariamente, por entidades sociais, por instituições religiosas e clubes de serviço. Essa longa história de inserção na assistência credencia essas organizações a falarem e defenderem os interesses desses desfavorecidos. Assim, a LOAS incorporou essa forma peculiar de representação dos interesses dos usuários da Assistência Social. Por isso, essas organizações desfrutam de prestígio e podem exercer a pressão sobre as estruturas do poder público ou da própria comunidade.

A despeito de a LOAS ter disposto os espaços dos conselhos de Assistência Social como espaços para a convergência das necessidades e das reivindicações, ainda assim permanece a instituída forma de as entidades sociais apresentarem-se como receptoras das demandas pelo acesso às condições de sobrevivência dos grupos mais vulneráveis. Se não houver um amplo processo de discussão sobre essas demandas corre-se o risco de reiterar a criação e a ampliação de serviços assistenciais mais focalistas e pulverizados.

Nos municípios de Cascavel e de Toledo os dirigentes de entidades e do poder público, bem como as lideranças comunitárias, que desfrutam de posições privilegiadas nas estruturas do

poder político, não costumam ceder posições ou mesmo facilitar a introdução de novos sujeitos e de novas medidas na construção da Política de Assistência.

Nesse ambiente, bastante peculiar, as cidades de Cascavel e de Toledo iniciaram os processos de organização das Políticas Municipais de Assistência Social.

## **2.5 OS PROCESSOS DE ORGANIZAÇÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CASCAVEL E DE TOLEDO<sup>77</sup>**

Num ambiente bastante hostil e conturbado pela ausência e pelo desencontro de informações, o governo do estado do Paraná iniciou o processo de descentralização da LOAS. Nos municípios de Cascavel e de Toledo, esse processo obedeceu à agenda de trabalho programada pelo GIT e pelo Escritório Regional da Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social (SETA).

Repetindo a orientação deliberada no I Encontro Estadual (jun/94), a região oeste do Paraná deflagrou o seu processo de institucionalização da LOAS através da criação do Fórum Microrregional, num evento ocorrido no dia 17/08/94, na cidade de Cascavel. Para esse evento foram convidadas pessoas afetas à área da assistência social dos municípios abrangidos pelo recorte administrativo da microrregião. Registrou-se a presença de “...152 participantes, dentre eles: secretários municipais da pasta, primeiras damas, técnicos, profissionais da área, dirigentes e membros de entidades e organizações de assistência social da região (...) e [professores e] alunos do curso de Serviço Social do Oeste do Paraná, *Campus* de Toledo (antiga Facitol)...” (FERRARI, 2000, p. 20).

---

<sup>77</sup> A partir desse item o desenvolvimento contínuo dessa tese é feito mediante os dados obtidos na pesquisa documental e nas entrevistas. As visões dos entrevistados sobre esse primeiro momento de concepção das Políticas Municipais de Assistência Social são ricas em detalhes que a documentação oficial não tem como registrar.

O Fórum Microrregional de Cascavel foi composto tanto por entidades governamentais quanto por entidades não-governamentais porque não havia condições de restringir o acesso aos órgãos governamentais<sup>78</sup>. Além disso, era importante garantir um espaço de encontro, de acesso comum às informações, de fortalecimento de perspectivas e de articulações políticas que favorecessem os encaminhamentos para as instâncias municipais.

Atendendo às instruções normativas editadas pelo Governo Federal, o órgão estadual, gestor da Política de Assistência, estabeleceu um prazo curto, o ano de 1995, para que os municípios organizassem a estrutura local, a conferência, o conselho e o fundo, para a implantação da Política Municipal de Assistência Social. Os municípios tinham que cumprir esses requisitos para garantir que não haveria interrupção no repasse dos recursos e na continuidade dos programas.

A urgência na criação das condições foi interpretada de modo diferente pelos diversos municípios e isso teve conseqüências na forma como eles viabilizaram as condições para a implementação descentralizada da Assistência Social. Comparando com Toledo, Cascavel teve um caminho mais verticalizado no processo de institucionalização da LOAS, a despeito de ter montado uma equipe formada por membros governamentais e não-governamentais, para respaldar o trabalho de organização das bases locais da Política de Assistência Social.

O processo desencadeado no Município de Cascavel para a criação do Conselho Municipal de Assistência Social iniciou-se em 1994 com a constituição de Equipe Interinstitucional de Trabalho da LOAS, que congregou representantes das entidades e organizações, usuários e trabalhadores da Assistência Social. O trabalho da Comissão concentrou-se no estudo da LOAS e, em seguida, na elaboração de um anteprojeto de lei municipal... (Plano Municipal de Assistência Social de Cascavel, 1996, p. 15).

---

<sup>78</sup> No ano de 1995, assumiu o governo do estado do Paraná o Sr. Jaime Lerner que realizou uma reforma (ou melhor, adequação) administrativa nas Secretarias de Estado. Para as funções relativas à área da assistência social criou a Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família (SECR), a qual teve como chefe da pasta a Sra. Fany Lerner (primeira dama). Na instalação desse governo mantiveram-se os canais de diálogos que estavam, até então, construídos o que contribuiu para que, nos espaços dos Fóruns, fosse admitida a presença de entes governamentais.

Em Cascavel, os primeiros encaminhamentos foram comandados pela Secretaria de Ação Social através de algumas discussões com os membros, aproximadamente 10, que formavam a "Equipe Interinstitucional de Trabalho da LOAS"<sup>79</sup>.

Ainda que a Comissão contasse com representantes dos segmentos definidos pela LOAS, não houve tempo para que os sujeitos intitulados<sup>80</sup> como representantes pudessem, de fato, esclarecerem-se sobre as influências e o papel decisivo que exerceriam nos desdobramentos subseqüentes da Política de Assistência Social no município. "... na reunião do dia 26/01/1995, a Comissão chegou a uma proposta final de redação do projeto de Lei que seria encaminhado ao Prefeito Municipal." Num contexto em que as informações estavam bastantes truncadas e com poucas sessões de trabalho, na referida Comissão, "... com apenas quatro reuniões esboçou-se o projeto de Lei Municipal de criação da Conferência Municipal da Assistência Social, Conselho Municipal e Fundo Municipal da Assistência Social, com base na experiência de Londrina e de Curitiba..." (1º Livro Ata, reunião de 24/01/1995).

---

<sup>79</sup> De acordo com os registros constantes no 1º Livro Ata do CMAS - Cvel. (p. 01ss), a Comissão Interinstitucional de Trabalho da LOAS foi montada depois que o órgão gestor promoveu encontros com representações dos vários segmentos da área da Assistência Social. Os encontros que deram origem à Comissão aconteceram em: 27/09/94, com representantes das entidades prestadoras de serviços; em 27/10/94, com representantes dos trabalhadores da Assistência Social; em 18/11/94 com representantes dos usuários e trabalhadores. Com isso, a Secretaria divulgava as informações sobre a LOAS e, também, arregimentava esforços para que se formulasse um anteprojeto de lei sobre a organização da Política Municipal de Assistência Social.

<sup>80</sup> É passível de questionamento dizer que as pessoas que integravam essa Comissão/Equipe fossem representantes do segmento "sociedade civil", assim como aparece registrado nos documentos oficiais consultados. As indicações e escolhas dessas pessoas ocorreram, exclusivamente, a partir de um convite dos técnicos lotados na Secretaria de Ação Social e que estavam incumbidos de gerenciar a criação da Política Municipal de Assistência Social. Da mesma forma, também, pode-se questionar o fato de este processo ser entendido e descrito como um processo democrático, pois a existência desse tipo de Comissão, integrada por aglutinação de pessoas que, normalmente, não se opunham aos encaminhamentos prescritos pelos representantes governamentais, não favorecia à criação de um espaço com condições para o funcionamento democrático.

*Na Secretaria de Ação Social fui conhecer o que era a LOAS (...), eu me lembro muito bem que quando assumi a Secretaria uma das nossas assistentes sociais me perguntou se eu conhecia a LOAS. Eu nunca tinha ouvido falar (...), foi uma técnica que me ensinou. Aí eu fui buscando porque essa LOAS veio, se já existia uma Constituição que garantia direitos?! Mas era uma Lei que vinha garantir a Assistência Social, para dizer que pessoas têm direitos - crianças, idosos, família, etc. (F - Gov/Cvel).*

O resgate da história mostra que os primeiros passos para a formulação da Política de Assistência Social foram dados por um pequeno número de pessoas. Na citada reunião, estiveram presentes oito membros que, ao mesmo tempo faziam parte da Comissão e também ocupavam os cargos de dirigentes no Órgão Gestor. Na ausência de mobilização e de um maior engajamento daqueles que representavam o segmento não-governamental, pode-se afirmar que as principais diretrizes da Política Municipal de Assistência Social de Cascavel foram estabelecidas por essas pessoas, as quais tinham um pouco mais de informações, bem como o acesso antecipado a elas.

*..quando eu entrei na Secretaria de Ação Social (...)a estrutura toda da Secretaria já estava organizada, mas eu participei com essa bagagem toda que eu trouxe da LBA foi na montagem da 1ª Conferência de Assistência social, das eleições, do contato com as entidades, com as associações para trazer candidatos para serem conselheiros... (G - Gov/Cvel).*

Na primeira quinzena do mês de março de 1995, o Executivo Municipal protocolou o Anteprojeto de Lei n. 16/95, tratando da organização da Política de Assistência no Município. Em 26 junho de 1995, foi sancionada a **Lei n. 2.520/95 - que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Inclusive, essa Lei estipulou as condições para a realização da I Conferência Municipal de Assistência Social, bem como a definição sobre a forma de composição do Conselho Municipal (CMAS-Cvel), integrado, paritariamente, por (18) dezoito membros.

Assim, na realização da 1ª Conferência, a composição e o funcionamento inicial do Conselho Municipal de Assistência Social foram signatários das pautas e do direcionamento dos

trabalhos impressos pelo órgão gestor municipal. Com essa atuação, esse órgão, propositadamente ou não, atropelava os processos iniciais de aprendizagem que os representantes do segmento governamental e do segmento da sociedade civil começavam a experimentar, "... eu não participava do Conselho, havia reuniões mas a gente nunca sabia direito quando era e que assuntos estavam em pauta. Às vezes, a gente ficava curioso, querendo saber, mas existia uma falha nessa comunicação..." (E - Gov/Cvel). A precária organização do segmento não-governamental, bem como os condicionamentos impostos pelos órgãos governamentais deram pouca margem para que a construção da Política Municipal de Assistência Social tivesse como ponto de partida um ambiente mais plural e democrático.

*Na Assistência... [o Gestor] fazia todas as coisas 'a toque de caixa', em cima da hora (...), queria que nós aprovássemos aquele calhamaço sem nós olharmos (...). Eles queriam levar tudo pronto só para a gente aprovar, levavam um calhamaço de papel e davam cinco minutos para a gente olhar e dizer sim ou não, na verdade para dizer sim. Isso foi uma das coisas que a gente lutou muito... (J - Não-gov/Cvel).*

No município de Toledo, o ponto de partida para a institucionalização da LOAS deu-se com a realização de dois eventos, foram eles: Audiência Pública, convocada pelos vereadores, cujo tema foi: "LOAS e o papel da sociedade civil" e I Fórum Municipal da LOAS, em 03/12/94, sediado na Câmara Municipal, do qual resultou a aprovação, em plenária, da criação de uma Comissão Especial para iniciar os trabalhos que viabilizariam a realização da primeira Conferência municipal.

*...a LOAS era uma nova, todo mundo comentava e queria saber como essa Lei ajudaria profissionalmente (...). Foi uma caminhada interessante porque a gente começou a implementar e construir essa Política. Era uma coisa que a gente não fazia e hoje tem que fazer. Temos que construir as políticas junto com a sociedade civil e depois tratar com o órgão governamental para fazer com que se efetive essas políticas.*

*...Tivemos que ir construindo e aprendendo no dia a dia do nosso trabalho, junto com as entidades não-governamentais, com as quais temos uma parceria muito grande... (B - Gov/Too).*

Atento às determinações legais, o poder executivo municipal, em abril de 1995, criou o órgão gestor municipal para a Política de Assistência Social, a Secretaria Municipal de Ação Social e Cidadania. Esse órgão ficou encarregado de acompanhar e estabelecer, juntamente com a Comissão Especial, as condições locais para a estruturação da Política. A estratégia adotada foi a de realizarem-se pré-conferências, momentos preparatórios de esclarecimentos, de levantamento de propostas e de indicações de delegados para a 1ª Conferência Municipal que ocorreu nos dias 25 e 26 de agosto de 1995.

A 1ª Conferência foi um evento singular porque garantiu o início do processo de construção conjunta, entre os delegados dos dois segmentos, das diretrizes e das decisões sobre os rumos da Política Municipal de Assistência Social. Nesse evento, considerando-se as disputas possíveis, definiu-se a forma de composição do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS-Too), bem como aprovou-se um conjunto de propostas para integrar a Política Municipal de Assistência Social (PMAS). As deliberações dessa Plenária foram encaminhadas para o Poder Executivo municipal para as providências legislativas. Assim, em 27/10/95, o Prefeito sancionou a **Lei n. 1.781 - que dispõe sobre a Política Municipal de Assistência Social (Toledo)** e, em 12/12/95, através do **Decreto n. 1102, nomeou os membros do Conselho Municipal de Assistência Social**, cuja estrutura de representação é composta paritariamente por (20) vinte membros. Desde então, o município passou a contar com os mecanismos de descentralização requeridos pela LOAS e normatizados pelo CNAS e Governo Federal.

Os momentos que antecederam a 1ª Conferência, bem como o próprio evento, foram marcados pelo desencontro de informações sobre os diversos aspectos implicados na área da Assistência Social. Até então, poucas pessoas haviam se inserido nas discussões e, mesmo as que

se envolveram, era mais por preocupação com as disputas e destino dos recursos, do que com o papel político que deveriam desempenhar no processo de construção da Política Municipal.

*...A gente estava sendo impulsionado pelos outros, não a partir de uma reflexão da real necessidade implantação da Assistência [como política] no Município. (...) a minha entrada no Conselho não foi com reflexão sobre a importância de se participar, mas sim de entrar para entender como é que o recurso viria para a entidade. Entrei no Conselho para buscar informação porque não sabia o que estava acontecendo (...). Quem é que vai participar? A gente comparecia sempre com medo de ficar para trás nas informações e nos recursos, nos recursos financeiros. A gente sempre esteve muito próximo para aprender. (D - Não-gov/Too).*

*...Eu tinha uma idéia de que nós teríamos recursos, era até uma ilusão de pensar que participando disso aqui nós vamos ter recursos. Mas, não deixou de ser também uma verdade porque se você não está 'habilitado' para isso então está fora.(...) Nós continuamos e vira e mexe a gente acaba envolvido, [o CMAS] é um pedaço da gente. Muitas vezes não temos tempo porque o nosso trabalho cresceu, mas, por outro lado, eu penso: se ficasse alheio a isso??? (C - Não-gov/Too).*

Afinal, foram nesses movimentos de confrontos entre perspectivas políticas diferenciadas que se construíram as condições e as estratégias para que os conselhos gestores e os fóruns se organizassem como espaços públicos e democráticos e tivessem condições de formular as bases do acesso mais universal à Política de Assistência . Pois, a "... construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social representa o desafio de articular serviços de natureza pública e privada com o fim de fazer com que o usuário dos serviços alcance graus mais elevados de autonomia através da efetivação dos seus direitos, vindo a participar deste processo exercendo a sua cidadania." (Plano Municipal de Assistência Social de Toledo, 1999, s/p. item: Considerações Gerais).

Nas experiências de construção da Política de Assistência Social, os desencontros entre o que a legislação preconiza e as condições concretas de cada município tornam perceptíveis as dificuldades para se obter um maior engajamento das pessoas (técnicos, dirigentes e usuários) envolvidas com a área.

*A gente percebe que, infelizmente, os colegas e até mesmo os assistentes sociais, às vezes, não têm muito interesse em participar. E isso é complicado porque a alma da Assistência Social é a questão da política. Eu tenho uma paixão, um envolvimento, um querer e queria que outras pessoas tivessem isso porque é uma questão de lutar para que se tenha avanços(...). (E - Gov/Cvel).*

*...nossa preocupação é que as pessoas que vão participar tenham as mesmas intenções que a gente, tem de realmente participar, acompanhar as comissões e reuniões, de ter opinião, de questionar o que vai ser discutido. A gente quer uma pessoa que realmente se envolva, não para o crescimento próprio, mas para o crescimento da Assistência Social no município. (D - Não-gov/Too).*

Nos documentos consultados e nos relatos dos entrevistados é proeminente a afirmação de que as experiências locais de organização da Política Municipal de Assistência Social têm garantido o exercício democrático porque cumprem com a orientação dada pela Constituição Federal e operacionalizam as diretrizes da LOAS. Entretanto, essas duas fontes de consulta não explicitam o que compreendem por processo democrático. Elas, também, não escondem os limites para a maior participação dos membros da comunidade local e daqueles diretamente envolvidos com a área. *"...Posso te dizer com muita clareza que quem mais participa e é mais atuante dentro do Conselho são os não-governamentais. A parte governamental deixa muito a desejar..." (I - Não-gov/Cvel).*

Nos documentos e nos relatos não se percebeu qualquer adjetivação para o termo democracia, entretanto, é possível dizer que a postura daqueles que estão nas condições de líderes políticos e/ou de dirigentes de organizações (governamentais ou não), ora se pautam pelos pressupostos do elitismo democrático, ora pelos princípios da democracia participativa<sup>81</sup>. Deste modo, dir-se-ia que o ecletismo, ou a aglutinação indiscriminada de princípios concorrentes, talvez, seja a orientação que melhor explique a condução dessas práticas políticas.

---

<sup>81</sup> Para uma discussão sobre as diferentes adjetivações da democracia, vide Avritzer, 1996.

A Política de Assistência Social desenvolveu-se em nível de município dentro das possibilidades que a situação e os recursos permitiam e da forma mais democrática possível (...). Sente-se a necessidade de trabalhar melhor, através de seminários, reciclagem, cursos, etc., com os conselheiros e demais representantes das entidades não-governamentais, discussões ligadas à política de Assistência Social, pois percebe-se por parte dos mesmos uma dificuldade para compreender a sua dinâmica e estabelecimento de vários aspectos, conforme o segmento que se faz representar, que na maioria das vezes não consegue visualizar a assistência social em sua forma global e sim setorial e compartimentalizada. Também ainda não compreendem a assistência social em suas diretrizes e princípios determinados pela LOAS (...). Entretanto, sente-se que ocorre uma mudança sensível nesta forma de implantação, ocorrendo um maior empenho e preocupação por parte dos conselheiros construindo uma significativa parceria na execução das políticas assistenciais no município (...). (Plano Municipal de Assistência Social de Cascavel, 1998, p. 05)

*...Eu entendo o seguinte: você realiza um fórum, alguma coisa que parte de lá quando você não consegue visualizar aqui. Daí você precisar vir de lá do fundo para poder chegar aqui, depois você precisa devolver o que está aqui para aquele público que está lá, fechando o círculo. Mas, devido ao tempo, ao conhecimento que a gente tinha (...) então na minha concepção não estava desrespeitando as instâncias. Não estou desrespeitando a questão democrática porque nós temos um Conselho constituído, temos uma Câmara de Vereadores, temos um grupo político, temos nossos técnicos, temos as entidades. Atingindo a essas pessoas, que mais têm envolvimento (...) eu já fico satisfeita (...). É interessante a discussão? É. Eu adoro discutir e conversar, democratizar as coisas. (A - Gov/Too).*

O despreparo dos técnicos e/ou dos conselheiros para lidar com a forma participativa de construção de uma política pública, bem como a desarticulação das informações aumentavam as tensões entre as posturas assumidas pela Secretaria e pelo Conselho. O fato de as divergências políticas entre esses sujeitos, por diversas vezes, terem adentrado os espaços, como as plenárias do Conselho, em que se debatiam os rumos da Política da Assistência fez com que não se distinguíssem, inicialmente, qual era de fato o papel político-estratégico do Conselho na construção da Política Municipal de Assistência Social.

(...) Infelizmente a participação do público usuário nas reuniões do Conselho e mesmo dos representantes das demais entidades tem sido praticamente inexistente (...). Os participantes procuram trazer ao público seus problemas, dificuldades, opiniões e reivindicações, mas se nota que o exercício da participação e organização política é muito fraco ainda. As pessoas costumam delegar responsabilidades a outros e evitam um envolvimento maior devido a participarem de outros conselhos (...), bem como, a falta de experiência e o medo de se expor,

a falta do hábito do processo democrático-participativo e a falta de organização política (...). (Plano Municipal de Assistência Social de Cascavel, 1998, p.11).

As falhas e insuficiências ocorridas nas experiências de Cascavel e de Toledo, com relação à existência de condições mais democráticas para a implantação das Políticas de Assistência, devem ser relativizadas em virtude das pressões exercidas pela Secretaria Estadual para que os municípios apressassem a criação de suas estruturas e legislações específicas. Essas cobranças dificultavam um trabalho consistente de preparação daqueles que assumiriam as responsabilidades na implantação da Política.

*... você inicia como conselheiro sem saber direito qual é o seu papel como um conselheiro de Assistência Social. De repente, vem um processo de capacitação e quanto você começa a se inteirar das coisas e ganhar uma bagagem para estar passando esse conhecimento, sendo multiplicador, o seu processo no Conselho se encerra, quando está capacitado está deixando o Conselho... (G - Gov/Cvel).*

O Governo do Estado do Paraná, através da SECR, foi contrário ao processo de descentralização (deliberações políticas e de organização popular) desatrelado das estruturas governamentais. Para isso, interferiu em momentos específicos de participação mais plural, tentando imprimir à construção da Política de Assistência uma marca burocrático-administrativa, com a exigência de apresentação de planos municipais para a renovação dos convênios e repasse dos recursos. Isso repercutiu rapidamente nos municípios e, em muitos casos, foi utilizado como justificativa para medidas centralistas adotadas pelos órgãos gestores municipais na preparação desses documentos. *"...Nós reclamávamos muito, naquela época, porque toda a documentação que era para o Conselho ia para o Órgão Gestor e esse não repassava. Assim, não tínhamos a informação (...) estávamos isolados e bem órfãos."* (D - Não-gov/Too).

A pesquisa realizada por FOWLER (1998), com relação ao Estado do Paraná, constatou que os municípios atenderam, de imediato, as determinações do órgão estadual que estipulava um curto prazo para responderem à obrigatoriedade de formulação de textos legislativos criando as respectivas Políticas de Assistência Social.

QUADRO 9 - SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES QUANTO À DATA DE CRIAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

DESCRIÇÃO	NÚMERO
Total geral de municípios que criaram os conselhos e responderam* à pesquisa	220
Conselhos criados antes de 1995	04
Conselhos criados no 1º semestre de 1995	03
Conselhos criados no 2º semestre de 1995	169
Conselhos criados depois de 1995	44

Fonte: FOWLER, 1998, p. 104.

NOTA: \* segundo FOWLER, em 1996, época de realização da pesquisa, existia no Paraná 371 municípios.

Outro dado interessante, captado por FOWLER, trata do modo como foram elaborados os textos legislativos. Em razão da falta de uma organização consistente de segmentos da sociedade civil e da falta de tradição de discussão com o poder público em relação aos aspectos da Assistência Social, a maioria dos municípios incorporou a estrutura prevista em algum modelo que foi disponibilizado.

QUADRO 10 - SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES QUANTO AO MODELO ADOTADO PARA A ELABORAÇÃO DAS LEIS INSTITUIDORAS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

DESCRIÇÃO	NÚMERO
Total geral de municípios que criaram os conselhos e responderam à pesquisa	220
Municípios que adotaram o modelo de Londrina	89
Municípios que adotaram o modelo do CNAS	15
Municípios que adotaram o modelo da AMP	85
Municípios que adotaram o modelo do FEAS	24
Municípios que não adotaram nenhum dos modelos referidos	07

Fonte: FOWLER (1998, p. 106)

Esse quadro revela como a grande parte dos municípios pesquisados seguiram a alternativa de assimilar algum modelo que já estava disponível. E poucos foram aqueles que buscaram uma alternativa própria. O “modelo de Londrina” foi elaborado a partir de um trabalho de organização e de discussão popular liderado pela Secretaria Municipal de Assistência que, naquela ocasião, tinha como chefe da pasta uma Assistente Social (também docente do curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina). O “modelo da AMP” foi elaborado e proposto pela Associação dos Municípios do Paraná, importante instância de representação política dos municípios, cujos assentos são ocupados por lideranças vinculadas aos órgãos governamentais. O quadro mostra que houve uma divisão quase equitativa na incorporação dos modelos da AMP e o de Londrina. O modelo de Londrina era inovador porque previa um maior comprometimento da participação popular, embora tivesse sido construído a partir dos incentivos e com a expressiva atuação de um órgão governamental.

As dimensões inovadoras no teor dessa Política têm sido possíveis mediante a existência dos conselhos gestores que, como espaços legítimos para a exposição e defesa de interesses, têm possibilitado os embates entre os projetos das vertentes, entendem e explicam as desigualdades sociais a partir de pressupostos e de "concepções do mundo" distintas. O que há de comum nesses projetos é o fato de disputarem a direção hegemônica da Política de Assistência Social.

Essas disputas nem sempre se expressam sob a forma de um projeto, sustentado por articulações e negociações, mas apoiadas em concepções divergentes e concorrentes sobre a natureza da Assistência Social - as **concepções *stricto* e *lato sensu***.

*.... Eu acredito que mesmo que funcione as outras políticas a Assistência Social sempre vai estar aí. E nós vamos poder fazer o verdadeiro trabalho assistencial, porque hoje somos sempre emergencial. Não existe o trabalho de programação, de planejamento, o trabalho de política pública mesmo. Hoje, o trabalho social é respeitado, é aceito, as pessoas estão interessadas, não é mais aquela coisa - já tá fulano aí! Hoje o trabalho social já é visto como uma política, é respeitado como uma política pública. (G - Gov/Cvel).*

Considerando um estudo realizado pelo Conselho Federal de Serviço Social, SPOSATI (1997, p. 16), afirma que, na perspectiva da **concepção *stricto***, os limites da Assistência Social são dados pelo “modelo filantrópico-assistencial (...) que não alça o caráter de política pública. Pauta-se pela regulação *ad hoc* (...). A ação não é assentada na cidadania ou em direitos sociais e permanece forte aliada do populismo, mantendo relações de concessão”.

*... o que se faz na Assistência Social é muito assistencialismo. No meu entendimento se faz muita politicagem e assistencialismo. O que é que a LOAS prega? Que você não tem que dar o peixe, mas tem que ensinar o 'freguês' a pescar o peixe. Você não pode dar uma cesta básica todo mês para aquela família. Você tem que trazer uma indústria, tem que trazer emprego para essa pessoa poder ter dignidade, poder exercer a sua cidadania, poder trabalhar para se sustentar e não você sustentar ela todo mês, ir lá e levar uma cesta básica, todo ano ir lá uma entidade e levar um cobertor, um agasalho, um calçado, etc. Hoje ainda se faz muito isso e isso se chama assistencialismo. (I - Não-gov/Cvel).*

Na maioria das vezes, a forma depreciativa com que, na versão ***stricto sensu***, se realiza a ação assistencial reforça as situações de desigualdade e de exclusão. Isso ocorre porque reproduzem aquela orientação conservadora que pensa a assistência como objeto de auxílio subliminar e a pobreza, a desigualdade social como fenômenos submetidos à responsabilidade particular de cada indivíduo.

*...As pessoas não vêm a Assistência com especialidades, como as que existem em outras áreas (...). Geralmente, elas querem atender o usuário mas não vêm que esse tem direito à qualidade do serviço que recebe. Existe aquela intenção de a entidade fazer o atendimento, mas fico me perguntando: até que ponto ela está preocupada em fazer o atendimento? Até que ponto está preocupada com o usuário? Ou está preocupada em 'fazer o bem para ganhar o céu'?! (E - Gov/Cvel).*

Sob o ângulo da **concepção *lato sensu***, almeja-se um escopo diferente para a Política de Assistência porque ela constrói-se no ambiente das lutas pelo reconhecimento dos direitos de cidadania e tem como meta efetivar aquilo que SPOSATI (1997, p. 16) denomina de “...modelo de Seguridade Social (...). Neste sentido, ela é uma proposta preventiva, não contributiva e não

compensatória...” e, por isso, corresponderia ao conjunto dos avanços políticos vislumbrados no processo de construção democrática da Assistência. Ela incorpora uma visão mais crítica e progressista com relação às formas de garantia dos direitos sociais, os quais têm a sua realização assegurada pelo Estado. Esses direitos compreendem princípios "inelimináveis" da condição humana.



### **3 OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESPAÇOS PARTICIPATIVOS E DE DISPUTAS DE PROJETOS**

...existem aqueles que pensam os conselhos como espaços sem contornos, sem fronteiras, como palco para todos os sonhos e devaneios... (CAMPOS e MACIEL, 1997, p. 153).

A institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas, no Brasil, teve como marco legal a Constituição Federal, de 1988<sup>82</sup>. Nela, foram confirmados alguns dos anseios e dos projetos das forças sociais que, durante o momento constituinte, puseram na pauta e inauguraram uma intensa disputa pela inadiável participação e socialização da política, isto é, o compartilhamento do poder estatal com as organizações da sociedade civil. Essas demandas expressavam o compromisso com a continuidade do processo de construção democrática da sociedade brasileira.

... o enigma da participação reside no inarredável e complicadíssimo desafio de negar determinadas experiências de representação política, resultantes de uma modalidade de democracia representativa elitista para, em seu lugar, procurar construir uma outra dinâmica de participação capaz de superar a tradição igualmente elitista dos processos representativos vividos por considerável parcela de entidades da sociedade civil. (CAMPOS e MACIEL, 1997, p. 150).

O ambiente político-cultural em que se produziu a legitimação dos conselhos gestores foi marcado por disputas entre orientações políticas diversificadas que, em resumo, tomaram um formato mais acabado nas seguintes propostas: de um lado, a proposta das forças sociais progressistas reivindicavam os espaços para que os conselhos pudessem abrigar a legitimação de processos políticos comprometidos com a construção e gestão democrática das políticas públicas. Para isso, os conselhos deveriam criar mecanismos para garantir, viabilizar a participação e a partilha do poder entre os setores governamentais e os segmentos não-governamentais. No outro

---

<sup>82</sup> Vide: GOHN (2001); RAICHELIS (1998); TATAGIBA (2002); CARVALHO e TEIXEIRA orgs. (2000), entre outros.

lado, a proposta das forças conservadoras, lutando para manterem a unilateralidade dos processos decisórios, buscavam ressignificar a idéia da partilha do poder a partir do ponto de vista que lhes interessava - o da parceria público-privado para a gestão das políticas.

A tensão instalada por essas vertentes e as divergências entre as propostas de atuação para os conselhos gestores não se resolveram e nem se dissolveram com as regulamentações que delimitaram o raio de abrangência das intervenções desses conselhos, especialmente, para as que tratam das políticas que integram o tripé da Seguridade Social.

As disputas, para se imprimir a direção política pretendida para a atuação dos conselhos gestores, foram direcionadas para o plano de criação (nas esferas locais) das suas legislações. Assim, a constituição e o perfil de um conselho não têm uma conformação definitiva porque não podem ser dados, *a priori*, e nem se esgotam na existência de registros legais. A expectativa sobre aquilo que um conselho pode ser, na sua área de abrangência, é uma aposta aberta que se configura a partir das ações políticas empreendidas pelos sujeitos que se agregam nos espaços dos conselhos.

Os conselhos são arenas de negociação que podem ser um espaço de qualificação da comunidade no exercício da gestão democrática. Como toda arena de negociação, sua qualidade decorre de múltiplos fatores, como, por exemplo, o preparo dos próprios conselheiros em formular opiniões e argumentos defensivos da qualidade dos atendimentos e dos direitos.... (SPOSATI, 1994, p. 104)

A conquista de um significado e da importância política são os pontos centrais das pautas de lutas para configurar os espaços dos conselhos como espaços públicos. Essas lutas são travadas dentro do conselho (entre os seus membros) e em suas adjacências - pelas forças políticas que gravitam em seu entorno, manifestando diferentes formas de pressão sobre as temáticas que são objetos da intervenção do conselho. “É enquanto espaço de proximidade entre os homens, portanto, que o espaço público nem sempre coincide com o lugar formalmente considerado público (...). É que a proximidade entre os homens é a convivência entre os

diferentes, e esta depende ‘do acordo frágil e temporário de muitas vontades e intenções’.” (ARENDDT, apud WAGNER, 2000, p. 44).

A sinalização desse aspecto é importante para chamar a atenção para o fato de que um conselho não se resume e nem se esgota na ação dos seus membros. O que um conselho desenvolve nas suas atuações não exprime somente a sua composição legal-formal.

*...o Conselho é uma boa idéia mas é mal utilizado pelo segmento da sociedade, principalmente pelo segmento de usuários. Em primeiro lugar, o usuário não tem consciência da capacidade que ele tem de controlar as coisas. Ele não tem conhecimento de causa, não sabe como funciona o conselho. Segundo, ele não sabe como funciona a legislação. Terceiro, ele não tem prática de atuar. A prática de atuação nos conselhos é totalmente diferenciada das outras práticas de atuação social. E digo porque é diferenciada: os conselhos têm os mais variados tipos de segmentos. Eu conseguia sustentar minhas discussões porque tinha embasamento, porque me preparava um pouco antes. A minha maior preocupação com os conselhos é o manobristo. Há um manobristo horrível em todos os conselhos, tanto da Assistência como da Saúde. O Gestor manobra, mente para os conselheiros (...) e nós, os conselheiros, passamos o ridículo. E, eu não era dos tão bobo e era feito de bobo (...). Mas, com o decorrer do tempo a gente está vendo que o pessoal está começando a se preparar... (J - Não-gov/Cvel).*

Nem sempre se percebe ou se considera que as ações empreendidas pelos conselheiros podem estar referenciadas em processos de disputas que têm uma margem social mais ampla, como por exemplo: as diferenças de significados contidas entre uma perspectiva de atuação que tem como escopo um projeto de partilha do poder e uma outra que pressupõe um projeto de parceria de gestão administrativa. Essas perspectivas relacionam-se com problemáticas que, também, estão presentes em outras instâncias, na sociedade brasileira mas, adentram os espaços políticos<sup>83</sup> dos conselhos gestores como se fossem problemas específicos desses conselhos. E, isso compromete a interação daqueles que estão nos centros desses espaços, porque os conteúdos das disputas podem assumir uma versão personalizada para cada sujeito singular. E, ao invés de as disputas expressarem e serem reconhecidas como relativas às questões de caráter público

---

<sup>83</sup> De acordo com Hannah ARENDT, apud WAGNER (2000, p. 42), o “...espaço político [é] o espaço no qual os homens compartilham atos e palavras (...) enquanto manifestação da individualidade do homem...”

passam a ser percebidas como confrontos entre personalidades. Isto limita e empobrece a negociação, a interlocução e a busca de consenso.

A "personalização" de um projeto político é um risco e um óbice para a ampliação da interlocução e da negociação pois, obstrui o trabalho de construção de consensos, do convencimento pela adesão ativa (no sentido gramsciano) aos projetos em disputa e, com isso, termina por favorecer à reposição dos mecanismos de coerção e de cooptação. Isso pode paralisar e recuar o processo de socialização da política e da construção democrática, visto que, "...essa personalização das relações políticas, muito presentes nesses encontros [entre sociedade civil e governo] está, contudo, longe de ser uma especificidade dos conselhos, antes remete a toda uma tradição histórico-cultural que por certo se reproduz em várias experiências participativas..." (TATAGIBA, 2002, p. 65).

A prerrogativa política de compartilhar a definição e a orientação dos programas, projetos e serviços nem sempre tem recebido a devida atenção por parte dos conselheiros, assim, muitas vezes, um conselho termina por se afastar e não assumir aquilo que é de sua competência.

*Por várias noites eu passei estudando a legislação porque no dia seguinte, pela manhã, ia ser discutido determinado assunto no Conselho. E, se eu chegasse no Conselho sem um embasamento firme, sem uma proposição exata do que realmente significava ou poderia implicar teríamos jogado toda a estrutura na lata do lixo. Porque a pior coisa é não ter clareza, não ter firmeza, não ter conhecimento suficiente sobre determinada coisa que você conduz. A condução de todo processo estava no Departamento Técnico, e ainda está! A noção que temos no Departamento é que podemos errar o mínimo possível e não podemos errar nada na condução da Política porque a condução está dependendo da gente, dependendo do Conselho e qualquer condução que não leve a essa linha da LOAS pode desvirtuar todo o processo. Essa clareza o Departamento tem, por isso quando tem coisas polêmicas a gente fica estudando e verificando tudo, justamente para dar um embasamento e um encaminhamento certo... (A - Gov/Too).*

Assim, muitas das atribuições de um conselho permanecem sendo, erroneamente, percebidas e difundidas como competências privativas dos técnicos dos órgãos governamentais e das entidades prestadoras de serviços. Ora, isso alimenta os "discursos racionalizadores" que

estão à procura de uma forma de reafirmar a habilidade da tecnocracia para lidar com os ditos aspectos técnicos.

No caso da Política de Assistência Social, a introdução da competência tecnocrática tem sido um dado novo e sobressai-se nos Planos de Assistência Social, nos programas e projetos governamentais. A orientação tecnocrática acoplou ao processo de implementação alguns instrumentos de avaliação, cujas informações são obtidas através dos Planos de Monitoramento e Avaliação e dos Relatórios de Gestão. Ao ter que colocar em prática esses instrumentos, os órgãos gestores e os conselhos, em cada nível de governo, estão diante do desafio de formular canais comuns para a observação e a avaliação do processo de implementação da Política de Assistência Social.

Todavia, com a pesquisa, percebeu-se que a avaliação tem privilegiado a contabilização dos feitos quantitativos, seja em relação ao número de atendimento, seja em relação ao volume de recursos financeiros aplicados. A parte reservada para uma observação qualitativa não tem recebido a mesma atenção e detalhamento das informações. Ainda que as formas de realização do acompanhamento e da avaliação não sejam satisfatórias, por meio delas, têm-se obtido as informações que permitem aos conselhos gestores discutirem e participarem qualitativamente das estratégias de efetivação do controle social.

Por isso, os membros dos conselhos gestores precisam manter a aposta política na construção de espaços públicos e democráticos e, ao mesmo tempo, não perderem de vista seus adversários políticos, aqueles com quem têm que disputar a partilha e a construção de projetos.

Pois a política é uma práxis, mas, é sobretudo uma aposta e uma perspectiva: a de que se deve dar respostas às demandas e aos valores socialmente instituídos, tendo em vista a fixação de um horizonte de sentido comum. A perspectiva e a aposta da política implicam, portanto, a capacidade de discernir as questões fundamentais da existência coletiva, mantendo vivo na agenda o problema de saber quem somos, por que estamos juntos e que objetivos desejamos alcançar. Exatamente por isso a política confunde-se sempre mais com o espaço público - e de modo particular com o espaço público democrático - ou seja, com aquele território onde se torna possível representar e *transformar* [grifo no original] interesses, afetos e paixões (NOGUEIRA, 1998, p. 18-19).

### 3.1 OS CONSELHOS GESTORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A LOAS, no Art. 6º, definiu que a organização e o funcionamento da Política de Assistência Social, em cada nível de governo, seriam realizados mediante a existência dos conselhos gestores. Coetânea com a conjuntura política em que foi formulada, a LOAS manifesta a defesa da participação popular na gestão dos negócios públicos e, por isso, o cumprimento das suas Diretrizes e Princípios fica condicionado ao funcionamento dos conselhos gestores e de sua efetiva colaboração para com os processos decisórios que definem os destinos da Política de Assistência Social, em cada nível de governo.

Os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS's), previstos na LOAS, Art.9º, são instâncias co-responsáveis pelo estabelecimento de diretrizes, pelo planejamento, acompanhamento da execução e pela fiscalização das ações assistenciais desenvolvidas por órgãos governamentais e por entidades sociais.

Mas, os Conselhos Municipais não podem ser observados apenas pela colaboração que fornecem no espectro da administração desta Política. Ante qualquer prerrogativa, eles são espaços de construção social das relações políticas de suas respectivas comunidades.

*(...) o que posso dizer sobre o Conselho é que foi uma experiência muito gratificante. A experiência de fazer parte do Conselho só vem te enriquecer porque você aprende, convive com pessoas que vêm de outros lugares para fazer palestras, pessoas que realmente entendem da LOAS (...). Posso te afirmar que enriqueci muito, o pouco que eu sei foi com o tempo que tive dentro do Conselho... (I - Não-gov/Cvel).*

Para GOHN (2001a, p. 85): “os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política...”, justamente porque são portadores da capacidade de rever e de redefinir algumas das relações políticas experimentadas pelas comunidades. Assim, esses conselhos correspondem a um outro tipo de "... espaço de fazer política, de disputar projetos, de correlação de forças, mas é essencialmente um espaço de interlocução e de negociação..." (GOMES, 2000, p. 24).

Os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS's) são, por força legal, considerados como espaços públicos. Algumas das referências utilizadas para intitular esta condição de espaço público são: a descentralização político-decisória; a participação aberta e plural na discussão e na formulação das políticas; controle sobre a concepção, a gestão e a execução dessas políticas; a visibilidade e a transparência nas ações (RAICHELIS, 1998). Contudo, não se pode tributar a esses conselhos a exclusividade dessas prerrogativas, eles são uma das possibilidades de consolidação de relações políticas mais horizontais do ponto de vista da distribuição do poder político<sup>84</sup> e do poder social<sup>85</sup>.

As discussões sobre o problema da constituição dos espaços públicos, na sociedade brasileira, não surgiram com a instituição dos conselhos gestores. Desde a década de 80, o problema da construção democrática de espaços públicos é uma questão relacionada com as dúvidas sobre as possibilidades de manterem-se as formas de autonomia política dos movimentos e atores sociais, principalmente, quando se tem que dialogar e negociar com os aparatos governamentais. As dúvidas sobre a viabilidade de esses espaços públicos conseguirem preservar a liberdade e a autonomia desses sujeitos políticos transformou-se num divisor de águas para os debates em que se defendiam posições sobre a institucionalização ou autonomização para com os aparatos estatais.

Assim, com a Constituição de 88, prevaleceu a alternativa que melhor potencializava a construção de estruturas democráticas no aparato estatal. Mediante a introdução dos mecanismos de participação popular na gestão dos negócios públicos transferiram-se para os conselhos gestores a crença e a promessa da realização democrática. Para isso, os conselhos deveriam

---

<sup>84</sup> Para TEIXEIRA (2001, p. 26), o poder político "...não se confunde com autoridade ou Estado, mas supõe uma relação em que atores, com os recursos disponíveis nos espaços públicos, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações."

<sup>85</sup> Para DANIEL (1988, p. 30), o poder social não diz respeito a uma única forma de poder, mas é a síntese das múltiplas formas de manifestação das referências culturais de uma sociedade. Por isso, esse poder se faz atuante entre as principais forças sociais de uma comunidade.

configurar-se como espaços públicos e plurais, capazes de captar e processar os "referenciais ideais"<sup>86</sup> que alimentam as aspirações democráticas.

A expectativa tem sido a de poder obter avanços com relação à ampliação da participação e da representação política dos segmentos não-governamentais nos processos decisórios e de construção mais aberta da gestão.

*Eles [governo] usam de tudo que é técnica para você largar, às vezes, com aquelas 'pilhas' [de processos para a análise dos conselheiros]. Mas, eu banquei, ficava até uma semana na Prefeitura para dar conta do que vinha de serviço (...). Como é que você vai fazer um relatório sem olhar a 'pilha' de papel? E para olhar leva um tempo e se você precisa do seu sustento como é que tu vai sobreviver? (...) sou um aposentado, eu venho aqui [no Conselho] por vontade própria e por interesse social. Eu tô engajado no trabalho social, na minha participação social. A minha parte eu não quero deixar para ninguém fazer, eu quero fazer. Eles [governo] usam de tudo quanto é artimanha para fazer o conselheiro desistir. Ainda mais quando pega esses conselheiros persistentes que vão nos seminários, que acompanham o da Secretaria e controlam a entrada e 'desvio' [de curso] dos recursos. Aí começa a pesar porque quando pega um conselheiro que não tem conhecimento, que não tem acesso a documentação, ele não pode discutir. O conselheiro tem que ter, pelo menos, a facilidade de saber a legislação, ter discernimento até onde ele pode ir, até onde não pode... (J - Não-gov/Cvel).*

O que se pretende, com a partilha do poder, é poder transformar as práticas vivenciadas nos conselhos em processos de aprendizagens sobre temas diferenciados mas, cuja meta seja a da construção de interesses comuns. Ora, busca-se a "...gestão popular [a qual] implica encontrar modos de gerir os conflitos existentes sem neutralizá-los ou aniquilá-los. Reconhecer no conflito seus aspectos positivos, saudáveis, não perniciosos e necessários à transformação dos fenômenos." (GOHN, 1988, p. 29). Enfim, como espaços públicos, os Conselhos Municipais de Assistência Social vão abrigar desde as práticas comprometidas com a

---

<sup>86</sup> Na acepção de TÔRRES (1997, p. 27), os **referenciais ideais** compreendem "...temas que foram dominantes no imaginário dos movimentos [sociais], de maneira mais ou menos explícita, e que foram realçados pelas interpretações. Por exemplo: autonomia, autoconstrução, democracia, cidadania, constituição de espaços públicos, identidade etc. A característica destes é o de serem compartilhados em comum pelos movimentos (...) sem que, entretanto, isto compreenda, necessariamente, um acordo de fundo sobre suas bases. [Os referenciais ideais acabaram ganhando] "status" de conceitos teóricos, não podendo mais serem vistos, exclusivamente, como objetivos dos movimentos."

construção e a negociação de interesses comuns, até as práticas repositoras das formas de domínio das elites. Esses Conselhos devem abrir espaço para a interlocução e negociação entre essas tendências díspares, porque é necessário para o aprofundamento da experiência democrática que essas práticas possam explicitar, sem constrangimentos, as suas idéias e intencionalidades sobre as matérias que são objetos de deliberação nesses Conselhos e que matizam os confrontos entre os projetos políticos.

*Já tivemos situações gravíssimas de impasses, de entidades pressionarem de tal maneira ao 'Poder Executivo' [o Prefeito], e esse nos pedir informações e nós termos que esclarecer todos os procedimentos. Também já se teve situações em que o próprio Conselho decidiu enviar relato de seu trabalho ao 'Poder Executivo' para que esse tivesse noção do trabalho do Conselho e qual a sua posição sobre determinado assunto que era objeto de alguma dificuldade política. Isso nos deu, ao Conselho e ao Órgão Gestor, uma afinidade muito grande para com o 'Poder Executivo'. Tem sido difícil, mas nós vencemos muitas barreiras políticas com essa organização. (A - Gov/Too).*

Contudo, pela localização muito próxima às estruturas do poder político local, as atuações desses Conselhos Municipais podem ficar sujeitas às pressões dos diferentes órgãos do poder executivo municipal e das lideranças políticas locais. Isso pode arrefecer ou estimular a capacidade de pressão e de cobrança do Conselho sobre as organizações prestadoras de serviços. A vivência dessa tensão pode incentivar o estabelecimento de compromissos mais efetivos com os destinatários das ações e, não somente, com as estruturas de poder instituídas.

### **3.2 A CRIAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CASCAVEL (CMAS-CVEL) E DE TOLEDO (CMAS-TOO)**

Ao abrir essa sessão não se pode deixar de registrar que o funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social de Cascavel e de Toledo é recente, estando no oitavo ano, por isso, as características das suas experiências, talvez, não sejam passíveis de generalizações. Está-se tratando de uma outra modalidade de organização de relações políticas

que, em menos de uma década, gerou um novo ciclo de aprendizagem responsável pelas mudanças no movimento de proposição e de definição da Política de Assistência Social. As trajetórias desses Conselhos não estão assentes em modos previsíveis de fazer política e refletem os seus experimentos nos embates travados, nessa árdua tarefa de "ter que se inserir" no núcleo rígido, mas permeável, das estruturas da administração pública nesse país.

... correndo o risco de errar eu diria: o Conselho e a Política de Assistência são interessantes para o governo enquanto eles têm uma série de conveniências, é bom enquanto apresenta conveniências. Mas, para exercer a Política de Assistência como uma política de direitos está longe ainda. (...) para elas [entidades] também a Política de Assistência é boa enquanto for conveniente em certos aspectos, não é só o governo, as entidades também... (E - Gov/Cvel).

Geralmente, a vivência de cada entrevistado é muito particular, limitada ao Conselho do seu município e, os aspectos salientados, resultam da sua experiência imediata, como no exemplo de um dirigente de entidade para o qual : "[a participação no CMAS]... é fundamental, através dela está se alfabetizando na área da assistência social..." (Livro Ata do CMAS-Cvel., do dia 04/03/99). O processo de pesquisa detectou, nas entrevistas e nas observações das reuniões dos Conselhos, que cada um tende a narrar as experiências obtidas nesses espaços participativos como se fossem características gerais e inerentes a qualquer tipo de conselho.

*[Inicialmente] ... o Conselho com muita energia, muita vontade, mas sem saber para onde ir. Não tinha noção da grandeza do seu papel, das suas atribuições, mesmo porque era tudo um processo muito novo. (...) [o CMAS] estava se ocupando de coisas, de assuntos, de responsabilidades que não eram suas e deixando de lado atribuições que eram de sua competência ...*

*[Muitos conselheiros] ainda tinham a idéia de que eles eram executores e fiscalizadores [da Política de Assistência], isso atrapalhou. Mas, logo em seguida, com o processo, as próprias entidades começaram a entender e a exigir do Conselho, porque muitas faziam parte do Conselho. Começaram a entender o processo e a explicar para aqueles que não estavam na execução da Gestão, (...) puderam trazer essa contribuição para dentro do Conselho ...*

*...O que eu ouvia era: quando você chega na reunião do Conselho você vai ver o que é reunião. Você só vai trabalhar para as entidades porque as entidades chegam aqui e mandam (...). (A - Gov/Too).*

*A avaliação que posso fazer é que aquela legião de conselheiros de 1999/2000 era muito atuante e fez um relevante serviço para as entidades de Cascavel.*

*O Conselho vota. É ele que autoriza aquela verba, ou não. Os primeiros seis meses foi bastante difícil para nós. A gente enfrentou bastante dificuldade até para se inteirar e se integrar dentro dos assuntos. Se você faltar às reuniões fica totalmente perdido dentro do Conselho. Então você tem que participar, tem que ser atuante... Ele é um Conselho que atua em quase 40 entidades do Município, ele atende um número de pessoas muito grande. (I - Não-gov/Cvel).*

Os relatos chamam a atenção para aspectos que devem ser considerados quando se faz uma avaliação sobre essa modalidade de experiência participativa. Primeiro, não se pode descuidar da articulação e da frequência nas atividades, bem como do engajamento dos conselheiros no conjunto dos trabalhos do Conselho. Segundo, a garantia da paridade nas sessões plenárias para que as deliberações sejam aceitas como representativas. Terceiro, estar atento para as pressões que são feitas sobre o Conselho para que este valide algum tipo de interesse que, a princípio, contrarie a vontade e o entendimento dos próprios conselheiros sobre aquilo que é necessário ser atendido.

Fazer parte do processo de germinação do Conselho Municipal de Assistência Social, de seu município, expuseram alguns conselheiros às críticas e às acusações daqueles que não desejavam e nem acreditavam nas mudanças na área da Assistência Social. Aqueles que apostavam que as mudanças previstas na LOAS não iriam se tornar realidade, muitas vezes, criaram empecilhos que dificultaram um desenrolar mais ágil de questões de natureza administrativa.

Os CMAS-Cvel e CMAS-Too estão aprendendo a lidar com as prerrogativas que lhes são compatíveis e, ao mesmo tempo, tentando garantir a discussão sobre a dimensão pública e democrática na efetivação da Política de Assistência Social. Porém, esses são movimentos extremamente difíceis, em razão da pouca experiência acumulada, tanto com relação ao papel dos conselhos gestores, quanto com relação às formas de conceberem-se e assimilarem-se as novas funções da Assistência Social.

*... para muitos não têm política pública em Toledo. Para muitos não têm ações [públicas] de Assistência em Toledo porque enxergam mais as organizações [sem fins lucrativos]*

*executando do que o poder público, como se fazia antigamente, na sua presença de placas, faixas, inaugurações. Isso por que? Nós adotamos a descentralização e o Poder Público se ocupa daquilo que essas organizações não estão se ocupando dada a complexidade do serviço. (A - Gov/Too).*

Para os conselheiros dos CMAS's pesquisados, investir em outras formas de construir as relações no âmbito da Assistência Social é participar da crítica contra os processos excludentes e as histórias segregacionistas encravadas nas origens da Assistência.

*... a sociedade civil foi meio que empurrada para hoje estar vislumbrando a Assistência Social como uma política que merece respeito. A sociedade começou a perceber essa exclusão toda gerando essa violência terrível (...). Então, como empresário, como cidadão vai fazer alguma coisa porque senão sofre as conseqüências. Antigamente, o empresário, os ricos não sentiam os efeitos da exclusão [porque] era tudo separado, nem se convivia [com o miserável], mas agora os tempos são outros. (G - Gov/Cvel).*

Essa "repentina" convocação de segmentos da sociedade civil, que podiam ser indiferentes à Assistência Social, repercutiu, incisivamente, nos processos de criação dos Conselhos Municipais, a começar pela influência que exerceram na formulação dos textos legislativos com relação à disposição das vagas para a representação. A imprecisão quanto aos critérios que habilitam as organizações a terem assentos nesses Conselhos pode comprometer o trabalho de inserção e de preparação daqueles que se tornam representantes.

De acordo com a Lei n. 2.520/95, **Art. 13**, O Conselho Municipal de Assistência Social de Cascavel (CMAS-Cvel) é composto por 18 membros, assim distribuídos:

- I - 03 (três) representantes de organizações de usuários;
  - II - 03 (três) representantes das entidades e organizações de assistência social;
  - III - 03 (três) representantes dos trabalhadores do setor.
- § 1º - Os 09 (nove) representantes da sociedade civil e respectivos suplentes, que serão eleitos por ocasião da conferência municipal de Assistência Social, dentre os delegados participantes e, posteriormente, nomeados pelo Prefeito Municipal.
- § 2º - Os 09 (nove) representantes do Poder Executivo serão nomeados pelo Prefeito Municipal, dentre servidores efetivos do próprio Poder Executivo. [grifo meu]

No caso desse Conselho, a representação do segmento governamental está reduzida à condição de servidores públicos municipais. Isto limita o campo de troca e de debates porque órgãos de outras esferas do governo, que lidam com a operacionalização da Política de Assistência no município, não podem ter assento no Conselho. Outro aspecto curioso, com relação à representação do segmento governamental, está contido no parágrafo 2º. Dele se depreende que o ocupante do cargo de Secretário Municipal de Ação Social não tem direito ao assento no Conselho, caso não seja um servidor efetivo da administração pública municipal. Ora, dado o legado histórico do “primeiro damismo”, na área da Assistência Social, é raríssimo que o cargo de Secretário seja ocupado por um técnico de área ou mesmo por um servidor público efetivo.

Contudo, se por um lado, essa excrescência da legislação pode ser observada, positivamente, porque dota o Conselho de uma representação governamental mais profissionalizada, por outro lado, pode retirar desse espaço a tarefa de dialogar e negociar com o responsável pelos encaminhamentos político-administrativos da gestão, o Secretário Municipal. Essa excentricidade deve ter sido cometida pela urgência em sancionar a Lei e, nela, imprimir todo o desejo de onipotência dos dirigentes do poder público municipal.

O cumprimento do referido parágrafo pode suscitar, por parte do órgão gestor, um comportamento totalmente independente e desautorizado com relação aos encaminhamentos e decisões efetivados no âmbito do Conselho. Porém, tem-se conhecimento de que não só os que ocuparam (e ocupam) a chefia da Secretaria de Ação Social integraram o Conselho, como também exerceram (e exercem) a sua presidência, mesmo não sendo servidores de carreira. Onde conclui-se que o sancionado da Lei formulou aquilo que não podia respeitar. Além disso, mesmo que os indicados sejam servidores efetivos não se garante que tenham afinidade com a área e que possuam autoridade para sustentar a partilha das decisões, pois, é possível que, muito desses indicados não ocupem cargos de posição relevante na estrutura administrativa da Prefeitura Municipal.

Soma-se a isso, a difundida problemática da representação do segmento dos usuários que, no caso do CMAS-Cvel, tem sido exercida por pessoas indicadas pelas Associações de Moradores de Bairros (AMB's). Na visão de alguns dos entrevistados essas indicações são problemáticas, pois, nem sempre essas pessoas têm envolvimento com as questões relativas à área e, geralmente, desconhecem o funcionamento da Política de Assistência Social. A falta de identificação com as questões discutidas durante as plenárias dos Conselhos faz com que os representantes oriundos das AMB's não valorizem esse espaço de participação. Inclusive, há queixas dos demais conselheiros quanto às muitas ausências e o silenciamento dos representantes das AMB's durante as reuniões do Conselho, o que contribui para corroborar a frágil posição dos usuários.

*...Será que o usuário sabe disso tudo? Será que o usuário quer isso mesmo? (...) A representação e a participação do usuário é frágil. O usuário, por não ter um movimento organizado é o mais prejudicado, além do que, dadas as adversidades, ele não está com aquele estímulo de estar participando. Muitas vezes, ele não tem nem noção de chegar no lugar certo para dizer o que ele quer. Ele nem sabe que tem conselho e quando sabe não consegue distinguir a importância da participação. Falta treinamento, busca, aquele trabalho de bairro, mas hoje as pessoas não querem mais fazer parte, se envolver nas Associações [de moradores] porque elas estão muito desgastadas politicamente... (A - Gov/Too).*

Para minorar a fragilidade da representação do segmento dos usuários especula-se sobre a possibilidade de que os assentos passem a ser ocupados por pessoas indicadas pelas Associações de Pais e Mestres (APM's). Na opinião daqueles que defendem essa alternativa, essas organizações são interessantes e têm demonstrado um potencial mais ativo e participativo nas discussões e proposições relativas à área da educação e do ambiente escolar. Além do que, na versão do informante, tais Associações não costumam servir ou serem utilizadas como "trampolim" para a política partidária, como acontece no caso das AMB's - cujas relações com os órgãos do poder público municipal têm sido bastante problemáticas. Ao que parece, a atuação das APM's é melhor tolerada porque supõe-se que, nelas, não se faz política, principalmente, partidária, como nas AMB's. É oportuno mencionar que, no caso do CMAS-Too, também houve

ressalvas quanto à presença e participação dos representantes dos usuários, contudo as críticas não se atrelam ao fato de o indivíduo estar vinculado a alguma Associação de Moradores.

*Acontece que não há o esclarecimento necessário, eu não tenho a fórmula mágica para dizer como é que deve ser feito. Mas, tem que haver um meio para fazer com que os conselheiros se capacitem. Capacitar não é a palavra mais correta porque capacidade todos têm, mas que tenham acesso às informações, porque a informação é a chave da coisa. (...) O grande problema dos conselhos é que não existe treinamento [prévio] para [ser] conselheiro. Eu passei a me interessar, a ir nos seminários, nos cursos, e nos últimos tempos eu tava dando cursos (...). Os conselheiros entram no Conselho de Assistência Social e não sabem o que é a LOAS, que é pouco divulgada... (J - Não-gov/Cvel).*

Considerando-se algumas das dificuldades vivenciadas no CMAS-Cvel cogitam-se alterações na Lei 2520/95, com o objetivo de atualizá-la para abranger as competências exercidas pelo Conselho. Mas, algumas dificuldades não estão somente na Lei, estão na forma como, em algumas situações, secundariza-se a atuação do Conselho e sobrevalorizam-se os momentos das Conferências Municipais de Assistência Social. Distorce-se o efetivo papel da Conferência que é proporcionar um momento de avaliação da Política de Assistência que está sendo desenvolvida e ainda de propor novas diretrizes para essa Política. Fora isso, a definição, o planejamento e a execução da Política são de competência do Órgão Gestor e do Conselho.

A sobrevalorização do espaço da Conferência pode ser justificada pelo fato de a I Conferência Municipal de Assistência Social (1995) ter sido um momento singular de questionamento, enfrentamento e negação dos encaminhamentos que o poder público municipal havia dado para a estruturação da Política Municipal de Assistência Social. As confusões, incertezas e as defasagens de informações deram condições para que os dirigentes da Secretaria de Ação Social apressassem a aprovação da lei. E, como uma forma de resposta para essa situação, o segmento não-governamental, fortalecido pelo maior número de presenças e pela publicidade do evento, transformou o espaço da I Conferência em um amplo momento deliberativo - até porque o Conselho Municipal de Assistência Social ainda não estava formado.

Outra justificativa pode ser uma interpretação equivocada dos **Art. 9º** e **Art. 14**, da Lei 2520/95, os quais tratam das competências da Conferência Municipal, como: "I - Fixar as diretrizes gerais da Política Municipal no biênio subsequente ao de sua realização; IV - Avaliar e reformular as decisões administrativas do CMAS..." e, do Conselho Municipal: "II - Aprovar o Plano Municipal de Assistência Social, bem como os programas e projetos governamentais e não-governamentais, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Conferência Municipal de Assistência Social." Uma leitura distorcida desses artigos pode, de fato, diminuir a importância do trabalho desenvolvido pelo CMAS.

A criação do CMAS-Too foi decidida dentro da I Conferência Municipal de Assistência Social (1995) mas, houve um processo inicial de debates, com as pré-conferências, em que se abriram os canais para a divulgação da LOAS. Com esse percurso buscava-se um envolvimento mais plural dos segmentos afetos à área. Esse modo de implementar a descentralização da LOAS e de formular a Política Municipal de Assistência foi influenciado por dois fatores, sendo eles: um expressivo engajamento de professores, do curso de Serviço Social da UNIOESTE, defendendo uma orientação mais participativa e a orientação política do Prefeito Municipal que tinha como lema de gestão a “Comunidade no Poder”, cujo compromisso era viabilizar condições mais participativas no município.

Nesse contexto, foi determinante a inserção dos diferentes segmentos sociais no processo de discussão e de formulação de uma proposta legislativa que melhor contemplasse a representatividade da comunidade. Nessas condições, garantiu-se que o espaço da I Conferência Municipal de Assistência Social seria o fórum legítimo para a proposição das regras iniciais da Política de Assistência. Dessa experiência, mais participativa, resultou a aprovação da Lei Municipal n. 1.781/95, garantindo que a definição da composição e das competências do Conselho Municipal fossem compatíveis com os acordos e diretrizes firmadas na Conferência. Assim ficou a composição:

**Art. 7º** - O Conselho Municipal de Assistência Social é formado por membros indicados pelos seguintes órgãos e entidades:

I – governamentais:

dois representantes da Secretaria da Ação Social e Cidadania do Município [ após 1997 esse órgão passou a ser denominado de Secretaria Municipal de Assistência Social];

um representante de cada um dos seguintes órgãos:

Secretaria da Educação do Município;

Secretaria da Saúde do Município;

Secretaria da Fazenda do Município;

Assessoria Jurídica do Município;

Fundação Toledo;

Núcleo Regional de Educação [órgão estadual];

UNIOESTE – *Campus* de Toledo [órgão estadual];

Instituto Nacional de Seguro Social – Agência de Toledo [órgão federal].

II – não-governamentais:

três representantes de Associações de Moradores, sendo dois da cidade e um do interior;

dois representantes de entidades que trabalham com crianças e adolescentes;

um representante de entidades que trabalham com pessoas portadoras de deficiência;

um representante de entidades relacionadas às pessoas idosas;

um representante da Associação dos Profissionais de Assistência Social;

um representante dos Sindicatos dos Trabalhadores de Toledo;

um representante das Associações de Pais e Mestres das escolas públicas.

§ 1º - Para assegurar sua participação no CMAS, através da indicação de representantes, as entidades devem estar legalmente constituídas e funcionando regularmente.

§ 2º – Para assegurar a continuidade dos trabalhos do CMAS, deverá ser indicado, para cada representante, um suplente, para a vaga específica.

As disputas pela definição das vagas e pela composição da representação forçaram a constituição de uma composição mais plural e abrangente. Procurou-se garantir, na representação do CMAS-Too, a presença dos órgãos públicos e das entidades sociais, os quais, pelo menos, até aquele momento, tinham o engajamento e a responsabilidade para com a agenda e a execução da Política de Assistência Social. Contudo, o fato de a vaga ter sido estipulada para entidades e órgãos de determinados segmentos não assegurava que o representante indicado correspondesse aos compromissos e cumprisse com as responsabilidades que a condição de representante requeria.

Mesmo que um desses Conselhos tivesse problemas com a estrutura da representação, ele não poderia perder de vista ou abrir mão do papel que desempenharia na gestão social da Política de Assistência, porque

...a gestão social é, sobretudo, uma ação pública compromissada com os cidadãos de uma sociedade, com a finalidade de assegurar-lhes o acesso a bens e serviços qualificados, que lhes permitam uma participação efetiva na vida em sociedade. Mas a gestão social das ações públicas só é capaz de oferecer respostas mais consistentes às demandas e necessidades sociais, particularmente das classes mais empobrecidas da sociedade, na medida em que incorpore suas pressões e reivindicações. Mais do que isto, quando expressar na prática das políticas sociais os direitos sociais dos usuários (...) a própria gestão da política deve criar a possibilidade do debate democrático, resultando um novo paradigma de relação entre Estado e sociedade civil que passa por arenas públicas de negociação (...) supõe a participação dos diversos protagonistas envolvidos. Supõe, portanto, a parceria, as experiências inovadoras... (YAZBEK, 2001, p. 51).

Segundo CESCONE TO (1998, p. 65), na instalação do CMAS-Too "... os próprios membros ainda não estavam entrosados no trabalho coletivo e nem tinham clareza de suas funções (...). As concepções sobre o caráter e as funções do Conselho eram diferenciadas. Enquanto alguns conselheiros defendiam o caráter deliberativo do Conselho, outros conselheiros ficavam alheios ao processo."

Esse "alheamento" de alguns foi oportuno, pois aqueles que tinham maiores esclarecimentos sobre esses processos políticos conseguiram direcionar os trabalhos do Conselho. Na pesquisa realizada por CESCONE TO (1998, p. 65), encontra-se um depoimento que elucida alguns comportamentos manifestados pelos conselheiros nos primeiros momentos dessa nova experiência: "Não me considero parte do processo de implantação do CMAS no município, pois não tinha consciência que nós estávamos realmente fazendo modificações ou iniciando um processo diferente (...) atribuía à diretoria a responsabilidade de fazer e repassar todas as informações."

Dentre as condições que propiciaram avanços qualitativos na construção da Política de Assistência e do Conselho pontua-se a articulação empreendida por alguns representantes dos dois segmentos para que a presidência do CMAS-Too, na primeira gestão, ficasse a cargo de um representante não-governamental.

*A história para mim começou a partir da 1ª Conferência quando comecei a me envolver mais, [antes] participava, mas ficava sempre na retaguarda. Depois de instalado o Conselho, aí eu me lembro que era necessário ter uma diretoria e [um representante governamental] chegou e disse: o senhor vai ser presidente. Eu estava totalmente por fora, o meu conhecimento era de acompanhar meio que de longe, mas de ouvinte. Mas a coisa foi crescendo, veio [representantes não-governamentais] dizendo que eu ia ser o presidente. A idéia era que se colocasse um não-governamental que não caísse na mão de um governamental... (C - Não-gov/Too).*

Esse passo foi significativo para a continuidade dos trabalhos desenvolvidos pelo Conselho pois, no ano de 1996, ocorreram as eleições municipais e isso afetou as atividades do Conselho. No início de 1997, após a posse do novo chefe do poder executivo, demorou-se algum tempo para que houvesse a indicação dos representantes governamentais para a nova composição do Conselho.

A posse dos novos conselheiros governamentais ocorreu no mês de abril de 1997, tal fato prejudicou o trabalho do CMAS, pois a Secretaria Municipal de Ação Social e Cidadania assumiu a postura de encaminhar todas as ações na área da assistência sem consultar ou apresentar ao Conselho. Esta tentativa de desarticulação ocorreu também no nível estadual, conforme informação apresentada ao CMAS: ‘a realização da VII Assembléia do Fórum Estadual de Assistência Social que seria realizada dia 3 e 4 de abril de 1997 foi transferida sem data prevista, o motivo da transferência falta de recursos (...) Isso representava a não participação dos Escritórios Regionais na discussão do Fundo Estadual de Assistência Social. (CESCONETO, 1998, p. 72).

O andamento das atividades foi possível porque, a despeito das mudanças políticas, se conseguiu garantir a permanência da maioria dos membros, inclusive da Diretoria Executiva.

*O nosso medo(...) quando a gente ficou na Direção do Conselho, era de que o trabalho se esvaziasse (...) que as coisas parassem de fluir. A gente sempre teve uma preocupação em ser realmente paritário para que o trabalho pudesse ser igualitário, que tudo fosse realmente discutido e não estivesse só nas mãos de um e esse achasse que poderia coordenar da sua forma... (D - Não-gov/Too).*

Com essa nova composição, as disputas pelo direcionamento político do Conselho tornaram-se mais explícitas e aqueles conselheiros com posicionamentos divergentes procuravam aliados, inclusive, na eleição da nova Diretoria Executiva e presidência.

*...quando a Presidência passou para um governamental sentimos medo de estarmos perdendo todas as informações e o trabalho estar sendo dirigido pelo governamental, naquilo que ele achasse que convinha. Mas, a gente sabe que foi um salto muito grande na questão da informação, de desenvolvimento de comissões e outras questões que não sabíamos que poderíamos fazer e que estaria aliviando o trabalho.... (C - Não-gov/Too).*

*Por muitos anos (...) ficamos na direção por interesse maior do Conselho do que qualquer interesse particular. Embora as pessoas nos acusassem de estarmos participando porque tínhamos mais recursos para as nossas entidades. Nós sabíamos que não era isso, o processo era para todos, para que todos pudessem participar (...). Mas, as pessoas achavam que por não serem conselheiros não têm que vir ao Conselho. O Conselho é aberto à população, mesmo não tendo voto pode vir e saber como funciona (...). Por estarmos desde o início do Conselho e ver como era difícil fazer um único ofício, e para que o Conselho não volte atrás, a gente sempre se coloca à disposição. (D - Não-gov/Too).*

A partir de então, tornou-se claro que as disputas pela construção do CMAS e pela direção da Política Municipal de Assistência Social estariam pressionadas por projetos diferenciados.

*...acho que era preciso abrir mais, ter mais tempo para haver aquela adaptação porque Toledo aprendeu fazendo (...), não havia tempo, tudo tinha data (...). A gente não pôde discutir muito (...), assim aberto popularmente como uma Audiência [pública], como um seminário maior, um fórum de discussão municipal (...). Posso te dizer que nenhuma decisão, desses últimos anos, da construção da Política de Assistência foi uma decisão única, de uma pessoa... (A - Gov/Too).*

O progressivo engajamento dos Conselhos Municipais na condução da Política e das ações da Assistência Social, desenvolvidas em Cascavel e em Toledo, está contribuindo para despertar o interesse de outras organizações dessas comunidades para este tipo de fórum político-institucional. Num curto intervalo de tempo, entre os anos de 1996 e 2001, a elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social forçou a aproximação entre os segmentos envolvidos com essa Política. O necessário "encontro" entre os representantes desses segmentos tem facilitado o conhecimento do que se pratica como assistência e, também, forçado a que os debates e disputas ocorram em espaços mais abertos e ampliados e não nos gabinetes.

*...com a municipalização o recurso passou de Brasília para o Fundo Municipal de Assistência Social (...). Brasília podia enviar os recursos, via Fundo Municipal, mas nós não tínhamos dotação orçamentária, legitimação e nem rubrica para retirar os recursos para repassar para as entidades, (...) quando organizamos a descentralização isso foi o primeiro passo. Acho que foi aí, na agilidade, nessa competência de desburocratização do sistema que a gente [Órgão Gestor] ganhou confiança da Rede [dos prestadores de serviços]. (A - Gov/Too).*

As exigências burocráticas, dos governos federal e estadual, que condicionaram a liberação e o repasse dos recursos financeiros à existência dos Planos Municipais de Assistência Social, canalizaram as atuações iniciais dos Conselhos para o campo técnico-burocrático da preparação de documentos mas, também, forçaram a aproximação e a abertura do diálogo entre os envolvidos com a definição da Política de Assistência. Nisso reside a positividade desse tipo de trabalho pois, desses momentos de "encontros" nasceram as primeiras aprendizagens sobre a necessidade de estabelecerem-se trocas, concessões e negociações, porque é isto que a construção compartilhada de uma política exige.

*O repasse [de recurso] municipal é uma coisa nova, deve ter uns quatro anos. A LOAS é um avanço fantástico, os mecanismos para o repasse de recursos foram aperfeiçoados, mas as entidades ainda estão acostumadas a irem ao gabinete do Prefeito. E isso nos coloca em 'saia justa' porque, muitas vezes, o Prefeito nos chama e diz: olha [fulana] eu quero 'ajudar' essa entidade. Eu quero ajudar e como que a gente faz? Eu tenho que falar para o Prefeito que não basta ele querer; e isso é muito difícil, tenho que falar para ele que a decisão tem que passar pelo Conselho. Ele diz para mim: eu tenho pressa, vamos liberar logo isso!*

*É muito estranho porque, às vezes, a gente tem membro do Conselho dentro dessas entidades e que sabem que as coisas funcionam através do Conselho, mas vão lá falar com o Prefeito. Eles mesmos ainda acham, têm certeza, que o Prefeito ainda manda 100%. Ele manda, é claro. Pode até criar uma lei para que essa verba vá para essa entidades. Mas, se temos um Conselho porque não usá-lo? Se temos um caminho mais seguro porque não usar? (H - Gov/Cvel).*

O relato acima mostra algumas das dificuldades que se interpuseram nesses momentos de aproximação que, inicialmente, serviram para evidenciar os "estranhamentos", os desagradados, as tentativas de conservação dos corporativismos e outras recusas para com as inovações introduzidas pela LOAS. E, ainda hoje, essas posturas fazem-se presentes nas tensões que marcam as relações entre os Órgãos Gestores e os Conselhos Municipais.

*[A relação entre o Órgão Gestor e o Conselho] É uma relação que no começo foi muito difícil porque eu dizia: quem vai assinar [cheques e documentos] sou eu [e não o Conselho]. Quem vai sofrer alguma sanção do Tribunal de Contas sou eu. O Conselho tem autonomia até certo ponto, ele pode deliberar pelo repasse ou pela feitura de alguma coisa, só que nós do Executivo só vamos realizar se tiver dinheiro (...), mas o Conselho acha que pode muito... (H - Gov/Cvel).*

*Eles trabalham juntos [CMAS e Órgão Gestor], as dificuldades são decididas juntas e qualquer discussão ou discordância maior com determinado ponto a gente está craque: a gente monta uma comissão para estudar o assunto. A comissão é instituída e vai discutir o assunto. E na próxima reunião do Conselho vai trazer o parecer e o Conselho então delibera... (A - Gov/Too)*

Muitas vezes, para agilizar os trabalhos, pois os conselheiros dispõem de pouco tempo para esse tipo de atividade, os debates, os enfrentamentos, os conflitos e as disputas não são trabalhados nas sessões plenárias e sim nos espaços das comissões. *"Nessa época nós criamos comissões, antes era só [fulano] que olhava [antecipadamente] os processo. Nós exigimos que passasse pelo crivo do Conselho, criamos uma comissão para olhar e dar parecer e depois dizer para o Conselho. Os outros também têm direito e nós começamos a socializar as coisas... (J - Não-gov/Cvel)." Assim, poucas são as polêmicas que vêm à tona durante as sessões plenárias. "Falando só da Assistência Social - o segmento das entidades é muito atrelado à 'municipalidade', ao Gestor. Então, eles barganham coisas em troca de votar alguma coisa no Conselho, é difícil ter que admitir isso, mas tem..." (J - Não-gov/Cvel).* Os acordos são feitos, antecipadamente, e a plenária se acostumou a apreciar favoravelmente o parecer da comissão sobre a matéria em questão, raras são as vezes que um parecer não é aceito de imediato.

Os confrontos entre os Conselhos e os Órgãos Gestores têm diminuído, na medida em que essas duas estruturas compreendem melhor o seu papel e conseguem formular objetivos comuns para suas atuações. No acompanhamento das sessões dos CMAS's de Cascavel e Toledo, observou-se que existe um entendimento comum entre os conselheiros de que a transparência na execução da Política de Assistência tem que ser perseguida a cada dia. Para isso, cada Conselho buscou garantir, em suas normatizações, uma forma de seus atos alcançarem visibilidade, o

mecanismo consta no Regimento Interno. No caso do CMAS-Cvel, tem-se que: "Art. 5º - O Conselho Municipal de Assistências social instituirá seus atos através de resoluções aprovadas pela maioria simples de seus membros, salvo disposição em contrário." (Regimento Interno, 26/11/2002)

Para o caso de Toledo é explícita a exigência da publicidade, como por exemplo: "Art. 17 - As deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social serão consubstanciadas em Resoluções, que passarão a ter vigência após a homologação pelo Prefeito Municipal, devendo ser publicadas no órgão oficial do município, dentro do prazo de até vinte e um dias a partir de sua aprovação pelo colegiado." (Regimento Interno, 27/10/1998).

O termos transparência e/ou publicização, quando entendidos como sinônimos, significam divulgar de forma ampla, inclusive nos meios de comunicação local, tudo aquilo que tem sido feito, tanto pelos Conselhos quanto pelos Órgãos Gestores. Assim, essas instâncias dão satisfações de seus atos para a comunidade e tornam disponível a informação. Na medida em que os Conselhos ampliam sua inserção nos processos deliberativos cresce a percepção sobre sua importância política e isto desperta o interesse de grupos, organizações e entidades que têm vínculo com a Assistência Social, na esfera local.

A ação política desenvolvida pelos Conselhos de Cascavel e de Toledo, progressivamente, têm contribuído para aumentar o número de entidades cadastradas/inscritas nesses Conselhos<sup>87</sup>. Além disso, esta é uma das condições para se ter acesso aos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social pois, a grande maioria dos programas, ações e serviços que integram as Políticas Municipais de Assistência Social de Cascavel e de Toledo são financiadas com recursos dos fundos públicos, seja através de isenções, subvenções, renúncias, convênios ou emendas parlamentares.

*...com relação às ong's terem que sair correndo atrás de políticos infelizmente isso ainda é uma verdade. As Emendas Parlamentares existem e o Conselho é que deveria deliberar [sobre*

---

<sup>87</sup> Para consulta a relação das entidades, vide anexo 4.

*o uso dessas verbas de Emenda], mas isso não acontece. Está lá o representante político que quer ganhar os seus votos e ele visita as entidades que fazem o pedido diretamente para ele. E, através de algum mecanismo que eu não sei, ele vai diretamente ao Fundo Nacional[de Assistência Social] que é nosso, que é um dos caminhos para a descentralização. Mas, o deputado vai lá [aos recursos do Fundo] apresenta o projeto e traz o dinheiro em mãos, aí entrega, bate fotografia e se promove. Isso é a política e nós não vamos poder mudar, a politicagem é muito difícil de ser mudada. Só que deveria mudar, pelo menos o político chegar no Conselho e saber das prioridades, qual a área prioritária. Pelo menos, de posse dessa informação, o deputado poderia privilegiar a área que está com mais deficiência... (H - Gov/Cvel).*

No Livro Ata do CMAS-Cvel, na sessão plenária de 23/3/2001, pela primeira vez apareceu a menção sobre a necessidade de se manter a paridade entre os segmentos durante as reuniões e as votações, principalmente, quando o assunto posto para apreciação era bastante polêmico.

*(...)gerou polêmica quando uma entidade recebeu R\$ 100.000,00. Sendo que se [esse montante] fosse passado para o Conselho talvez este deliberasse de uma forma diferente, poderia dividir esse dinheiro. Além do que todo recurso de Emenda Parlamentar tem que ter contrapartida de 25% do município, aí o Prefeito fica numa outra posição difícil, porque o deputado traz o recurso como se fosse um presente. [Por causa disso] eu tive uma briga muito feia com um Jornal e até hoje isso é problemático. O jornalista disse que a verba era do deputado e que eu não devia me meter, mas eu sou Presidente do Conselho além de Secretária de Ação Social. Os jornalistas pouco entendem e costumam divulgar como se a verba fosse do dinheiro do próprio parlamentar. Eu tenho que esclarecer que isso não é correto, que a verba é do Fundo Nacional de Assistência Social, é nossa. Ele [deputado] não pode fazer o que quer, mas ainda temos muito o que avançar. Se o Prefeito e o deputado [autor da Emenda Parlamentar] têm atrito político e a verba de contrapartida não estiver prevista no orçamento vai ser um problema! Se o Prefeito fala não, recusa a verba da Emenda, então ele é que vai cair na impopularidade porque não quis ajudar aquela ong e o adversário político se aproveita disso para 'bater' no Prefeito. Se o Prefeito fala sim, então tem que sair correndo e distorcer o orçamento. (H - Gov/Cvel).*

A questão da manutenção das condições de paridade entre os presentes, durante as votações, é um aspecto importante do funcionamento do CMAS-Cvel. Principalmente, quando se tem a necessidade de o Conselho posicionar-se sobre matéria controvertida, tal como a de ter que deliberar sobre o remanejamento de recursos entre rubricas do orçamento municipal, para garantir

que uma entidade assistencial possa receber um aporte de recurso federal, obtido através de emenda parlamentar. Contudo, este tipo de situação é repudiada pela maioria dos conselheiros que consideram aviltante terem que se submeter a uma determinação exterior ao Conselho.

Comissão Provisória designada para avaliar Projeto [da entidade]

Parecer

(...) a Comissão deseja manifestar seu profundo descontentamento em relação à forma com a qual estão se procedendo as solicitações de recursos junto à esfera federal.

Entendemos que o Conselho deveria, através de suas Comissões Temáticas e respaldado em suas competências legais, diagnosticar quais entidades encontram-se em situação de maior carência e, baseado nesta relação de prioridades, articular junto aos representantes da região na Câmara Federal o recebimento de recursos.

Contudo, o que vem ocorrendo é exatamente o inverso. O recurso é buscado diretamente na Capital Federal, com destinação definida previamente, sendo que os critérios fogem do nosso conhecimento e, somente para efeitos de ratificação o Conselho é consultado, ou melhor, pressionado para que se posicione de maneira favorável.

Cabe-nos ressaltar que o Conselho continua tendo suas atribuições legais desrespeitadas de forma explícita.

Este fato pode ser verificado quando vemos anúncios em diversos meios de comunicação, que informam a contemplação de determinadas entidades com recursos do Governo Federal. Ora, para que este repasse se concretize é fundamental que o Conselho Municipal de Assistência Social posicione-se favoravelmente.

...o Conselho não pode ser utilizado como mero instrumento de legitimação de interesses, se não refletem sua verdadeira vontade, finalidade e competência, estas definidas na Lei Municipal n. 2520/95 ...

Conclui-se que a vontade do legislador é de que o Conselho acompanhe e avalie as entidades e delibere acerca dos auxílios financeiros às mesmas.

...Ocorre que, mesmo considerando a importância que a obra em questão representa para a [entidade], ela não compreende uma prioridade municipal, pois existem diversas entidades em situação delicada e que, neste momento, na visão desta Comissão teriam maior necessidade no recebimento de verbas.

...Apesar dos diversos argumentos expostos, a Comissão, devido às circunstâncias e ampla divulgação da chegada do auxílio, é de parecer favorável ao encaminhamento do Projeto, incluindo a contrapartida de R\$ 25.000,00 que será transferida em dinheiro.

Entretanto, sugerimos que seja aprovada uma Resolução vinculando a aprovação de projetos das diversas entidades à apreciação prévia deste Conselho para que o mesmo possa avaliar as solicitações com critério e consciência. Deverão ser encaminhadas cópias desta Resolução aos representantes da região na Assembléia Legislativa e Câmara Federal, bem como aos senhores vereadores.

Objetivamos com este ato que o Conselho conquiste definitivamente a sua autonomia e o respeito das autoridades, para que não venha perder sua razão de ser devido aos atos equivocados que vêm ocorrendo com frequência.

É o parecer.

(fonte: Livro Ata, reunião extraordinária do dia 22/10/2001, CMAS - Cvel.)

Essa forma de as entidades obterem recursos (federal ou estadual), normalmente, é bastante questionada dentro dos Conselhos Municipais de Assistência Social, de Cascavel e de Toledo, em virtude destes serem convocados, somente, para referendar um 'tipo de acordo' do qual não pactuaram. As bases em que se realizam esses 'acordos' entre dirigentes das entidades e representante parlamentar não são previamente divulgadas. Inclusive, pode-se observar isso na situação acima narrada, documento "Parecer", onde as práticas políticas que acompanham as emendas parlamentares também foram objeto de forte protesto dos membros que integraram a "Comissão Provisória", como no exemplo da:

#### MOÇÃO DE REPÚDIO

Expressamos nosso descontentamento em relação à conduta do conselheiro suplente Sr...., o qual buscou, de forma insistente, inconveniente e antidemocrática induzir a decisão do Conselho através de contatos telefônicos, de cunho coercitivo, dirigidos a Sra. ..., membro titular do Conselho Municipal de Assistência Social.

Cascavel, 22/10/2001

(fonte: pasta de arquivo de documentação do CMAS /Secretaria Executiva)

No Livro Ata do CMAS - Cvel., do dia 22/10/2001, consta que a referida Moção de Repúdio obteve protesto veemente por parte do conselheiro que foi citado como cooptador no processo de análise e de decisão da "Comissão Provisória".

No CMAS-Too, também, ocorreu uma séria divergência entre os conselheiros no momento do registro do recebimento de verbas de Emenda Parlamentar para algumas entidades.

... Algumas entidades foram contempladas por uma emenda orçamentária oriunda do gabinete do deputado estadual [fulano], para manutenção das atividades e aquisição de material. Esses valores serão repassados via Fundo [Municipal de Assistência Social]. O valor da emenda é de R\$ 160.000,00, sendo que R\$ 100.000,00 serão repassados à Secretaria de Assistência Social, aos grupos de idosos, Aldeia Infantil Betesda, Associação Evangélica Bethânia, APAE, APADA, ADFT. Dos R\$ 60.000,00 restantes serão repassados R\$ 30.000,00 para a Ação Social [São Vicente de Paulo], R\$ 15.000,00 para a DORCAS e R\$ 15.000,00 para a Casa de Maria. O Conselho verificou que algumas entidades não foram contempladas com os valores

acima mencionados e houve uma preocupação em que haja justiça na distribuição de recursos e que todas as entidades caminhem juntas. Sugeriu-se que se elabore um ofício destinado aos representantes do Legislativo onde se esclareça a forma de repasse de verbas e o funcionamento da Gestão Municipal, e que este ofício esteja complementado com o orçamento da Secretaria de Assistência Social.

A Comissão Técnica analisou os projetos que foram contemplados pela Emenda do Deputado e após passarem por votação foram aprovados por este Conselho...

(fonte: reunião ordinária de 30/11/2001, Ata n. 59, fotocópia de páginas do Livro Ata)

O fato é que os recursos de natureza pública são os principais mantenedores<sup>88</sup> do conjunto das ações executadas. Pois, para as entidades não-governamentais as verbas arrecadadas com doações e promoções não são suficientes para garantir o cumprimento das rotinas e das sistemáticas das ações. *"...As entidades não-governamentais, são parceiras, mas são mantidas praticamente pela Prefeitura que, inclusive, repassa os recursos para pagar os encargos sociais. As entidades dependem muito da Prefeitura. (E - Gov/Cvel).*

A quase totalidade das entidades sociais são de natureza privada sem fins lucrativos e têm suas origens vinculadas às instituições religiosas ou aos clubes de serviços (Lojas Maçônicas, Lions e Rotary). Contudo, atualmente, visando um outro status político, é comum que essas entidades se intitulem como ong's, a despeito de não se enquadrarem na definição da ABONG<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Nos casos dos municípios de Cascavel e de Toledo, as formas de acesso aos recursos públicos alocados nos Fundos Municipais de Assistência Social, progressivamente, têm sido aperfeiçoadas pelos CMAS's com a criação do **Sistema de Avaliação de Projetos** e o **Programa Per Capita**. Com esses instrumentos têm-se conseguido aumentar a transparência na destinação e uso dos recursos públicos, bem como os CMAS's têm podido desempenhar ações de controle porque são eles que apreciam os projetos de solicitação de recursos e acompanham o processo de Monitoramento e de Avaliação dos trabalhos, bem como apreciam os Relatórios apresentados pelas entidades não-governamentais e programas governamentais.

<sup>89</sup> Para a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), expresso em seu Estatuto, no Art. 2º: "Para efeito do disposto neste estatuto, são consideradas Organizações Não-Governamentais - ONGs, as entidades que, juridicamente, constituídas sob a forma de fundação, associação e sociedade civil, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos dos seus estatutos." (fonte: [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)).

Nesses casos, o mais correto e adequado é utilizar a caracterização proposta por OLIVEIRA NETO, apud RAICHELIS (1998) para delimitar o campo em que essas entidades se inserem - "instituições tradicionais de caridade".

*Na verdade, grande parte do pessoal que se propõe a abrir entidade é vinculado a algum movimento religioso, até por isso as entidades sejam tão apáticas. Elas fazem trabalho [na área da Assistência] com uma finalidade que não é de lutar por direitos. Elas fazem isso como pessoas religiosas que acham que têm que fazer alguma coisa pelo outro, amenizar um pouco o sofrimento daquele outro. Como uma obrigação, até para se sentir mais tranqüila consigo mesma. Isso impede que ela veja o cidadão como uma pessoa de direito. Então, ela [entidade de viés religioso] não consegue ver a Política de Assistência Social, não consegue ver outras entidades, procurar se organizar, se aproximar mais. Ela sempre age sigilosamente, se preocupa apenas com os seus interesses individuais, está querendo é solucionar o 'seu' problema. Até por essa questão muito religiosa o seu trabalho é trabalho é tão carente de especialização e profissionalização, tão empírico! (E - Gov/Cvel).*

Historicamente, essas instituições nunca se colocaram de modo crítico com relação ao poder público porque, de alguma forma, a ele estão incorporadas, na medida em que seu âmbito de atuação está, ora na complementaridade, ora na subsidiariedade da ação governamental. Elas estão “acostumadas” a serem percebidas como residuais e secundárias, e costumam exercitar a subserviente postura da mendicância para ter acesso aos recursos públicos, assim acabavam preservando as relações “amistosas” com os ocupantes dos gabinetes.

*Algumas entidades sabem, têm clareza que isso [decisão sobre a destinação de recursos] passou a ser decisão do Conselho, é o Conselho que decide. Mas, muitas ainda, quando precisam de alguma coisa vão lá falar com o prefeito, com a primeira dama. Então, ou não sabem ou não levam muito a sério o Conselho porque acham que quem manda ainda é o prefeito ou a primeira dama. Apesar de tudo a última palavra é deles, eles é que têm o poder.*

*... o pessoal das entidades tem muito aquela coisa do favor, do 'jeitinho' de ir lá e falar com o Prefeito, com a Primeira Dama(...). Talvez, o pessoal das entidades não se manifeste tanto porque elas [entidades] dependem de recursos e talvez tenham medo de estar entrando num confronto. Até porque esse pessoal tem aquela visão de ter que se dar bem com o prefeito, com o secretário, tem que se dar bem com o governo. Na verdade eles trazem essa história. (E - Gov/Cvel).*

Afinal, para mudar as práticas desenvolvidas no âmbito da Assistência Social não é suficiente mudar a formação de suas bases orçamentárias porque isso não assegura e nem define as necessárias e profundas alterações nas relações culturais e políticas que configuram esse campo da Política.

*A própria participação das entidades no Conselho é meio complicada, às vezes, o pessoal fica meio apático. São poucas as pessoas das entidades que têm uma opinião. Muitas vezes o pessoal da entidade que vem [colocados na condição de representantes desse segmento] são os profissionais ou [membros] da Diretoria que têm algum envolvimento.*

*O pessoal do Conselho que representa as entidades não repassa as informações para o segmento que está representando. Na verdade, esse pessoal acaba defendendo o "seu" interesse, o interesse da "sua" entidade (...), existe uma desarticulação (...). Eles não buscam essa articulação, então a visão deles continua sendo "muito leiga" [no sentido de desinformada]. Até na gerência do trabalho continua tudo sendo "muito empírico", eles não procuram aperfeiçoamento, não procuram se inteirar mais ...*

*A gente percebe um pouco mais de percepção do valor disso tudo por parte dos representantes dos usuários, que têm uma noção melhor disso tudo. Das entidades são poucas as [pessoas] que têm a ciência da importância e nem dão a importância que deveriam. Os representantes dos usuários, principalmente os que vêm de Associação de Moradores, mas nem todos, têm mais forte essa percepção [da importância política do Conselho].*

*[Os representantes dos usuários], eles têm um envolvimento mais político e as pessoas das entidades não têm envolvimento político dessa forma: do exercício da política como o próprio conceito de cidadania, de direitos. (E - Gov/Cvel).*

Por isso, essas entidades tiveram e têm inúmeras dificuldades para se exporem nos espaços públicos (nesse caso, o dos conselhos municipais) a fim de explicitarem seus interesses e marcarem uma posição. A princípio, a necessidade de posicionarem-se publicamente ante alguma matéria que é objeto de discussão e de disputa dentro dos Conselhos parece ferir a “crença vocacional”, enunciada por tais entidades, na qual a caridade ao pobre deve ser feita com a doação voluntária. YASBECK (2001, p. 50) chama a atenção para o risco contido nesse tipo de postura pois, “...quando as intervenções no campo da Assistência Social passam para o lugar da não-política, o maior desafio que temos pela frente diz respeito ao fortalecimento da própria noção de direitos dos usuários da Assistência Social como questão política e questão pública e não apenas como problema humanitário da filantropia.”

*Na verdade, as entidades não se manifestam muito porque, me parece que, as pessoas ainda não têm direito a noção do que é o Conselho, da importância dessa Política e de todas as coisas que estão se organizando. A falta de interesse, talvez, seja até pela forma como as coisas são encaminhadas, como são encaminhadas as discussões. Porque as discussões acabam girando muito em torno de recursos e de Registro para as entidades. Às vezes, é que surge alguma coisa sobre o funcionamento, sobre algo diferente. Mas, as entidades estão mais preocupadas com as coisas dos recursos, dos convênios e não com a Política [de Assistência] como um todo. (E - Gov/Cvel).*

Desse modo, mesmo sem nenhuma vontade, essas entidades têm que se incorporar às novas regras do jogo político, ainda que continuem resistindo a se exporem aos confrontos abertos e, quase sempre, neguem-se a fazer críticas ao poder público. E quando fazem alguma crítica ou denúncia utilizam a estratégia de fazer o pronunciamento como se fosse o usuário que estivesse falando.

Com a LOAS inaugurou-se um outro ambiente para se problematizar a Política de Assistência e isto tem exigido que as disputas façam-se mediante as novas bases institucionais que foram criadas - os espaços dos conselhos gestores.

*...Quando a gente veio a participar do Conselho (...) acho que a gente estava se sentindo na obrigação de participar, se você não participa você está excluído, essa era a realidade (...).*

*... Nem espaço a gente tinha. A gente tinha reivindicado um espaço, por algum tempo o Conselho funcionou no prédio do PROVOPAR, mas não deu certo porque não tinha condições estruturais. Foi uma história de muita dedicação de alguns conselheiros, é uma pena que essa história se perdeu com o Livro Ata. Hoje tem muitas pessoas que participam do Conselho e que não sabem dessa história, como começou essa caminhada.*

*... se a gente parar para refletir, fazer uma avaliação, como a gente dispensou tempo. Nós tiramos o nosso tempo de outras atividades, cedemos o nosso tempo muito mais do que hoje. (...) a gente não olhava os interesses da gente [de sua própria entidade], tanto é que tivemos que reter [algumas vezes aguardar e colaborar com outras entidades que estivessem numa mesma condição] para a coisa funcionar no sentido de ver todo mundo tendo a sua fatia naquele bolo.*

*Houve um progresso violento, eu acho que Toledo é um exemplo. A gente tem saído e conversado com colegas de outros municípios e tem notado que nós estamos bem organizados, bem estruturados, que bom!*

*Mas para ter acontecido teve que ter um início, a coisa começou precária, mas houve persistência, houve dedicação. (C - Não-gov/Too).*

Desde que foi criado, o Conselho Municipal de Assistência Social, de Toledo, tem conseguido manter a permanência de alguns membros por dois mandatos consecutivos, na condição de membro titular. Ao se esgotar a possibilidade legal da recondução, alguns deles mudam para a condição de conselheiros suplentes. Isso ocorre, principalmente, com os representantes do segmento governamental e das entidades prestadoras de serviços. A permanência de alguns conselheiros tem sido muito importante para manter a continuidade dos trabalhos e para a sustentação do processo de institucionalização do Conselho no conjunto das ações político-administrativas dos poderes executivos locais.

Na visão de entrevistados, o CMAS-Cvel está esvaziado na composição da sua representação porque as principais entidades sociais do município não têm disputado as vagas nesse Conselho. Como elas atuam, principalmente, junto ao segmento da criança e do adolescente acabam fazendo a opção de ocupar os assentos no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA). Visto que, por ora, os recursos do Fundo da Infância e da Adolescência (FIA) são mais interessantes porque oportunizam as construções prediais, enquanto os recursos dos fundos da área da Assistência Social destinam-se à complementação da execução de serviços e ao pagamento dos benefícios estipulados pela LOAS.

A ausência dessas entidades ocasiona um enfraquecimento político e reduz a importância do CMAS-Cvel, posto que a composição da representação acaba ficando com as entidades que atuam com os segmentos “menos atraentes” e que tratam das questões “mais residuais” da Assistência Social.

O CMAS-Cvel tem tido mais dificuldades para enraizar sua importância política em virtude do “esvaziamento” da representação. Os temas tratados no espaço do Conselho não têm contribuído para dar-lhe o devido destaque. Ao que parece, os conflitos presentes nesse espaço não têm se relacionado com as “questões mais relevantes” da área da Assistência Social, no município, e não ganham visibilidade porque são externalizados pelas entidades e organizações de menor peso político - aquelas que tratam dos “resíduos” da Assistência. Esse ambiente político

torna frágil e, para alguns, as disputas pelos projetos torna-se pouco significativa porque há indícios de que os conselheiros, presentes nesse espaço, não são os que têm melhores habilitações para essas disputas.

Já, o CMAS-Too não sofreu esvaziamento devido à habilidade de seus membros para conseguirem estabelecer uma interlocução qualitativa com o Prefeito Municipal. Dos diálogos e das negociações resultou a experiência pioneira e, até hoje, inédita no Brasil<sup>90</sup>, da implantação da **“Política de Atendimento e Repasse de Recursos às Entidades de Assistência Social para a manutenção de suas atividades”** que, em 2000, foi denominado de **Programa de Implantação, Regulamentação e Financiamento de Serviços Assistenciais, Ação Continuada às Entidades de Assistência Social do Município de Toledo**<sup>91</sup> (conhecido como **Programa Per Capita**).

Em resumo, tal **Política** traduz-se no estabelecimento de um valor *per capita*<sup>92</sup> mensal destinado às entidades sociais e aos serviços governamentais inseridos no **Programa Per Capita**. O mecanismo de repasse de recursos não abrange todos os serviços e programas assistenciais executados no Município porém, é um instrumento eficaz para estimular e preservar o vínculo das entidades sociais com o Conselho, porque é no espaço deste que se definem os critérios, as entidades e os serviços a serem contemplados pelo **Programa**.

Os caminhos, as experiências participativas e deliberativas têm sido bem diferentes nos CMAS-Cvel e CMAS-Too. O CMAS-Too tem avançado no amadurecimento político e na consolidação do respeito às suas atribuições porque tem contado com uma estrutura de

---

<sup>90</sup> Conforme relato do Deputado Federal Eduardo Barbosa (PSDB), membro da Frente Parlamentar de Defesa da Seguridade Social, na ocasião da 5ª Conferência Municipal de Assistência Social de Toledo (julho de 2003).

<sup>91</sup> Para maiores detalhes do **Programa**, vide Capítulo 4. Resumidamente, o **Programa** trata da orientação e normatização criada pelo município de Toledo para se pleitear o acesso aos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social.

<sup>92</sup> Esse valor não é uniforme e foi estipulado com base em um estudo sobre a série histórica de gastos de cada tipo de ação e também a partir dos valores de referência que eram utilizados, pela extinta LBA, para financiar cada modalidade de serviço.

representação muito atuante e diversificada. A composição mais plural tende a ampliar a gama dos conflitos e dos interesses mas, também, cria dificuldades para as tentativas de imposição dos interesses do Órgão Gestor. Além disso, este Conselho tem conseguido manter a participação das entidades e organizações mais influentes do município, o que tornam as disputas em relação aos projetos mais intensas e acirradas.

### **3.3 A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CASCAVEL E DE TOLEDO**

O aprofundamento do processo de institucionalização da Política Municipal de Assistência Social requer, tanto do conselho municipal, como do órgão gestor, o desenvolvimento de suas estruturas e a profissionalização da sua atuação. Para isso, os Conselhos procuraram organizar suas ações a partir do estabelecimento de Comissões Técnicas (ou Temáticas) e os órgãos da administração municipal fizeram a readequação de seus organogramas e passaram a formular planos de trabalhos para a gestão. Estes planos tratavam dos compromissos estabelecidos para com a implementação da Política de Assistência Social – nas relações com as entidades, com os usuários e com o conselho.

*...Para nós era importante tanto quanto o uso dos recursos o acompanhamento técnico (...). O que importava era a qualidade e a adaptação das entidades a essa visão de que não era qualquer coisa que servia. Aí apelamos para o Conselho, instituímos uma Comissão de Fiscalização. Não teríamos o mesmo sucesso se tivéssemos colocado o Órgão Gestor fiscalizando e não era isso que a LOAS determinava.*

*Então, dentro do Conselho [surgiu a dúvida], o que a Comissão de Fiscalização vai fiscalizar? Então, [o Órgão Gestor] instrumentalizou essa Comissão (...). Nas fiscalizações conversamos com os dirigentes e dizemos que o objetivo é instrumentalizar [assessorar e capacitar] a entidade. A Comissão observa tudo e faz análise conjunta [com os técnicos do Órgão Gestor]. A Comissão concede nota compatível, faz observações, faz um parecer e dá um determinado prazo para que a entidade comece a se organizar e a Comissão volta para fazer a fiscalização.*

*Você imagina só uma notificação de um Conselho! (...). (A - Gov/Too)*

Algumas vezes, os conflitos criados entre os conselheiros, ou mesmo entre aqueles que, embora executores da Política, não eram conselheiros, estavam relacionados às incertezas sobre os desdobramentos políticos e práticos que o Conselho e o Órgão Gestor introduziram na dinâmica de funcionamento das ações assistenciais. *"...Naquela época pensávamos, para que tanto conselho? Apenas um conselho não dá para fazer tudo isso?"* (B - Gov/Too). Por isso, a cada vez que um novo procedimento era instituído, fosse ele decorrente de decisão em nível municipal ou de deliberação de outra esfera de governo, era comum que os conselheiros ficassem expostos às desconfianças e às acusações de que as novas rotinas eram criadas para beneficiar alguns serviços e entidades.

*...era necessário que o Conselho assinasse tudo, então [mudava a forma de ser da Política de Assistência] o dinheiro não viria mais direto para as entidades (...). Eu me lembro que todo mundo falou: de onde vai vir o dinheiro agora? Vai fazer o que no Conselho?...*

*[No Conselho se tinha] ... a ânsia de tentar acertar. A gente queria que o Conselho participasse. A preocupação foi mudando, percebo que a gente deixou de estar só preocupado com os recursos, porque não representávamos apenas uma entidade. Nós representávamos o segmento da Criança e do Adolescente, então, a primeira coisa que todos tinham que estar destituídos era de que você não estava ali só para os recursos da sua entidade, você estava pensando para outras pessoas. (...) E passamos a nos preocupar com aqueles que não estavam organizados (...). (D - Não-gov/Too).*

A partir dessa desagradável experiência da desconfiança, alguns dirigentes de entidades, trabalhadores da área e algumas organizações de representação comunitária, foram despertados para a importância de ocupar assento no Conselho. Essa experiência também contribuiu para que se conseguisse uma percepção mais depurada e adequada da relação entre a representação (lugar que se ocupa temporariamente) e a representatividade (importância e capacidade de influência) das entidades e/ou dos segmentos. Esses dirigentes perceberam que era preciso participar dessa relação para terem mais chance de poder explicitar e fazer valer as opiniões e os interesses.

*[As conquistas do CMAS] ... isso trouxe outros conselheiros, porque as coisas começaram a acontecer.*

*[Com relação à permanência como conselheiro] Muitas vezes a gente reluta e diz que não dá, mas parece que a gente sente uma obrigação de participar. A gente não consegue nem faltar às reuniões*

*...Nossa preocupação é que as pessoas que vão participar tenham as mesmas intenções que a gente tem de realmente participar, acompanhar as comissões e reuniões, de ter opinião, de questionar, de ter a intenção de trazer as informações e de verificar o que está acontecendo, o que vai ser discutido. A gente quer uma pessoa que realmente se envolva, não para crescimento próprio, mas para o crescimento da Assistência Social no Município.*

*Se a comunidade sente que está bem, aqui na área da Assistência, porque realmente as coisas estão acontecendo, o Conselho conseguiu ocupar [o espaço que lhe cabia]. Antes de ter o Conselho, a gente [cada entidade] era visto como célula, uma só. Hoje, a gente já se considera um organismo todo. Claro que precisamos melhorar! (D - Não-gov/Too)*

*Houve uma seriedade no trabalho [do CMAS] e os resultados foram aparecendo. As entidades foram se organizando melhor e a própria sociedade teve mais confiança no trabalho das entidades. E uma das coisas que sempre se falava era que nós devíamos ter mais confiança por parte do poder público local, especialmente em 'números' [recursos financeiros]. (C - Não-gov/Too).*

Nos contextos dos CMAS's, em questão, é fato inconteste que, para os conselheiros, a relação entre a representação e a representatividade está vinculada à capacidade de trânsito político, de 'ser uma voz relevante' dentro das instâncias de decisão política desses municípios.

Um dos entrevistado assinala, também, sobre a importância de o CMAS poder contar, seja diretamente como conselheiro ou como assessoria técnica, com profissionais assistentes sociais os quais, por princípios ético-profissionais, devem zelar pela defesa do funcionamento plural e democrático da gestão da Política de Assistência Social. *"Nós temos muitas pessoas com formação na área de Serviço Social. Toledo tem esse privilégio e a classe de vocês é muito participativa. Hoje, com muita facilidade, se consegue um profissional para atender nas entidades e isso é indispensável". (C - Não-gov/Too).*

Embora, nos Conselhos analisados, o nível de escolaridade de seus conselheiros estivesse entre os níveis médio e superior significando, portanto, que a Política de Assistência Social, nesses municípios, era concebida e executada por pessoas que tinham condições de lidarem com as informações, tanto divergentes quanto concorrentes, as quais estão no centro dos

enfrentamentos e das deliberações políticas, acreditava-se que a presença de profissionais da área da Assistência Social contribuiria para desenvolver e melhorar o trabalho na área.

No período das duas gestões analisadas, os CMAS's de Cascavel e de Toledo contaram em suas composições com, pelo menos, um quarto de seus membros de assistentes sociais, fossem estes representantes do segmento governamental ou não. Porém, contar com esse contingente de assistentes sociais não significava que os Conselhos tivessem uma atividade política mais ativa. *"A gente percebe que, infelizmente, os colegas, e até mesmo os assistentes sociais, às vezes, não têm muito interesse em participar. E isso é complicado porque a alma da Assistência Social é a questão da política. Eu tenho uma paixão, um envolvimento, um querer e queria que outras pessoas tivessem isso porque é uma questão de lutar para que se tenha avanços."* (E - Gov/Cvel).

Logo, a idéia de que os precários efeitos de mudanças produzidos pela Política de Assistência Social estariam relacionados ao fato de essa política ser feita por pessoas desprovidas de formação técnica, não é suficiente para justificar o estágio de desenvolvimento em que se encontram os CMAS e as Políticas de Cascavel e de Toledo. Pois, não é o nível de escolaridade que permite ter-se uma Política mais progressista ou mais conservadora. A prevalência de uma delas é uma variável que depende das condições em que se procedem as disputas políticas e de como as forças sociais conseguem obter o consenso para a realização de um determinado projeto.

*... o Conselho acha que pode muito, tem conselheiro bem consciente, mas tem outros que não. Então, às vezes, causa um pouco de desconforto. O Conselho é soberano até determinado ponto. Muitas vezes, a gente também sofre algumas investidas políticas e isso é a pior parte, investidas de partidos políticos contrários ao do Prefeito e eles entram através de conselheiros.*

*Você nunca sabe a quem o conselheiro está aliado. Isso existe, (...) ainda existe muito uso político-partidário da Assistência e do Conselho.*

*Através do Conselho, da sua seriedade, houve avanços. Mas é preciso haver menos interferência política [dos adversários do Prefeito].* (H - Gov/Cvel).

*...uma coisa que a gente percebe com os próprios conselheiros é que eles não se preocupam com quem vai ficar [a representação].*

*[Não se preocupam] em ver a Política de Assistência como parte do Órgão Gestor (...), até porque o interesse deles é muito individual, não têm aquela visão da Política de Assistência como um todo, como um direito de cidadania. (...) uma avaliação [da atuação] do Órgão Gestor passa à margem, até porque as pessoas estão preocupadas com o "seu" segmento, com a "sua" área de atuação. Às vezes, eles [conselheiros] levantam algum questionamento até porque a imprensa levantou e não porque eles estejam preocupados em saber como está o atendimento (...). A preocupação é com o dinheiro em si e não com a qualidade. (E - Gov/Cvel).*

Um aspecto que não pode ser desprezado é quando a Presidência do CMAS está sendo ocupada pela mesma pessoa que está na chefia do Órgão Gestor. Nesse caso, as realizações do Conselho tendem a ficar confundidas com as desse Órgão. E, na medida em que o Conselho se "alia" e não cria obstáculos para o Órgão Gestor é como se o Conselho desaparecesse da cena do comando da Política. Dessa forma, aparece super dimensionado o papel do Órgão Gestor na construção da Política de Assistência Social.

*Os conselheiros influem muito pouco. No decorrer dos últimos tempos, na Ação Social, a pauta não passa praticamente por conselheiro nenhum, a pauta é feita pelo Gestor. Ele coloca na pauta aquilo que ele acha que é assunto principal (...). Na Saúde, onde tem um pouco mais de progresso, já tem conselheiro que está conseguindo influenciar na confecção da pauta de assuntos. Mas, esbarra num problema - tem conselheiro que não tem consciência da gravidade do assunto. Os conselheiros não querem se preparar para fazer discussão de alto nível. A grande maioria deles não tem tempo e, em segundo plano, porque não tem conhecimento, não tem aquela consciência social do controle social. (J - Não-gov/Cvel).*

De acordo com os Regimentos Internos dos CMAS's de Cascavel e de Toledo, a formulação e o controle das pautas de reuniões competem, respectivamente, à Secretaria e à Diretoria Executiva do Conselho. Porém, é comum haver confusão sobre quem está confeccionando e direcionando as sessões de trabalho em virtude de, na maioria das vezes, os responsáveis por este tipo de trabalho também pertencerem ao quadro técnico do Órgão Gestor.

*As pautas das reuniões do Conselho acabam girando muito em torno das entidades, até porque eles [conselheiros] têm interesse particular nisso. Os conselheiros trazem pouco ou quase nada de assunto para a pauta. Eles aceitam a pauta que a gente coloca. Dificilmente trazem algum assunto e quando trazem é alguma coisa relacionada com eles próprios. Essa é uma grande falha da sociedade civil no Conselho porque, na verdade, está mais interessada*

*no seu assunto, não percebe a Política como um todo, não consegue perceber o avanço que a LOAS está proporcionando nessa discussão política. Se a gente for utilizar esse parâmetro para analisar os avanços, então seriam poucos.(E - Gov/Cvel).*

De acordo com alguns conselheiros, no interior dos CMAS's, existem tentativas de esvaziarem-se os debates sobre questões relevantes e decisivas. Para esses conselheiros, uma forma de resistir a isso é apostando na maior capacitação e instrumentalização dos conselheiros. E isso requer a incessante busca de informações, orientações e de preparação para que os mesmos tenham melhores condições de posicionarem-se e influírem no direcionamento dos assuntos polêmicos. "Precisa-se ter claro que os interesses no interior do conselho não são homogêneos. Estão presentes interesses da rede privada, corporativos, pessoais, clientelistas, das entidades sociais, das diferentes ong's, dos usuários da assistência. Alguns defendem a política de assistência social distributiva e de qualidade, e outros vão em direção contrária (...)." (CORREIA, 2002, p. 123).

É importante mencionar a grande confusão que ainda está presente quando se trata de abordar o que os conselheiros compreendem como competências a serem desenvolvidas pelo CMAS. A situação fica mais crítica nos períodos em que ocorrem as renovações na composição do CMAS e, quase, que se retorna à estaca zero para que os ingressantes tomem conhecimento das competências a serem desempenhadas. Os próprios entrevistados relatam esse processo como profundamente desgastante, porque se perde muito tempo com a 'preparação' dos conselheiros.

*...antes de entrar para trabalhar com o Conselho eu tinha uma visão das coisas, depois adquiri outra visão. [No Conselho] ... a gente aprende, passa a ver a Assistência como Política, ganha uma visão mais rica das coisas, você tem uma visão mais ampla. As pessoas que participam do Conselho e que não são profissionais [assistentes sociais] e que não estão dentro da Secretaria Executiva [do CMAS], elas têm um aprendizado mais lento. Também depende muito da paixão e do comprometimento que a pessoa tem com aquilo. Às vezes, as pessoas que estão ali [no CMAS] não tiveram nenhuma discussão, não gostam e passam por fora daquele momento do Conselho (...). Eu vejo por alguns conselheiros não-governamentais, eles tiveram a chance de evoluir, evoluíram com as discussões externas, foram buscar junto com outras pessoas algumas orientações, esclarecimentos, até para entender algumas coisas (...). (E - Gov/Cvel).*

Outras tantas confusões que ocorrem entre alguns conselheiros e os técnicos do Órgão Gestor estão relacionadas à compreensão do significado do termo Conselho Gestor. A compreensão do papel, delimitado pela legislação, tem sido lenta e difícil. Na realidade, os Conselhos de Assistência Social, em qualquer esfera de governo, são estruturas co-partícipes da gestão da Política. Mesmo sabendo disso, há ocorrências de confusões e de disputas entre tais estruturas se a realização de algum aspecto dessa Política for avaliado como muito interessante e produtivo, do ponto de vista da repercussão social.

As dificuldades e os conflitos entre os técnicos dos Órgãos Gestores e os conselheiros foram muitas e o equacionamento desses conflitos foi sendo possível a partir da assimilação dos procedimentos estipulados pela Norma Operacional Básica (NOB-AS/NOB 2). Este documento estipulou as competências e o funcionamento da Política de Assistência Social, nas três esferas de governo, mas ainda assim era preciso superar as resistências locais porque *"...acho que a interpretação da NOB e das legislações da Assistência são muito abertas, são um leque e cada um tem uma interpretação diferente. E, como eu tinha uma experiência de administração pública isso influenciou, essa vivência da prática do setor público..."* (A - Gov/Too).

Gradativamente, os conselhos e os órgãos gestores foram traduzindo, em procedimentos exequíveis, as rotinas necessárias para o funcionamento do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social regulamentado pela referida NOB. Muitas vezes, a NOB requereu condições de operacionalização da Política que as instâncias responsáveis pela execução e coordenação ainda não tinham condições de viabilizar. Em algumas situações, o objeto da pactuação não se limitava à relação entre o órgão gestor e o conselho local mas, precisava envolver outras secretarias de governo e a casa legislativa local.

No caso de Toledo, o funcionamento do **Programa Per Capita** obrigou os envolvidos com a área da Assistência Social a repensarem suas posturas, fato que aparece descrito no Relatório Qualitativo e Quantitativo do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), exercício 2001.

O Programa *Per Capita* possibilitou ao Município a vivência de uma nova cultura sócio-econômica, bem como de uma nova postura cultural, quanto ao conceito de assistência social (...). Como consequência da melhoria e impacto do projeto no Município, profissionais habilitados foram contratados pelas entidades de Assistência Social, promovendo a geração de empregos diretos a mais de 25 pessoas que estavam desempregadas e ampliando o mercado profissional (...). Na área comercial os recursos alocados representam a circulação destes no comércio local (...).

O município de Cascavel não promoveu a reformulação administrativa na Secretaria Municipal de Ação Social. As propostas encaminhadas para a Câmara de Vereadores não avançaram na tramitação face às dificuldades para conseguirem os acordos com o Poder Executivo. Porém, isso não impediu que houvesse arranjos internos para melhorarem o desempenho das ações. Para isso, a Secretaria introduziu a figura das Coordenações e da Gerência de Projetos, cujas responsabilidades técnicas têm sido atribuídas aos profissionais de Serviço Social. Entretanto, a Secretaria não formulou um plano de trabalho específico para a condução das ações estabelecidas nos Planos de Assistência Social.

No caso de Toledo, o Plano de Trabalho da Secretaria Municipal de Assistência Social não apresenta novidades quanto às normatizações e competências estabelecidas pela LOAS, PNAS e NOB-AS (BRASIL, 1999). Entretanto, a formulação deste documento é sempre mais um instrumento de confirmação e de publicização dos compromissos desse Órgão Gestor, sendo eles:

- a) co-financiamento da Política de Assistência Social;
- b) formulação da Política Municipal de Assistência Social;
- c) organização e gestão da rede municipal de inclusão e proteção social composta pela totalidade dos serviços, programas e projetos existentes em sua área de abrangência, independente da existência de relações convencionais ou similares, priorizando o resgate de vínculos familiares e comunitários, e a autonomia e emancipação dos seus destinatários;
- d) execução dos Serviços Assistenciais de forma direta, ou em articulação com entidades da sociedade civil;
- e) definição da política de relação com entidades prestadoras de serviços e dos instrumentos de relação com as mesmas (contratos de gestão, termos de parcerias, convênios, contratos e/ou similares);
- f) definição de padrões de qualidade e formas de acompanhamento e controle das ações e serviços;

- g) articulação com as demais políticas públicas de âmbito municipal, com vistas à inclusão dos destinatários da Assistência Social;
- h) supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito local;
- i) alimentação do sistema nacional de informação, no que se refere às ações e serviços sob sua competência;
- j) coordenação da elaboração de projetos e programas de Assistência Social no seu âmbito e encaminhamento à Secretaria de Assistência Social (SAS);
- k) acompanhamento e fiscalização dos Benefícios de Prestação Continuada, pagos a idosos e portadores de deficiências residentes na sua área de abrangência. (FERRARI, 2000, p. 67).

Do conjunto acima, destaca-se a diretriz contida no inciso “e”, face a sua importância e contribuição para o processo de publicização e de transparência na aplicação dos recursos do fundo público. Ela indica mudança substancial nas históricas relações político-econômicas que se travam na área da Assistência. A viabilidade técnica e operativa dessa diretriz foi assegurada pelo Decreto Municipal n. 220, posteriormente transformado na Lei "R", n. 49.

*...[no início] esse Conselho era o órgão fiscalizador da documentação, ou seja, das notas fiscais dos recursos que estavam sendo financiados com recursos públicos. Isso gerava, na época, transtornos imensos. Então, esse foi um período muito preocupante do Conselho e, também, fez com que se amadurecesse. Foi necessário esse conflito, essa negociação, essa ansiedade (...). O Conselho tinha como visão a idéia que ele ia fiscalizar as notas fiscais e isso para as entidades era complicado. Criou vários problemas de relacionamento e de pautas, as coisas não fluíam. Isso, naquele momento, não foi fácil porque era justamente um momento em que o trabalho não estava claro e se quis iniciar pela fiscalização. (A - Gov/Too).*

A existência de mecanismos balizadores e publicizadores das denominadas relações de parceria entre os segmentos governamental e não-governamental, envolvidos com a execução da Política de Assistência Social, abre um amplo leque de acesso para a ação de controle social e de fiscalização que os Conselhos Municipais devem exercer. Por um lado, tem-se o controle sobre a definição e escolha das ações, bem como a aplicação/execução financeira e, por outro, o controle sobre a seleção dos postulantes aos recursos públicos. Os solicitantes devem estar adequados aos requisitos e aos objetivos estabelecidos no Plano Municipal de Assistência Social, documento, cuja formulação requer a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social, porque ele

participa da verificação desses requisitos para ratificar as entidades e os serviços habilitados ao provimento dos recursos.

*...fazíamos as visitas às entidades com os nossos carros (...) porque ao final a nossa Diretoria terminou em dois. Durante algum tempo nós dois fizemos esse trabalho desprovidos de qualquer interesse e muito pouco fiscalizador. A gente ia como orientador, com medo de que as outras entidades pudessem perder [os recursos]. Principalmente, as [entidades] mais simples, as que estavam dando os primeiros passos.*

*Nós [CMAS] fazíamos o trabalho de visita, de orientação do Certificado, do Registro, mas íamos fazendo muito lentamente porque não havia orientações maiores que chegassem até nós.*

*O Conselho podia até ser punitivo (...), mas não era assim. Para aqueles que estavam com dificuldades na organização o Conselho até, muitas vezes, forneceu atestado de funcionamento provisório para que a entidade pudesse ter melhores condições para se organizar. A gente fornecia orientação para os caminhos que se poderiam ir, pensando em que os outros tivessem as mesmas oportunidades (...).*

*Por vezes nós íamos às entidades e sentávamos com seus dirigentes para orientar os procedimentos corretos. Às vezes, eles resistiam ao que a gente estava falando porque achavam que a gente estava dificultando o processo (...). No início eles não queriam seguir as orientações do Conselho porque achavam que nós criávamos empecilhos para eles entrarem [terem o Registro] no Conselho. (D - Não-gov/Too).*

*...Nós, conselheiros(...), fazíamos visitas com o nossos carros para poder acompanhar os trabalhos das entidades. Nem sequer pegávamos o carro da Prefeitura. Nós usávamos nossos carros para poder ir constatar se realmente aquela verba estava sendo aplicada e bem aplicada, onde é que se situava aquela entidade, se realmente existia.*

*Então, nossas reuniões no Conselho eram bastante calorosas e bastante proveitosas porque esse dinheiro são verbas de impostos, são nossas verbas, que nós mesmos contribuímos e tem que ser um dinheiro bem aplicado (...). Você tem que sair, tem que visitar as entidades, ver a realidade, ver se aquele dinheiro que foi votado, aquela verba, aquele Plano de aplicação que foi votado, ver se realmente ele é suficiente para aquela entidade. Então, é preciso fazer um trabalho relevante para poder se integrar dentro do Conselho Municipal de Assistência Social. (I - Não-gov/Cvel).*

A organização e o aperfeiçoamento do CMAS, com respeito ao desenvolvimento das atividades que são de sua competência, também, dependem do estágio de organização técnica e de amadurecimento político do Órgão Gestor sobre o seu papel e a sua capacidade de comando.

*...O Departamento Técnico teve também uma função de assessoria muito importante, fundamental para a organização do Conselho, das suas competências e atribuições. E, até depois, a normatização das coisas [deliberações] que o Conselho fazia, porque [antes] não se normatizava, não se tinha muito conhecimento de como proceder sobre isso.*

*...No primeiro momento o Conselho discutia muito a 'minha' entidade, o que ela precisava, isso foi nos primeiros anos. Logo em seguida isso melhorou um pouco porque o Conselho instituiu as prioridades e fomos por ali (...). De 2001 para cá já houve uma mudança porque agora são as prioridades da Assistência Social e não da minha entidade. Tanto é que o foco do orçamento já não é mais o dinheiro para a entidade a, b, ou c. Agora o foco é, por exemplo, para criança e adolescente, idosos, pessoa portadora de deficiência, por segmento conforme determina a LOAS (...). Isso foi uma experiência muito interessante e que deixou o Conselho muito preocupado, porque agora tem que lutar, trabalhar e ter uma consciência sobre as prioridades da Cidade dentro da área da Assistência. Então, o Conselho está tendo que decidir isso: as prioridades. (...) o Conselho e o Órgão Gestor têm que tomar esse cuidado de não desperdiçar recursos públicos para um foco que é imediatista. (A - Gov/Too)*

*Entre para trabalhar na Secretaria Executiva do Conselho no final de 1998. A Secretaria, como um setor, havia sido criada há pouco tempo e estava em processo de organização (...), já funcionavam algumas coisas e cada um fazia um pouquinho, principalmente essas coisas de Registro.*

*Eu sinto como uma parte muito importante do Conselho essa questão do Registro, é o que dá uma certa legalidade à Secretaria Executiva.*

*Na época, eles pegaram os arquivos da LBA e colocaram dentro da Secretaria Executiva e foram dando Registro para todas as entidades que existiam. Não existiam critérios, exigências, as coisas estavam bem soltas com relação a essa questão legal. (E - Gov/Cvel).*

Ao compararem-se os conteúdos dos depoimentos dos entrevistados com os aspectos destacados durante os momentos de observação realizados nas sessões plenárias dos CMAS de Cvel e de Too, fica evidente que, à medida que o Órgão Gestor consegue ir especificando e lapidando, tecnicamente, as suas rotinas de serviço, mais ele exige que o Conselho se comprometa a criar mecanismos que garantam o cumprimento dos procedimentos estipulados - as Resoluções.

*... a gente pecou em muitas coisas, nós trabalhávamos na boa vontade. Depois que veio o Departamento Técnico, que [fulano] veio com mais orientações que nós não tínhamos. Aquelas orientações para serem feitas as Resoluções, haver publicação, ter que torná-las públicas, ter que tornar as coisas em lei. Com a estruturação do Departamento Técnico o Conselho pode contar com mais informações, com mais condições de fazer o seu trabalho. Passamos [no CMAS] a dispor de mais material porque agora tudo é feito no Departamento Técnico. E mais do que [não ter] material nós não tínhamos relatórios do que vinha sendo*

*realizado, não sabíamos o volume dos recursos e onde estavam sendo aplicados (...), nós não tínhamos isso e nem sabíamos quem faria isso [Relatórios de Gestão] se o Conselho ou o Órgão Gestor.*

*...o Departamento Técnico teve essa preocupação de reunir todos os segmentos organizados que já tinham um trabalho, mas que estavam em falta de documentação, para vir participar do Conselho, para que entendesse e para que realmente tivesse o mesmo espaço que todo mundo tem e direitos iguais. (...). Nós confiamos [em fulano] e a vantagem é que ela tem toda uma estrutura. A gente notou que o Conselho estava aqui e quando [fulano] assumiu o Conselho deu um salto porque está tudo ali com ela. Nós não tínhamos estrutura (...). Era tudo pago por nossa conta e, às vezes, por questões de trabalho e financeira a gente acabava não indo [aos eventos e reuniões que ocorriam fora do município] e as informações não nos chegavam, isso prejudicava a todos os segmentos. (D - Não-gov/Too).*

*A coisa começou a acontecer quando nós assumimos [a Secretaria de Ação Social e o Conselho], porque até então o Conselho não tava capacitado, não sabia o seu papel, o conselheiro não tinha o interesse em ir às reuniões. Eles não entendiam que tinham um papel fundamental na hora das deliberações. Eu sempre digo: esse Conselho não veio para tirar o poder do Gestor, mas ele veio para somar, ajudar, veio realmente para fiscalizar o poder público, veio para normatizar, para dizer quais são as demandas, o que precisa para que o Gestor possa fazer todo esse trabalho... (F - Gov/Cvel).*

Ao criar Resoluções para instituir os procedimentos de acompanhamento, de avaliação, de fiscalização e de controle, o CMAS-Too, tem dado substantivo apoio operacional para o Órgão Gestor. O CMAS-Cvel tem se focado em apreciar os Relatórios e não tem se engajado tanto na operacionalização dos mecanismos de acompanhamento e de avaliação da Política de Assistência que são, normalmente, aplicados por técnicos do Órgão Gestor. *"Não existiam Resoluções. Com o tempo fui levantando essas questões e tentando organizar, abrir caminhos. Eram muitas informações, coisas soltas e a gente não sabia direito como deveria fazer."* (E - Gov/Cvel).

É importante esclarecer que os instrumentos de Monitoramento e de Avaliação foram formulados pela SEAS/MPAS e passaram a compor uma exigência nacional para todos os serviços e programas que recebem recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). O CMAS-Too criou Resoluções internas para esses instrumentos e passou a comprometer-se com a realização deles, independentemente, de haver ou não cobrança das outras esferas de governo.

Geralmente, a formulação de regras para o funcionamento da Política Municipal de Assistência ocorreu em situação de compressão de tempo. Eram condições adversas para procurarem informações, esclarecimentos e para se ampliarem as discussões com o objetivo de deliberarem com mais segurança. Nas leituras das Atas dos conselhos e em apontamentos de técnicos dos Órgãos Gestores, observou-se que, nos primeiros momentos dos processos legislativos, não houve grandes embates ou enfrentamentos entre os Conselhos e os Órgãos Gestores porque havia uma carência muito grande de informação sobre o que era correto e o que se podia realizar. Os equívocos e entraves cometidos foram aparecendo na medida em que se progredia no desenvolvimento da organização e da execução das Políticas Municipais de Assistência Social.

A execução e o controle municipalizado das ações e dos serviços assistenciais requeriam, do Órgão Gestor e do CMAS, a formulação de instrumentos regularizadores sobre as formas de aplicação e uso dos recursos públicos, os quais se destinavam ao financiamento da PMAS. A urgência para instituir esses instrumentos normativos demandou um maior envolvimento dos conselheiros com esse tipo de trabalho. Nessas ocasiões, as pautas das sessões plenárias do Conselho ficaram congestionadas pelos encaminhamentos relativos à este tipo de matéria.

Para exemplificar a importância do trabalho legislativo dos CMAS's de Cascavel e de Toledo, com relação à normatização das rotinas de serviços das entidades e dos programas que utilizam recursos públicos para a execução das Políticas Municipais de Assistência Social, tem se que:

#### **CMAS - Cascavel**

- Resolução n. 007/2002 - Aprova o Relatório de Avaliação do Processo de Monitoramento da Rede de Assistência Social do Município/2002;
- Edital de Deliberação n. 001/2001 - Aprovação do Relatório de Gestão do ano de 2001;
- Resolução n. 010/2001 - Renovação de Registro de Entidades no Conselho Municipal de Assistência Social;

- Resolução n. 007/2001 Complementa os Critérios para Registro das Entidades Assistenciais de Cascavel;
- Resolução n. 002/2001 - Criação da Comissão Especial de Orçamento e Finanças (COF);
- Instrução n. 001/2001 - Disciplina a Prestação de Contas dos Recursos Transferidos para Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos, bem como os recursos utilizados pela Secretaria de Ação Social que envolvam o Fundo Municipal de Assistência Social;
- Resolução n. 002/2000 - Critérios para a Obtenção de Registro de Entidades no Conselho Municipal de Assistência Social;
- Resolução n. 003/1999 - Entidades Registradas no Conselho Municipal de Assistência Social devem se adequar ao mínimo de critérios para a aprovação de Projetos de Solicitação de Recursos;
- Resolução n. 001/1999 - Aprova os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social para as entidades (...) correspondente ao período de agosto à dezembro de 1999.

### **CMAS - Toledo**

- Resolução n. 001/2000 - Fixa Critérios para a Partilha, pelas Entidades Assistenciais, de Recursos Transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social;
- Resolução n. 009/2002 (16/8/2002) - Aprova Plano de Monitoramento e Avaliação dos Serviços Assistenciais do Município de Toledo;
- Resolução n. 008/2002 (16/8/2002) - Aprova Subsídios Técnicos para a Verificação de Padrões Mínimos de Qualidade, Monitoramento e Avaliação dos Serviços de Ação Continuada (SAC) do município de Toledo;
- Resolução n. 001/2001 (08/02/2001) - Estabelece e Aprova Critérios para a Partilha dos Recursos a serem Transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social;
- Resolução n. 027/2001 - Aprova os Critérios de Partilha dos Recursos para 2002 do Fundo Nacional de Assistência social e do Fundo Municipal de Assistência Social;
- Resolução n. 030/3001 - Aprova a Regulamentação da Política de Assistência Social, Programa de Implantação, Regulamentação e Financiamento de Serviços Assistenciais - Ação Continuada às Entidades de Assistência Social do município de Toledo (PR) - Programa Per Capita (obs.: reprodução integral do Decreto n. 220/98);
- Resolução n. 003/2000 (20/06/2000) - Aprova Plano de Monitoramento e Avaliação dos Serviços Assistenciais, exercício 2000;
- Resolução n. 004/2000 (20/06/2000) - Constitui Comissões de Trabalho;
- Resolução n. 005/2000 (09/08/2000) - Critérios para a Concessão de Registro de Entidades no Conselho Municipal de Assistência Social;
- Resolução n. 005/1999 (27/07/1999) - Aprova Comissão para Acompanhar o Orçamento para o Fundo Municipal de Assistência Social e Aprova a Execução do Plano de Monitoramento e Avaliação dos Serviços Assistenciais.

FONTE: As informações acima, foram extraídas, respectivamente, do Primeiro Livro Ata do CMAS-Cvel e das Pastas de Documentos e dos volumes encadernados do CMAS-Too.

Observando-se a listagem, pode-se ter noção da dimensão do trabalho realizado pelos conselheiros ao longo desses anos em que vêm sendo organizadas as Políticas Municipais de Assistência Social (PMAS) em Cascavel e em Toledo. Das exigências para a organização das PMAS's, resultou a criação das Comissões de Trabalho (ou Comissões Temáticas), as quais se tornaram um importante mecanismo de aglutinação de conselheiros em torno de assuntos que são recorrentes nas pautas das sessões plenárias. Dessa forma, a divisão de tarefas, por meio de Comissões, compreende a necessidade de aquisição de informações e de conhecimentos sobre os pontos deliberados pelo Conselho.

Em síntese, nos primeiros seis anos de existência dos Conselhos Municipais de Assistência Social de Cascavel e de Toledo, a gestão municipal das Políticas Municipais de Assistência Social e o teor das Resoluções criadas versaram, progressivamente, sobre as regras que definiam as formas e as prioridades de acesso aos recursos alocados no Fundo Municipal de Assistência Social.

### **3.4 A FUNÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CASCAVEL E DE TOLEDO**

A definição das prerrogativas e das competências desempenhadas pelos Conselhos Municipais de Assistência Social, de Cascavel e de Toledo, foram aspectos recorrentes nas lembranças e nos depoimentos dos entrevistados. Principalmente, quando estavam falando de alguma situação que fora importante nos primeiros anos da instalação dos Conselhos. Mas, as dificuldades decorriam do fato de os conselheiros não terem conseguido assimilar o que a legislação estipulava.

*...Por um lado eles [governo] têm visto o Conselho sistematizar a questão da documentação, da legislação, dando legalidade e cobrando as coisas. Por outro lado, apesar do Conselho, apesar das Conferências, de todo o entusiasmo e das promessas iniciais de querer ver as coisas avançarem, na verdade, pouco avanço se teve, principalmente quanto aos recursos. Continua tudo muito difícil, conquistas muito lentas, muito devagar. (E - Gov/Cvel).*

A principal dúvida era se a função primordial do CMAS era a de exercer o poder de cobrança e de pressão sobre os órgãos governamentais para se obter avanços na consolidação da Política Municipal de Assistência Social, ou se o Conselho deveria ater-se a fiscalizar a aplicação que as entidades sociais faziam dos recursos públicos que recebiam. Os confrontos eram enormes porque os conselheiros não haviam construído parâmetros para o que as Leis Municipais e Regimentos Internos estipulavam como sendo de competências dos CMAS's.

Para o caso do CMAS-Cvel a Lei n. 2.520/95 (de 26/06/95), define no **Art. 14** -

#### **Compete ao Conselho Municipal de Assistência Social:**

I - deliberar e definir acerca da Política Municipal de Assistência Social, em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional de Assistência Social, **observadas as peculiaridades locais (\*)**<sup>93</sup>;

II - aprovar o Plano Municipal de Assistência Social, bem como os programas e projetos governamentais e não governamentais, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Conferência Municipal de Assistência Social, **(onde se lê Aprovar o leia-se Deliberar sobre)\***;

III - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada, no campo da Assistência Social, de acordo com as diretrizes propostas pelo Conselho Nacional de Assistência Social e **da política municipal de assistência social\***;

IV - apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, e definir critérios de repasse de recursos destinados às entidades, **(onde se lê Apreciar e aprovar leia-se Deliberar sobre)\***;

V - elaborar e aprovar o plano de aplicação do Fundo Municipal de Assistência Social, **(onde se lê Elaborar e aprovar leia-se Deliberar sobre)\***;

VI - apreciar e aprovar proposta orçamentária de Assistência Social para compor o orçamento municipal, **(onde se lê Apreciar e aprovar leia-se Deliberar sobre)\***;

VII - inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de Assistência Social atuantes no Município, **(de acordo com os critérios determinados pelo CNAS<sup>94</sup>); ( leia-se: Cadastrar, registrar, orientar e fiscalizar as entidades e organizações de Assistência Social atuantes no município, de acordo com os critérios determinados pelo CNAS e resoluções do CMAS)\***;

VIII - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social;

---

<sup>93</sup> Todas as partes do texto que estiverem grifadas e assinaladas com (\*) tratam das inclusões e modificações realizadas quando da segunda alteração do Regimento Interno ocorrida em 26/11/2002.

<sup>94</sup> A parte que está grifada foi incluída na primeira reformulação do Regimento Interno do Conselho, ocorrida em 22/10/1999.

IX - fiscalizar e avaliar a gestão de recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados, determinando a correção das distorções, **(onde se lê Fiscalizar e avaliar leia-se Orientar e fiscalizar)\***;

X - propor a formulação de estudos e pesquisas, com vistas a identificar situações relevantes e a qualidade dos serviços de Assistência Social **no âmbito municipal\***;

XI - divulgar no órgão oficial de divulgação do Município todas as suas resoluções, bem como as contas do Fundo Municipal aprovadas, **(leia-se: divulgar no órgão oficial do município, de forma legível, todas as suas resoluções, bem como as contas do Fundo Municipal, aprovadas pelo CMAS)\***;

XII - credenciar equipe multiprofissional, conforme dispõe o art. 20 da Lei Federal n. 8.742/93, **(inciso suprimido em 26/11/2002)\***;

XIII - regulamentar, suplementarmente, as normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social, (de acordo com o Art. 22 da Lei Federal n. 8.742/93 - **suprimido**)\*;

XIV - propor aos Conselhos Estadual e Nacional de Assistência Social e demais órgãos governamentais e não-governamentais programas, serviços e financiamento de projetos;

XV - acompanhar as condições de acesso da população usuária da Assistência Social, indicando medidas pertinentes à correção de exclusões constatadas;

XVI - dar posse aos membros do Conselho Municipal de Assistência Social, (a partir da instalação da primeira composição - **suprimido**)\*;

XVII - elaborar seu Regimento Interno, **(leia-se: Elaborar e alterar seu Regimento Interno, por maioria absoluta dos seus membros)\***;

XVIII - convocar, organizar e dirigir a Conferência Municipal de Assistência Social.

É importante esclarecer que o conteúdo deste Art. 14, com os incisos, foi transposto para o Regimento Interno do CMAS-Cvel, sendo a primeira versão aprovada em 30/11/1995. As duas alterações que o Conselho realizou nesse Regimento foi mais no sentido de melhor especificar e esclarecer a abrangência da sua atuação. É interessante notar que os acréscimos e as trocas de verbos foram feitas com a clareza do sentido da ação que se queria imprimir, pois alguns incisos criavam conflitos com o que seria de competência do Órgão Gestor.

Na leitura do Primeiro Livro Ata do CMAS-Cvel, constatou-se que, da reunião de instalação desse Conselho, ocorrida em 09/11/95, até a sessão Plenária do dia 07/11/96, transcorridos um ano de mandato e tendo os conselheiros desempenhado diversos tipos de trabalhos, o principal foco das discussões continuava sendo sobre o papel/função que o CMAS deveria desempenhar. A dúvida era se o papel/função deveria ser de fiscalização ou de assessoramento às entidades sociais. Ao que tudo indica, parece que os conselheiros

compreendiam que deveriam escolher entre uma dessas funções porque entendiam que elas eram concorrentes e inconciliáveis. Até essa ocasião, não se admitia que as ações de fiscalização e de assessoramento pudessem ser ações complementares e que isso não comprometeria a integridade institucional e nem a credibilidade do Conselho.

Assim, continuavam as polêmicas porque muitos conselheiros não conseguiam chegar a um acordo sobre a orientação técnico-política a ser seguida pelo Conselho. Isso fez com que os conselheiros adiassem as resoluções sobre essa matéria porém, toda vez que era necessária a emissão de um Parecer do Conselho sobre alguma entidade, novamente, acirravam-se as polêmicas sobre quais deveriam ser as competências do Conselho.

O caso do CMAS-Too não foi diferente, afinal, aqueles que estavam mais comprometidos com a organização desse Conselho não tinham experiência e o trabalho era realizado com base na experimentação, sujeitando-se aos custos dos acertos e dos erros, o que, muitas vezes, provocavam um desgaste político nas relações entre os conselheiros.

*[Inicialmente o Conselho] ... era uma Torre de Babel porque ninguém entendia muito da sua função. [Os conselheiros] estavam delegando e buscando atribuições que não eram suas, o que gerava conflitos porque não se tinha conhecimento para poder trabalhar com as informações (...). Havia muita complicação no entendimento dessa função: [ora o CMAS] se confundia com o Órgão Gestor, querendo executar as coisas, ora ele queria ser um Tribunal de Contas.*

*[Com o passar do tempo] o Conselho aprendeu a ter maturidade, aprendeu a trabalhar com os poucos instrumentos que existiam ...*

*...Isso também fez com que o Conselho tivesse uma maturidade maior, trazer o conhecimento para si. Então, os próprios interessados estavam se auto-defendendo e colocando os conhecimentos, as dificuldades e as expectativas, o que contribuiu muito. A prática e o conhecimento se ajuntaram o que fez com o Conselho [entendesse] a formação e o seu rumo com relação as suas atribuições.*

*[Estabelecidas as competências] Depois disso, no Conselho (...) reformulamos as linhas internas, organizamos as pautas e os conteúdos, instituímos comissões de trabalho, até porque daí o serviço começou a se avolumar...*

*Aí nós descobrimos uma coisa: qualquer coisa que saísse da Comissão [de Fiscalização] e fosse para [a plenária do] Conselho era o temor de todo mundo [das entidades]. Então, o Conselho pela sua originalidade, pela sua competência e seriedade adquiriu o respeito de todos os companheiros que estavam fazendo parte do Conselho e da sociedade aí fora - que são as organizações que lidam com as entidades e com os programas. Essa descoberta foi*

*uma coisa mágica. Então, o Conselho tinha a potência de que qualquer coisa que ele se pronunciasse teria efeito e validade, mas não poderia ser qualquer coisa (...). Tudo que diz respeito à criação e/ou manutenção de serviços é decidido com o Conselho. Ai vem aquela coisa: tem participação, tem discussão, tem abertura, só não é uma abertura mais popular... (A - Gov/Too)*

Para o caso do CMAS-Too, a Lei n. 1.781/95 (de 27/10/95), define, no **Art. 6** -

### **Compete ao Conselho Municipal de Assistência Social:**

- I - deliberar e definir acerca da Política Municipal de Assistência Social, em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional de Assistência Social;
- II - apreciar e aprovar o Plano Municipal de Assistência Social;
- III - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada, no campo da assistência social;
- IV - zelar pela efetivação dos programas e projetos de assistência social;
- V - apreciar e aprovar a proposta orçamentária de assistência social a ser encaminhada pela Secretaria de Ação Social e Cidadania, co-responsável pela política de assistência social;
- VI - definir critérios para o repasse de recursos destinados às entidades;
- VII - acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- VIII - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS);
- IX - fiscalizar as entidades e organizações de assistência social;
- X - elaborar e aprovar seu regimento interno, no prazo de sessenta dias da publicação desta Lei;
- XI - inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, governamentais e não-governamentais;
- XII - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo da assistência social;
- XIII - aprovar critérios para a celebração de convênios entre o Poder Público e entidades privadas que prestem serviços de assistência social no âmbito municipal;
- XIV - propor a formulação de estudos e pesquisas objetivando identificar situações relevantes e a qualidade dos serviços de assistência social;
- XV - regulamentar suplementarmente as normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social, de acordo com o artigo 22, da Lei Federal 8.742/93;
- XVI - propor aos Conselhos Estadual e Nacional de Assistência Social e demais órgãos de outras esferas de governo e não-governamentais, programas, serviços e financiamentos de projetos relacionados à assistência social;
- XVII - acompanhar as condições de acesso da população usuária de assistência social indicando as medidas pertinentes à correção de exclusão constatada;
- XVIII - propor modificações nas estruturas do sistema municipal de assistência social que visem à promoção, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços;
- XIX - administrar o Fundo Municipal de Assistência Social;

XX- convocar, a cada dois anos ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá como atribuições:

- a) avaliar a situação da assistência social e do CMAS;
- b) aprovar diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;
- c) eleger os novos membros do Conselho.

Na medida em que o CMAS-Too, foi detectando e esbarrando em obstáculos criados por termos colocados neste Art. 6, o Conselho sentiu a necessidade de melhor estabelecer e dar transparência à necessária divisão de competências entre o que lhe cabia e o que fazia parte da responsabilidade do Órgão Gestor. Assim, no ano de 1998, ante as dificuldades para alterar a Lei, também optou por fazer as modificações no seu Regimento Interno - documento aprovado pelo Decreto n. 239, de 06 de novembro de 1998. Assim, enumera o **Art. 3º - São atribuições do Conselho Municipal de Assistência Social, além das previstas no art. 6º, da Lei n. 1.781/95:**

- I - definir as prioridades de assistência social, em harmonia com as deliberações das respectivas Conferências Municipais, Estaduais e Federais;
- II - zelar pela proteção e amparo à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, promovendo a integração no mercado de trabalho, a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência, integrando-as à vida comunitária, a garantia do mínimo social, visando o enfrentamento da pobreza;
- III - deliberar sobre o plano municipal de assistência social e aprová-lo total ou parcialmente ou com emendas, efetuando o acompanhamento e a reavaliação necessária à sua efetiva execução;
- IV - atuar na formação, fiscalização e controle da política de assistência social, em conformidade com a Lei n. 8.742/93;
- V - aprovar as diretrizes orçamentárias, fiscalizar o repasse e avaliar a aplicação dos recursos, apreciar trimestralmente os relatórios e, a cada início de ano, os relatórios anuais da gestão do Fundo Municipal de Assistência Social;
- VI - aprovar a política de assistência social, atuando na formulação de estratégia e controle na sua execução;
- VII - acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência social, prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no Município, em consonância com a Secretaria de Assistência Social;
- VIII - definir critérios de qualidade para o aperfeiçoamento dos serviços de assistência social pública e privada no município;
- IX - cancelar o Registro de Entidades e Organizações de Assistência Social que incorrerem em irregularidades na aplicação de recursos públicos, conforme o disposto no artigo 36, da Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993;

- X - definir critérios para celebração de convênios ou contratos entre o setor público e entidades privadas que prestam serviços de assistência social no município;
- XI - apreciar previamente os contratos e/ou convênios referidos no inciso anterior;
- XII - atuar junto ao Poder Executivo na efetivação da política de descentralização da Assistência Social;
- XIII - convocar ordinariamente, a cada 02 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá a prerrogativa de avaliar a situação da assistência social, podendo, para tanto, propor diretrizes que visem ao aperfeiçoamento do sistema;
- XIV - estabelecer critérios e definir prazos para concessão de benefícios eventuais;
- XV - aprovar as normas de funcionamento das Conferências Municipais de Assistência Social;
- XVI - propor o regimento das Conferências Municipais de Assistência Social, o qual será submetido à aprovação da instância competente;
- XVII - avaliar e acompanhar a administração dos recursos, os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- XVIII - ter integral acesso a todas as informações de caráter técnico-administrativo, econômico-financeiro, orçamentário e operacional, de recursos humanos e aos convênios, contratos e termos aditivos que digam respeito à estrutura da Secretaria de Assistência Social e às entidades e instituições cadastradas no Conselho, através de solicitação formal em reuniões do Conselho ou protocolados através de ofício.

Com o redimensionamento de suas competências o CMAS-Too, conseguiu garantir a sua presença e participação ativa em todo o processo de construção da Política Municipal de Assistência Social. A reformulação regimental instituiu a horizontalidade na relação política entre o Conselho e o Órgão Gestor. O mais interessante é que essa condição de igualdade entre as instâncias não se resume à existência de uma normativa legal, mas é confirmada pela forma de atuação de grande parte dos conselheiros que têm a clareza de que os processos de disputas podem enriquecer e ampliar a Política de Assistência Social em Toledo, *"...jamais pensávamos que um dia nós iríamos elaborar um orçamento e ter que decidir onde vai investir o dinheiro público, porque isso era coisa que se fazia dentro de um gabinete, no Planejamento, na Contabilidade, e hoje não!" (B - Gov/Too).*

É preciso entender-se que as alterações regimentais são estratégias políticas desenvolvidas pelos, com a finalidade de ampliarem o processo de apropriação de conhecimentos para participarem das decisões e tornarem mais públicas as questões da Assistência. Com isso,

simultaneamente, os Conselhos forçam o alargamento dos espaços decisórios e acolhem sujeitos que reivindicam propostas para a resolução das questões, as quais devem sair da relação de interação que os espaços dos Conselhos possibilitam. A esse fantástico processo de constituição de espaços públicos acrescenta-se o que Gramsci denominou de: "a socialização da política".

Um outro ponto de grande discordância entre os conselheiros era sobre quem tinha a competência de elaborar o Plano Municipal de Assistência de Social e quais as informações que integrariam esse documento. Os registros dessas disputas estão dispostos nesses Planos e o item **Apresentação** esclarece a forma como foi elaborado o documento. Assim, comparando-se, ano a ano, observa-se como os Conselhos, ora aumentaram, ora retraíram a sua inserção nas dinâmicas de formulação desses documentos. Para exemplificar a forma como cada Conselho comportou-se na formulação do Plano, em cada ano, do período demarcado para a pesquisa da tese, destacam-se alguns fragmentos do citado item, desse modo:

Para o caso do CMAS-Cvel:

#### **Ano 1996**

O Plano tem como base (...) as propostas apresentadas na I conferência Municipal de Assistência social, realizada nos dias 06 e 07 de outubro de 1995. Tais propostas foram resultado de reflexão sobre as propostas apresentadas pela Secretaria de ação Social aos delegados e participantes frente aos conteúdos apresentados pelos palestristas do evento.

A elaboração do Plano foi realizada pela Secretaria de Ação Social, com acompanhamento do Conselho Municipal de Assistência Social e Técnicos Municipais.

O município de Cascavel, através de sua Secretaria de Ação Social, está, portanto, avançando para que a Assistência Social seja estabelecida como Política Pública.

(Aprovado pela Resolução n. 01/96 CMAS, de 12/04/96)

#### **Ano 1997**

...A realização deste trabalho foi marcada pela participação democrática de entidades governamentais e não-governamentais que juntas, estabeleceram diretrizes, as quais nortearão a Ação Social no Município ...

A elaboração final do Plano Municipal de Assistência Social ficou a cargo da Secretaria Municipal de Ação Social e de Comissão designada pelo Conselho Municipal de Assistência Social, caracterizando-se, assim, um avanço vertical no que se refere à descentralização da organização municipal na Política de Assistência Social.

(Aprovado pela Resolução n. 01/97 CMAS)

### **Ano 1998-1999**

...A elaboração desse Plano foi realizada com a colaboração da sociedade civil e respaldo do diagnóstico municipal, Planos anteriores e documentos da Conferência Municipal de Assistência Social...

Este Plano foi apresentado e analisado pelo Conselho Municipal de Assistência Social que o aprovou publicamente.

(Aprovado pela Resolução n. 01/98 CMAS, de 28/09/1998)

### **Ano 2000**

... A elaboração deste Plano tem como base a realidade social do município, levantada a partir das propostas da III Conferência Municipal de Assistência Social, bem como através do Plano anterior.

A partir da realidade social os problemas e dificuldades foram estudados, as ações priorizadas e as atividades, estratégias e recursos planejados...

Este Plano foi apresentado e analisado pelo Conselho Municipal de Assistência Social que o aprovou publicamente.

(Aprovado pela Resolução n. 02/99 CMAS, de 17/09/1999)

Para o caso do CMAS -Too:

### **Ano 1996**

O Plano Municipal de Assistência Social representa um dos momentos singulares que a comunidade organizada propôs nesse momento histórico. O Plano Municipal de Assistência Social, como exigência legal, possibilitou que representantes do Conselho Municipal de Assistência Social, vinculados, ao público e ao privado, em conjunto com a Fundação Toledo, Secretarias Municipais, UNIOESTE, iniciaram o debate e o desenvolver das atividades. Num primeiro momento o grupo organizou-se por representantes, conselheiros ou não, para compreender a documentação legal a ser preenchida. Este momento possibilitou discutirmos pela primeira vez, como a Lei 8742/93 [LOAS] se coloca no cotidiano da realidade social. O segundo passo foi dividir os trabalhos por ações específicas (...). O terceiro passo efetivou-se na sistematização dos dados e organizá-los conforme exigências das normas apresentadas pelos formulários....

Parecer:

A elaboração do Plano Municipal de Assistência Social foi um processo que envolveu os membros do Conselho, representantes das diversas entidades e órgãos governamentais, prestadores de serviços no município de Toledo, de forma democrática e ativa.

Para a elaboração do mesmo formou-se uma Comissão com a participação de representantes dos diversos segmentos da sociedade civil organizada, como também da comunidade no levantamento dos dados. Trabalho moroso por falta de clareza do roteiro explicativo, da grande quantidade dos dados, pelo tempo reduzido a ser elaborado e entregue (...).

Temos assim um primeiro diagnóstico da situação real do município e seus prestadores de serviço, dando margem a um trabalho com maior segurança e qualidade ao Conselho. Pode-se

então analisar e partir para novos direcionamentos tentando abranger a sociedade e seus problemas com maior clareza.

Reunidos os dados vindos das próprias entidades, passamos a conhecer seus trabalhos e políticas desenvolvidas, o que nos permite assessorar de forma mais efetiva onde houver problemas e fiscalizar as ações.

Com seriedade, conseguiu-se concluir o trabalho, criando expectativas nas entidades e no Conselho, no aguardo que as políticas sociais que foram previstas neste Plano sejam concretizadas.

(Aprovado pela Resolução n. 01/96 CMAS)

#### **Ano 1997-1998**

O Plano Municipal de Assistência Social, que ora apresentamos, foi elaborado com a participação de todas as Entidades representadas no Conselho Municipal de Assistência Social. Em um primeiro momento foram eleitos, por aclamação em reunião ordinária do Conselho, os membros dispostos a formar a Comissão para a elaboração do Plano. Após, o treinamento oferecido em Curitiba iniciaram-se os encontros semanais e levantamentos de dados sob a coordenação de um membro representante da Secretaria de Assistência Social, havendo ainda apoio efetivo da FUNTEC...

(Aprovado pela Resolução n. 01/97 CMAS)

#### **Ano 1999- 2000**

O Plano Municipal tem seu fundamento e razão de ser na relação com a discussão do financiamento para a assistência social e a proposta/execução do orçamento da administração pública, nas três esferas de governo, para a área. A administração pública e a sociedade civil têm se articulado de diferentes maneiras para garantir a execução da assistência social. O que se objetiva com o presente Plano é que a assistência social efetive-se como política social, tendo garantida a transparência, a previsibilidade, a regularidade e a continuidade dos recursos públicos alocados na área.

A elaboração do Plano para 1999 foi realizada por uma Comissão do Conselho Municipal de Assistência social cujo relator foi um membro do Órgão Gestor municipal. O processo trouxe saldo positivo para o município pois oportunizou o trabalho conjunto de representantes do governo municipal e da sociedade civil e a emergência da consciência do caráter público do serviço prestado por ambos. Também a percepção da totalidade dos serviços prestados no município frente às demandas existentes, contribuiu para a discussão do interesse coletivo e para a evidência de que não se dispõe de dados fidedignos que dêem com precisão as necessidades dos usuários da assistência social.

Enfim, o presente Plano contém a Rede Assistencial do município de Toledo, a previsão orçamentária para 1999 dos serviços, programas, projetos e benefícios existentes, bem como define diretrizes e a política de ação para a área, significando para o Conselho Municipal uma oportunidade de aprendizado democrático e a luta pela efetivação da assistência social como política pública.

#### **Ano 2001**

O município de Toledo apresenta o Plano Municipal de Assistência Social para o período de 2001, o qual vem destacar as prioridades a serem desencadeadas em conjunto, através de

parcerias entre o poder público, organizações não-governamentais, sociedade civil organizada e comunidade local.

Importantes leis, arsenais jurídicos representam e garantem as ações da Assistência Social, juntamente com o seu financiamento (...). O Decreto n. 220/98 que estabelece critérios e regulamenta as liberações de recursos através da administração e as Entidades de Assistência Social possibilitaram avanços significativos no desencadear das ações da Política de Assistência Social, no município de Toledo.

O estabelecimento de uma política de fato expressa-se pelo Programa de Regulamentação, Financiamento de Serviços Assistenciais - Ação Continuada (Per Capita), programa de origem municipal que visa regularizar o repasse financeiro às Entidades de atendimento da área, bem como estabelecer diretrizes para a forma de atendimento, buscando a qualidade dos serviços prestados...

O Plano Municipal ora elaborado pela Secretaria de Assistência Social, contou com parcerias fundamentais no município, sendo o Conselho Municipal de Assistência Social, as Entidades de assistência social, órgãos estaduais, universidade, estabelecendo-se uma Comissão para análise e elencar prioridades.

O processo democrático favorece as formas de diálogo e expressões, respeitando as intenções e previsibilidade de maior desenvolvimento no município...

Desta forma, o planejamento, as ações desencadeadas em conjunto, analisada e compartilhada com todos os segmentos, e partindo do pressuposto que o município compreende todas as suas ações governamentais e não-governamentais.

Os fragmentos demonstram o andamento e as modificações no modo de formular um dos principais instrumentos de operacionalização e controle sobre a Política de Assistência - o Plano. E quanto mais os conselheiros vão se apropriando de informações e conhecimentos sobre a realidade local, mais eles vão interferindo na definição da intencionalidade e do conjunto de serviços e ações que constituem as Políticas Municipais de Assistência.

Todavia, além das dificuldades para se formular acordos políticos que impulsionem as Políticas Municipais, a questão da disponibilidade de tempo dos conselheiros também é um elemento que compromete o funcionamento do Conselho porque, muitas vezes, é um impeditivo para o aprofundamento das discussões e pode acabar estimulando a que o Conselho abra mão de exercitar suas competências e transfira-as para o Órgão Gestor o que, geralmente, acarreta prejuízos para a qualidade da representação. *"O que complica a participação do pessoal são os horários. O pessoal da sociedade civil que participa tem esse limite e não tem todo o tempo disponível para se dedicar a isso. Assumem outros compromissos e não têm muito tempo para estar se dedicando aos trabalhos, às comissões, aos cursos de capacitação."* (E - Gov/Cvel).

Normalmente, a questão da disponibilidade de horários e de recursos financeiros torna-se um problema para os representantes do segmento não-governamental, principalmente, para aqueles que ocupam os assentos destinados às organizações de usuários. Isto porque, para garantir a efetividade da participação, o indicado tem que ter condições próprias para manter as despesas financeiras com os deslocamentos que a condição de representante exige, "*... eu tenho críticas a fazer ao Conselho, mas também tenho que reconhecer, elogiar, inclusive a atual gestão. O grande problema é encontrar pessoas com 'exclusividade' para trabalhar nesse tipo de coisa. Eu fiz porque tinha tempo e posição financeira que outras pessoas não têm.*" (J - Não-gov/Cvel). Por isso, em muitos relatos a representação é exposta como algo vocacional, o representante deve querer "se doar", ter um compromisso de doação para com as exigências inerentes a este tipo de atuação (entendida como voluntária).

*[As condições de funcionamento do CMAS] não facilitam a vida de ninguém, as pessoas têm que faltar ao trabalho por algumas horas, têm reuniões prolongadas, as extraordinárias, as comissões. Por isso tem que ser uma pessoa que se doa e tem que participar porque só vai entender o processo participando e se inteirando. É um processo longo e você só se inteira dele depois de uns seis meses de reuniões.*

*...as pessoas têm que se disporem porque o maior problema para um conselheiro, a maioria trabalha e é um problemão, dispor de tempo. Quando a pessoa é aposentada ela dispõe de um tempo maior para se doar, porque um conselheiro, em qualquer tipo de conselho ou de entidade, para ser atuante e poder fazer um bom trabalho, preferencialmente, deveria ser um aposentado, alguém que tenha horário para se doar. (I - Não-gov/Cvel).*

*... o que a gente vê é uma falta de comprometimento das pessoas, isso é muito sério.*

*...O que eu não aceito no Conselho é aquela reunião mensal que todo mundo vai correndo, todo mundo tem horário para voltar para casa, é tudo 'correndinho', é tudo feito com pressa. Eu não vejo o Conselho dessa maneira, se o Conselho tiver que ficar um dia inteiro para pensar na Política de Assistência Social vai ter que parar. Tem que dar mais valor ao Conselho e quem vai dar esse valor é o próprio conselheiro, quando ele souber do seu papel e da sua importância nesse contexto todo. Porque é ele que delibera, que fiscaliza, que normatiza, e como fazer isso sem o conhecimento? O conselheiro tem o papel fundamental, mas ele tem que ter conhecimento. (F - Gov/Cvel).*

A questão da disponibilidade, tanto de horários quanto financeira, tem que ser vista pelo ângulo das justificativas dos representantes da sociedade civil e também pelo dos

representantes governamentais. Embora as acusações para a falta de engajamento e de uma atuação mais ativa partam dos dois lados do Conselho, há o pressuposto de que os representantes governamentais não enfrentariam dificuldades para participarem das atividades e sessões do Conselho porque integram o poder público municipal, "o nível de governo", o qual tem a obrigação e a responsabilidade de zelar pela observância do funcionamento da Política de Assistência. Porém, no acompanhamento das sessões dos Conselhos pôde-se perceber que os representantes governamentais, de outras Secretarias de governo, têm muitas dificuldades para convencerem as suas chefias imediatas de que participar dos trabalhos do CMAS é uma atividade que faz parte de sua jornada de trabalho.

*Posso te dizer com muita clareza que quem mais participa e é mais atuante dentro do Conselho são 'os não-governamentais'. A 'parte governamental' deixa muito a desejar. No período que eu atuei como Presidente eu cobrava muito a participação governamental porque fica difícil fazer um bom trabalho onde não tem paridade. Com a paridade, todo mundo trabalhando em consonância, facilita. Quando uma parte falta fica difícil, e o Conselho Municipal de Assistência Social não é visto pelo Poder Executivo e nem pelo Prefeito com a devida valorização. (I - Não-gov/Cvel).*

Segundo alguns entrevistados, para que os representantes das organizações de usuários pudessem cumprir com as exigências de participar do CMAS, seria necessário que estivessem na condição de aposentados porque, assim, dispõem de tempo e de, no mínimo, algumas garantias materiais. O motivo é que as organizações de que fazem parte não lhes assegura nenhuma condição para a representação, o ônus é por conta dos que se colocam disponíveis para a difícil tarefa de colaborar com a construção dos processos democráticos. "...posso te afirmar que não é fácil ser conselheiro, você tem que ter muita persistência, muita perseverança e tem que se doar." (I - Não-gov/Cvel).

Muitos entrevistados argumentam que, aqueles que postulam ser representantes do segmento não-governamental, dentro do CMAS, devem ser abnegados para doarem-se para a comunidade. "... para mim o conselheiro deveria se conscientizar da importância dele, que ele é

*um voluntário. Ele tem que vir com amor, senão não se candidate a ser um conselheiro (...). Tem que se envolver, tem que colocar o seu lado humano, vir de corpo e alma (...). O trabalho na área da Assistência exige a dedicação completa, a entrega." (G - Gov/Cvel). Isto significa que esses sujeitos têm que auto-financiar essa representação porque não há mecanismos facilitadores para a participação social. Por isso, poucos têm sido os que aceitam essa condição. Ao transferirem-se, para o indivíduo, as responsabilidades para com o custeio da participação e da representação, corrobora-se com a visão personalista da representação.*

#### 4 O PROJETO POLÍTICO PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS EXPERIÊNCIAS DO CMAS-CASCADEL E DO CMAS-TOLEDO: CONSTRUINDO A "GESTÃO DESCENTRALIZADA"

A pesquisa evidenciou que, nas realidades dos Conselhos Municipais de Assistência Social de Cascavel e de Toledo, o projeto que tem dado as diretrizes para a formulação das Políticas Municipais de Assistência Social não se definiu apenas nos espaços de encontro, como as sessões plenárias e as reuniões das Comissões Temáticas, onde se asseguravam as relações de trabalho entre os Conselhos e os técnicos dos Órgãos Gestores municipais, "*... eu lembro que não eram só essas reuniões. A gente sentava fora das reuniões para planejar e encaminhar as coisas...*" (C - Não-gov/Too).

O projeto de organização da Política de Assistência, que foi dominante nessas realidades, em princípio, teve grande parte de sua concepção definida em Brasília, quando o Governo Federal forçou os entes da federação a implementarem o Art. 30, da LOAS<sup>95</sup>, preservando as orientações do projeto de Reforma de Estado, do governo de FHC. O elemento central desse projeto era a defesa da gestão descentralizada e, nisso, ele parecia convergir para o Art. 6º, da LOAS, o qual garante a organização da Política mediante um **sistema descentralizado e participativo** (SDPAS).

---

<sup>95</sup> Com o objetivo de acelerar o processo de institucionalização da LOAS, o Governo Federal passou a cobrar a organização da gestão. E, para isso, os entes deveriam cumprir os requisitos dispostos no **Art. 30**, da LOAS, onde:

É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal dos recursos de que trata esta Lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

- I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- III - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único: É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999. (A redação desse parágrafo foi dada pela Lei 9.720, de 30 de novembro de 1998).

Art. 6º - As ações na área da assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

Todavia, a LOAS é o resultado de um projeto político democrático-participativo e pressupõe que o Estado, na figura do poder público em cada esfera de governo, é o responsável pelo controle da organização e da execução, bem como é o principal responsável pelo financiamento da Política de Assistência Social. Diferentemente do que o projeto de Reforma do Estado estipulava, que era o da transferência de recursos e das responsabilidades para as organizações sem fins lucrativos, o aparato estatal passava para a condição de coadjuvante, principalmente, com relação ao financiamento.

Esses dois projetos puseram-se no cenário político e tornaram visíveis as disputas para conquistar as condições de imprimir o seu significado de gestão à direção da Política de Assistência Social. É fato que o Governo Federal levava vantagem nesse processo porque dispunha de todo aparato institucional para difundir e impor as regulamentações que criava.

Desse modo, dizendo-se compromissado com a efetivação do SDPAS, o Governo Federal, subsidiado por dois poderosos ministérios - MPAS/SEAS e MARE, passou a acelerar o processo de gestão descentralizada e, por meio da NOB2, introduziu o seu modelo operacional/gerencial de formalização dessa gestão. A começar pela exigência, inadiável, da elaboração dos Planos Municipais e da instituição dos Fundos Municipais como condição para que o ente da federação pudesse pleitear e assumir a gestão da Política. Sem que tivessem feito essa opção, a questão da gestão foi colocada na ordem do dia dos órgãos e dos conselhos gestores. "[na] relação entre Estado e sociedade (...) em geral verifica-se a existência de um consenso em torno da relação positiva entre descentralização e maior eficiência e eficácia das ações na área social, havendo dissenso apenas quanto à forma de sua implementação... (COHN, 1998, p. 159)

À primeira vista, acredita-se que este projeto, de corte gerencial, seria o contraponto daquele projeto tradicional que compreendia a Assistência como um conjunto desarticulado e não sistemático de ações que pretendiam repor, eventualmente, algumas das carências mais manifestas por alguns indivíduos e grupos. O projeto tradicional, calcado no viés clientelista e assistencialista não desapareceu ou foi superado, na verdade, ele se repôs com outros contornos dentro do projeto gerencial. Este compreende uma atualização de inúmeros argumentos que postulam que a Assistência Social permaneça no campo da 'solidariedade' para aqueles sujeitos que estão 'interditados' do acesso aos direitos de cidadania.

Para superar as condutas clientelistas e assistencialistas, é preciso que estejam estabelecidas regras para os modos de funcionamento da Política de Assistência Social. É imprescindível que as condições de acesso aos recursos dos fundos públicos estejam normatizadas com a garantia de repasses sistemáticos de recursos e também a certeza de que, pelo fato, de estarem implementando ações sociais de natureza pública todos os executores da Política ficam sujeitos à aplicação dos mecanismos de controle e de avaliação.

A busca de alternativas para elaborar um modelo de gestão descentralizada que correspondesse às expectativas e contemplasse a trajetória histórica e cultural da assistência em nível local, passou a mobilizar, tanto os conselheiros como os técnicos dos órgãos gestores.

#### **4.1 A CONFLUÊNCIA PARA A DESCENTRALIZAÇÃO**

A pesquisa mostrou que em torno dos entendimentos, que os conselheiros constroem, o significado, para a noção de descentralização, articulam-se as idéias que dão forma à Política Municipal de Assistência Social.

*...a descentralização delega tarefas e delega poderes, ao mesmo tempo que você decide você também devolve a decisão através de camadas. E isso, apesar de muito se falar, é um exercício que na prática requer muita agilidade e muita disciplina...*

*De repente com a municipalização, a descentralização, você busca tudo aquilo que estava solto, até certa forma indisciplinado, para poder disciplinar, moralizar eticamente a questão do recurso público, a questão do atendimento, a questão da qualidade (...). A questão do conhecimento era fundamental para a implantação da descentralização (...). (A - Gov/Too)*

Segundo Draibe (1993), esse é o perigo de um princípio que pode servir como argumento consistente para vertentes teóricas e proposições políticas muito distintas. A reivindicação da descentralização aparece como cláusula significativa, tanto no projeto neoliberal, como no projeto democrático. Entretanto, o que vai diferenciar qual o valor da descentralização em cada um desses projetos é o significado atribuído e a intencionalidade pretendida.

Mas, não se pode ser ingênuo e achar que na experiência de um processo de descentralização esses significados e intencionalidades tendam a expandir as fronteiras teóricas que, a princípio, delimitam. Assim, é essencialmente válida a advertência de Draibe que: "...focalizar, tornar seletiva, envolver setores privados lucrativos ou não lucrativos e descentralizar não constituem - e nem podem assim ser considerados - monopólio da estratégia neoliberal ou conservadora e, por isso, não podem ser descartados sem maior reflexão." (DRAIBE, 1993, p. 99).

Segundo COHN (1998), no âmbito dos estudos sobre as políticas sociais, o princípio da descentralização comporta, pelo menos, duas razões explicativas, sendo elas: uma dimensão política, cujo efeito mais imediato seria a possibilidade de aumento da participação política e, com isso, a crescente democratização do Estado, tendo em vista a ampliação dos espaços públicos para a interlocução e a negociação das relações entre governo e sociedade. E uma dimensão econômica que objetivaria, *a priori*, maior racionalidade na relação custo/benefício da produção e distribuição, bem como no financiamento e na qualidade das ofertas dos serviços relativos a essas políticas sociais. Porém, é preciso não perder de vista que essas duas dimensões não são auto-excludentes e representaram, em algum momento, o enfoque estratégico da escolha que foi realizada pelos sujeitos que estavam decidindo como seria viabilizado o processo de descentralização.

O fato de essas experiências municipais de construção da Política da Assistência Social terem sido organizadas a partir do princípio da descentralização não foi ocasional e nem de pouca relevância. Por um lado, tratava-se de cumprir a LOAS e, por outro, era a única forma de os governos municipais poderem continuar tendo acesso aos recursos do Governo Federal. Porém, entre os próprios níveis de governo, não se abdicava de comandar a formulação das regras que favoreceriam a operacionalização da descentralização.

*...Dentro da NOB dizia como devia funcionar a descentralização, as competências de cada esfera de governo e a participação das organizações não-governamentais dentro desse processo. São momentos bem distintos; primeiro, a compreensão do Órgão Gestor, das suas finalidades, funções e objetivos, atendendo à legislação. Segundo, as competências e atribuições do Conselho constituído. Terceiro, o entendimento das organizações não-governamentais de que o Órgão Gestor estava trabalhando e organizando o Comando Único da Assistência...(A - Gov/Too)*

Nas experiências de Cascavel e de Toledo, a questão da gestão descentralizada foi bem acolhida dentro dos Conselhos porque, principalmente, por parte dos dirigentes das entidades sociais, havia essa reivindicação. Eles pareciam os mais interessados na operacionalização da gestão descentralizada porque pensavam que ela significava, ou melhor, resumir-se-ia no repasse direto e sistemático dos recursos públicos para o financiamento das ações, sem que isto implicasse qualquer interferência do poder público. Sendo assim, ficava garantida a continuidade dos serviços prestados e encerrava-se o ciclo daquilo que alguns dirigentes denominaram de prática vexatória, de "ter que passar o pires" para manter a entidade funcionando e os usuários sendo atendidos. *"... os recursos que as entidades recebiam eram basicamente da LBA, do Governo Federal e algum recurso que podiam conseguir com a primeira dama ou com o prefeito, mas para isso tinham que 'chorar muito, passar o pires', como elas gostam de falar" (E - Gov/Cvel).*

Curiosamente, no início, a questão da gestão descentralizada era objeto de manifestações ambíguas dentro do próprio segmento governamental. Se, por um lado, havia

aqueles que encaravam positivamente a descentralização porque acreditavam que assim o governo poderia se desincumbir das responsabilidades e se desobrigar de arcar com os custos que uma política pública exige, por outro lado, havia aqueles, principalmente os técnicos dos órgãos gestores, que discordavam e resistiam em assimilar a proposta da gestão descentralizada. Eles eram contrários, mais por postura corporativa, porque acreditavam que essa era uma forma de eles perderem o poder de controle sobre a área da Assistência Social. Mas, diferentemente, do que pensavam *"Para o governo cresceu o trabalho de fiscalizar a prestação de serviços das entidades, o que fez com que também crescesse a estrutura da Secretaria de Assistência Social."* (B - Gov/Too).

Desse modo, os primeiros embates dentro dos Conselhos Municipais foram entre os conselheiros governamentais (que eram técnicos do órgão gestor) e os representantes do segmento dos prestadores de serviços. Afinal, suas propostas para a construção da Política da Assistência divergiam num aspecto central - não desejavam partilhar o seu poder de deliberação sobre a Política porque, até então, cada um deles entendia de modo muito particular o que seria a assistência. Entretanto, para construir as versões locais da Política de Assistência, cada um desses sujeitos teve que fazer importantes concessões. Por parte do poder público era importante conseguir superar a idéia de que política pública coincide, ou é sinônimo de política estatal ou governamental.

*...muitos podem dizer que é preciso o Município [poder executivo] estar com a placa [de que é o executor] para dizer que [aquela ação ou programa da Política] é pública. (...) se o Município tem programa ou se ele financia uma entidade (...) [que pode] implementar com o auxílio do poder público, porque vai se criar uma estrutura paralela para atender ao mesmo público, com o mesmo dinheiro? [Ou] ter até que gastar mais para construir tudo?! (...) No meu entendimento só se garante a política pública fazendo essa ponte da descentralização dos recursos. (A - Gov/Too)*

Os prestadores de serviços estavam acostumados com uma forma de apropriação dos serviços e do isolamento das entidades. Mas, era necessário romper com esta forma de controle e de encurralamento da assistência, pois, se as entidades colocavam-se disponíveis para receberem

recursos dos fundos públicos, elas também deveriam estar abertas para o controle público desses serviços.

*O serviço dessa entidade é público, o daquele entidade é público porque ele já vem sendo financiado, parte pelo poder público e parte pela sociedade. Ele é público e só não tem a placa da prefeitura municipal ou dos governos estadual e federal. Ele não é um serviço estatal, mas é público. Se voltar a idéia de que público tem que ser estatal nós vamos ter um sucateamento do que já existe e vamos ter uma ineficiência estatal porque ele [governo] não dá conta e também não tem continuidade aquilo que [um determinado governo] faz - o que um monta o outro desmonta... Não está bem claro ainda [para os que têm participado das discussões da Política de Assistência] se esse público que é financiado pelo poder público ele é público. A entidade é pública, mas há uma dinâmica muito grande de interpretações. (A - Gov/Too)*

As supostas contradições entre esses conjuntos de representantes foram, progressivamente, sendo superadas. Afinal, os dois não desejavam que a descentralização interferisse em sua capacidade de comando. Com as arestas aparadas, porque compreenderam que defendiam o mesmo significado de descentralização, os referidos representantes voltaram-se para os trabalhos nos Conselhos e nos Órgãos Gestores, os quais foram avançando na direção da descentralização com a introdução de diferentes mecanismos para a gestão da Política. Em grande parte, esses mecanismos correspondiam às determinações do CNAS, do MPAS/SEAS e dos Decretos Presidenciais. Contudo, isso não minimizava e nem desmerecia o trabalho empreendido pelos Conselhos e Órgãos Gestores, para que, nesses municípios, a implementação dos instrumentos de gestão se incorporasse as suas experiências, sem anular as proposições das instâncias locais.

Nos CMAS's e entre os técnicos dos Órgãos Gestores de Cascavel e de Toledo, os argumentos gerenciais têm tido importante respaldo. Talvez, a melhor explicação para isso seja a da incorporação a-crítica das orientações políticas e técnicas que o MPAS/SEAS, no governo de FHC, imprimiu à concepção da Política de Assistência Social. A justificativa para a gestão gerencial era que, por meio dela, era possível resolver dois sérios problemas: a moralização da administração pública e a otimização da aplicação dos recursos públicos.

Não por acaso, nos documentos dos Conselhos e, também, nas temáticas das Conferências, nas três esferas de governo, a partir de 1998, a questão da Gestão passou a ocupar amplo espaço nos fóruns deliberativos dessa Política. Com o objetivo de consolidar uma proposta de gestão, muitas vezes, os Órgãos Gestores e os Conselhos tornaram explícitas suas divergências.

Nesse processo de escolhas e de definição de alternativas seguidas pelos municípios com relação à criação de suas Políticas Municipais de Assistência Social (PMAS), no caso do CMAS-Too, prevaleceu o entendimento de que, para garantir maior sistematicidade e durabilidade do que se desenhava como sua PMAS, era importante assimilar as ferramentas de gestão definidas na NOB2. Para isso, o CMAS acatou a sugestão do Órgão Gestor e transformou em Resoluções o que tais ferramentas exigiam, como: a adoção dos procedimentos da Descentralização, do Monitoramento e da Avaliação da Política e da Rede Assistencial. Esses passos tornaram-se movimentos constitutivos do funcionamento da Política, independente de serem cobrados pelos outros níveis de governo.

O caminho seguido pelo CMAS-Too, tem relação com um dado valor que está bastante difundido no município, qual seja: valoriza-se, sobremaneira, tudo aquilo que está organizado, regrado, padronizado, que tem uma rotina definida e assimilada por aqueles que dela fazem parte. A rotinização do funcionamento da Política Municipal de Assistência Social cumpre com a finalidade de preservar a sua estabilidade, o que, na visão de um entrevistado, traduz-se por: *'cada um faz a sua parte e o todo se completa'!*

*...Eu sempre penso assim: a função que me é dada, seja ela de gerenciar ou não, eu sempre encaro como um momento de realizar algo, ter construído algo com o meu perfil. Há algo que eu trago comigo desde casa - nunca fazer alguma coisa que só tenha impacto hoje. Eu tenho uma visão de administração, não penso em realizar alguma coisa que só sirva para hoje. Eu tenho uma visão de longo prazo e já sofri muito com isso porque não é todo mundo que alcança essa visão, principalmente no poder público onde a visão é de curto prazo, é uma visão imediatista (...). Aqui na área social a gente começou a desencadear coisas e está perseverando a visão de longo prazo. Nós somos a única Secretaria que pensa a longo prazo, alguém tem que começar (...). (A - Gov/Too).*

Outro aspecto importante é que no comando do Órgão Gestor e do CMAS-Too, estavam pessoas que acreditaram e investiram para que a Política fosse organizada segundo uma orientação gerencial, compatível com o projeto de Reforma do Estado. Por uma "inusitada" coincidência, os interesses políticos convergiram: *"...esse processo de organização sempre foi acompanhado pelo poder político, pelo 'Poder Executivo' [leia-se o Prefeito]. Sempre com o seu respaldo para que a Política Municipal de Assistência Social pudesse ser implantada. Havia algumas restrições, algumas tentativas de dizer que não ia funcionar, que não era bem assim..."* (A - Gov/Too).

O projeto para a Política Municipal de Assistência Social de Toledo (PMAS-Too) teve como eixo um dado entendimento da descentralização, o qual significava a garantia do repasse sistemático de recursos para os prestadores de serviços. Para esse eixo convergiram os interesses dos segmentos governamental e não-governamental.

Desde o início do seu funcionamento, o CMAS-Too, reivindicava a instituição de uma forma de repasse de recursos (*per capita*) para as entidades. Isso foi se adensando até chegar a constituir-se em Proposta Aprovada pelas Plenárias da II e III Conferências Municipais de Assistência Social, ocorridas em 1997 e 1999, respectivamente, em que a plenária aprovou: o "Repasse de recursos municipais às instituições sociais de acordo com sua necessidade e número de usuários atendidos, via Fundo Municipal" (1997) e "Que se crie a nível municipal a política de *Per Capita* à criança e adolescente de 7 a 17 anos, definindo-se critérios claros, precisos, correspondendo-se aos atendimentos prestados pela instituição." (1999).

A reivindicação para que se cumprisse com a LOAS e se estabelecesse o Fundo Municipal era um ponto de contínuo conflito entre os segmentos governamental e não-governamental dentro do CMAS-Too. Porém, detectou-se, na análise da documentação, que o segmento não-governamental nunca formulou uma proposta para discutir, fosse diretamente com o Órgão Gestor ou dentro do Conselho. O Órgão Gestor antecipou-se e conseguiu elaborar uma proposta que contemplava a principal reivindicação dos prestadores de serviços.

*Primeiro fomos ver a legislação, como organizar o Sistema de Parcerias. Depois fomos ver a questão do Orçamento, que teve que ser revisto, remontado, reelaborado, reestruturado na sua íntegra para poder receber e transferir recursos. Tivemos que buscar recursos para poder alocar na contrapartida, o que não estava previsto. (...) para organizarmos isso tudo fizemos um longo aprendizado dentro da Contabilidade, tivemos que aprender orçamento, aprendendo a fazer porque não existia o tempo para aprender e depois fazer. Depois fomos ao Jurídico onde tivemos que legalizar essa prática de descentralização. Dos trabalhos normativos, o primeiro deles foi o Decreto n. 220. Depois passamos ao Planejamento, queríamos incluir na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) no Plano Plurianual (PPA) e no Orçamento - as novas práticas da Assistência Social! Cercada desses três eixos (Planejamento, Contabilidade e Jurídico) não tinha porque dar errado, porque são os pilares de sustentação de qualquer política pública. E, atrelado a isso, a vontade e o desejo do 'Poder Executivo' [Prefeito](...). (...) é interessante a interpretação que cada profissional faz desses instrumentos jurídicos, porque se você pegar a NOB-AS não está [descrito] - ir ao planejamento, a contabilidade, ao jurídico. A NOB vai te dizer: proporcionar a descentralização, fortalecer a Rede. Esse sistema de Rede a gente adotou no Per Capita.[Para a implantação] fizemos no Município uma capacitação do Sistema Descentralizado, capacitamos as entidades e depois chamamos o Conselho de Assistência. Explicamos como seria o Sistema de descentralização e qual seria a competência dele [Conselho] nesse processo. Aí começou a clarear porque daí ele se canalizou naquilo que era de sua competência dentro do processo de descentralização... (A - Gov/Too).*

Inicialmente, e por um período determinado de tempo, o Programa foi instituído pelo Decreto Municipal n. 220/98 (de 18/08/1998). E, constatada sua viabilidade, o Órgão Gestor, a Secretaria de Assistência Social do Município (SAS), regulamentou-o através da Portaria n. 001/2000 (de 04/05/2000) e transformou-o num projeto para a apreciação do CMAS. Mediante a aprovação do projeto, essa Secretaria solicitou ao Chefe do Executivo que o remetesse para a Câmara de Vereadores como uma proposta de lei municipal; assim surgiu Lei "R", n. 49 (de 26/12/2000), que **Autoriza o Município de Toledo a conceder auxílio financeiro às entidades assistenciais, visando à implementação de projetos e ações na área de assistência social.**

...A implantação do Programa de Implantação, Regulamentação e Financiamento de Serviços Assistenciais, Ação Continuada às Entidades de Assistência Social no município de Toledo [*Per Capita*] tem como objetivo estabelecer normas e diretrizes para a implantação da política de assistência social, visando o atendimento e serviços assistenciais, formalizando o estreitamento de parcerias, entre governo municipal e as organizações de assistência social da sociedade civil organizada, para a prestação de serviços assistenciais e ampliação das condições produtoras de serviços com qualidade.

O Programa prevê o atendimento ao cidadão (...) totalizando 1.014 atendimentos mensais, representados por sete entidades de atendimento.

A implantação do Programa prevê a disponibilização orçamentária mensal no valor de R\$ 42.260,00 dos cofres públicos municipais, transferidos ao Fundo Municipal de Assistência Social, sendo o município inovador na implantação desta política a nível nacional. (Prefeito Municipal Derli A. Donin, cópia do discurso proferido em 05/05/2000, quando da Ocasão da Implantação do Programa *Per Capita*)

É importante deixar claro que o **Programa *Per Capita*** era a resposta para as insistentes cobranças do CMAS, para que o município instituisse o seu sistema de financiamento da Política de Assistência, ou seja, que explicitasse e regulamentasse a forma de acesso ao Fundo Municipal de Assistência Social. No Relatório de Atividades do CMAS, do ano de 1998, consta que: "Reaberta a discussão sobre a Per Capita a ser repassada pelo município às entidades. Determinando que se envie ofício ao Prefeito Municipal." Isso ocorreu porque não obtiveram respostas ou indícios sobre o tipo de acordo que haveria no financiamento a ser implementado: "O assunto Per Capita, por parte das entidades toledanas [reivindicando uma resposta] por parte do poder público, entrou em pauta 05 (cinco) vezes durante o ano, porém sem resposta para a sua efetivação." (Relatório Anual de Atividades do CMAS - Toledo, exercício 1999).

Enfim, no CMAS-Too parece consensual que essa forma de descentralização (repasso sistemático de recursos) representa a conquista mais positiva de um processo democrático. "...[O *Per Capita*] é um estágio de amadurecimento que o setor governamental chegou e para isso tem que estar bem envolvido e conhecer a realidade para aceitar tirar essa questão da politicagem da Assistência Social, acho que isso é um avanço muito grande." (B - Gov/Too).

Com os recursos diretamente em mãos, cada entidade tem a possibilidade de definir, com mais agilidade, o funcionamento do seu serviço. Essa forma de repartição do recurso público desobriga a Prefeitura Municipal de uma série de procedimentos para a aquisição de produtos e serviços. Isso é percebido positivamente porque tende à eliminação de práticas de favorecimento e de corrupção. Além disso, tende a tornar o uso dos recursos públicos mais transparentes para toda a coletividade, porque um número maior de pessoas passa a ter a responsabilidade de escolher a melhor forma de aplicação desses recursos.

...Uma experiência participativa bem sucedida é aquela em que os atores sociais aceitam dividir com o governo, depois de sensibilizados para tanto, as responsabilidades pela execução das políticas, podendo inclusive assumir diretamente os custos de sua implementação. Quanto ao princípio da publicidade é interessante perceber que a prestação de contas é muito mais uma forma de dar visibilidade aos atos do governo, do que propriamente responder às demandas de uma cidadania ativa que exercita o princípio do controle social... (TATAGIBA, 2003, p. 47-48)

Ainda que não tenha sido fácil, Toledo acabou conseguindo encontrar o seu próprio caminho acreditando e investindo numa alternativa inovadora: o sistema de descentralização iniciado com o Decreto Municipal n. 220/98, tornou mais ágil as relações jurídicas e institucionais entre os órgãos da administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos. E, também, propiciou que o Órgão Gestor e o CMAS fossem dialogando e amadurecendo o caminho aberto pelo Decreto. Posteriormente à Lei Municipal, confirmou-se o modelo de gestão descentralizada na Política Municipal de Assistência Social de Toledo. Com o *Programa Per Capita*, o Órgão Gestor cumpria com as prerrogativas da descentralização financeira e o Conselho afirmava-se como instância co-partícipe da gestão da Política.

A ampla divulgação do valor (político e democrático) da descentralização possibilitou que o Prefeito Municipal e técnicos do Órgão Gestor reforçassem a validade e a pertinência do caminho, da escolha política, que colocou o município de Toledo numa posição de destaque nacional. Toledo foi precursor na implantação de uma política de financiamento da Assistência Social que observa o trabalho desenvolvido pelos setores público e privado.

O processo de municipalização e de descentralização efetiva-se através de ações conjuntas para a inversão do modelo assistencialista, bem como, [para que] não se crie a política de prefeiturização.

A municipalização é a ação conjunta, com co-responsabilidade efetivada no repasse de recursos nas três esferas, para a operacionalização da assistência social de fato.

(...) A descentralização, colocada como transferência de encargos e responsabilidades, pelas esferas, vem sendo administrada no município de Toledo com muita seriedade e compromisso.

(...) A Secretaria de Assistência Social, em conjunto com o Conselho Municipal de Assistência buscaram a valorização das entidades e organizações não-governamentais, estabelecendo a relação de partilha de responsabilidades. Ainda na valorização, buscou o fortalecimento destas entidades para a elevação do padrão de qualidade dos serviços prestados,

estabeleceu-se e adotou-se critérios transparentes e democráticos com relação à rede prestadora de serviços. Elaborou o Plano Municipal de forma participativa e democrática na busca da inclusão das ações e busca de recursos junto ao orçamento municipal. Elaborou e firmou convênios com as entidades visando o repasse financeiro via Fundo Municipal de Assistência Social, recursos e atendimentos acompanhados pela Comissão de Fiscalização.

Desta forma, a descentralização da política de assistência social em Toledo acontece. Acontece por crescer da dinâmica do fazer e entender a dinâmica do processo de construção do ser humano enquanto ser de direito e de livre acesso. Acontece porque há interesse por parte do poder público em fazer acontecer, bem como há interesse do Conselho em ver as ações serem concretizadas.

(TOLEDO, 2001b, p. 01).

No caso de Cascavel, a construção da Política Municipal de Assistência Social (PMAS-Cvel), também, iniciou-se pelo viés da descentralização e com a implantação do Fundo Municipal. O Conselho decidiu que "... O repasse de verbas da Prefeitura para as entidades é feito através de convênios.... Através de projetos apresentados o Conselho irá analisar o desempenho das entidades, ... que será feito através do Monitoramento, ... bem como a análise das prestações de contas serão feitas pelo Conselho". (Primeiro Livro Ata, pág. 85, reunião de 23/09/99).

O CMAS-Cvel teve dificuldades para encontrar a sua alternativa de financiamento da Política Municipal de Assistência Social. Foi no ano de 2000 que o Conselho regulamentou o **Sistema de Avaliação de Projetos**<sup>96</sup> e colocou em funcionamento os procedimentos de solicitação e de repasse de recursos do Fundo Municipal. *"Hoje o processo é diferente, para solicitar recursos elas [entidades] mandam o projeto que vai ser analisado, com seriedade, com imparcialidade, sem questões de preferências. Mas, ainda assim, elas gostam de ir lá e 'passar o pires' junto ao prefeito, ao vereador. Na verdade é uma forma de elas tentarem pressionar, porque usam essa pressão no Conselho."* (E - Gov/Too). A descentralização, iniciada com este **Sistema**, destina-se ao financiamento dos serviços executados pelas entidades sem fins lucrativos que pleiteiam o financiamento da ação especificada.

---

<sup>96</sup> Esse **Sistema** foi normatizado pelo CMAS-Cvel através das Resoluções: n. 02/2001 (Cria a Comissão de Orçamento e Finanças- COF), n. 005/2002 (Renovação de Convênios), n. 002/00 (Critérios para Obtenção de Registro), n. 007/2001(Documentação para Registro) e Instrução Normativa n. 01/2001 da COF/CMAS (Disciplina a Prestação de Contas). (Anexo 7).

Cascavel não adotou o mesmo caminho de Toledo mas, também, teve que estabelecer uma certa padronização para a implementação de sua Política Municipal. "*Na área da Assistência Social, nesses últimos dois anos, eu ajudei a criar, tornar realidade duas creches. Através de visita do Conselho nós ajudamos a coordenar e organizar, colocar dentro das normas e padrões...*" (I - Não-gov/Cvel). Contudo, é consensual, dentro do Conselho, que não se tem conseguido fazer os investimentos necessários para reduzir os efeitos das desigualdades sociais que são evidentes e urgentes.

Os mecanismos criados pelo CMAS-Too e pelo CMAS-Cvel, para disciplinar as formas de acesso aos recursos dos Fundos Municipais de Assistência Social são diferenciados porque, no caso de Toledo, o instrumento para o financiamento, **Programa Per Capita**, contempla tanto programas e serviços desenvolvidos pelos órgãos públicos, quanto aqueles executados por entidades sociais sem fins lucrativos. O volume de recursos disponibilizado tem como base de cálculo um valor unitário estipulado para o tipo de atendimento prestado<sup>97</sup>. Nesse caso, as ações executadas pelos entes público e privado têm uma forma de financiamento isonômico e ficam sujeitos aos mesmos critérios de avaliação.

<sup>97</sup> Tabela do **Programa Per Capita**

Ação	Valor Per Capita
Creche Manutenção - 8h/diárias	R\$ 25,00
Atend. Grupo de Convivência - 6h/semanais	R\$ 10,00
Prevenção de Deficiência (PPD) - 4h/diárias	R\$ 70,00
Enfrentamento à pobreza (abrigo/albergue)	R\$ 6,00
Atend. Cça. e ao Adol.( PIÁ) - 4h/diárias	R\$ 35,00
Atend. Cça. e ao Adol. - abrigo	R\$ 40,00
Atend. Cça. e ao Adol. - bolsa	R\$ 35,00
Atend. à família vulnerabilizada	R\$ 60,00

FONTE: ANEXO 1, DA LEI "R" N. 49/2000 (OU DECRETO N. 220/98).

*Se a Rede formada estiver em condições de estruturar um serviço aonde ainda não existe, então nós incluímos essa entidade no Per Capita e ela vai receber para fazer o atendimento. Caso contrário, o Município assume e coloca o programa dele lá. Essa é uma visão de descentralização. Na minha cabeça não cabe ao Município ter que fazer o programa e deixar de financiar o que existe. (A - Gov/Too)*

Na medida em que esses Conselhos se reconhecem como estruturas co-partícipes do processo de avaliação e de controle na implementação da Política de Assistência Social, eles passam a valorizar, de modo diferente, os instrumentos de convênio e de repasse de recursos que permitem um acompanhamento mais próximo da relação entre poder público e entidades/organizações privadas. Nesses instrumentos de funcionamento das Políticas estão delineados alguns dos parâmetros para a transparência/publicização da relação entre o público e o privado. Assim, torna-se mais plausível e adequado realizar o controle social, que não é uma prerrogativa exclusiva do Conselho, mas uma atribuição de todos aqueles que participam da Política de Assistência Social em qualquer nível de governo.

Nos casos de Cascavel e de Toledo, é possível afirmar que a idéia da descentralização não tinha o mesmo significado para os sujeitos que estavam envolvidos com a construção da Política. E cada um desses sujeitos tinha uma aspiração específica, sendo elas:

- por parte do setor governamental, a descentralização significava poder contar e dividir a atuação na área social com um variado conjunto de entes jurídicos. Como o poder público municipal não tinha forte atuação na execução direta de serviços assistenciais, ele não estava preparado para arcar com as novas responsabilidades que a Constituição de 88, o ECA e a LOAS passavam a exigir. Daí a vantagem de partilhar os recursos da área social entre as entidades sociais, ong's e organizações do terceiro setor que tinham inserção e experiência com a execução de trabalho social.

*Se nós não apoiarmos as ong's e o terceiro setor, como governo, nós temos que assumir porque esse tipo de população não pode ficar desassistida. Então é melhor nós financiarmos essa Política de Assistência Social através das ong's do que nós do poder público assumirmos. A gente chegou num consenso no decorrer do trabalho, dentro do município, que seria mais*

*econômico e viável para o poder público repassar esse valor Per Capita para as entidades e elas trabalharem conosco resolvendo os problemas. (B - Gov/Too).*

- por parte das entidades sociais, havia a demanda e o interesse de que se estabelecesse e se garantisse uma forma continuada de repasse de recursos a fim de que elas pudessem executar os seus serviços com mais segurança, estabilidade e previsibilidade. Para elas, a descentralização implicava apenas a questão financeira porque, até então, não houvera mecanismos de interferência do poder público nos serviços que elas prestavam. A questão de como participar da responsabilidade, de conceber e zelar pelo funcionamento da Política de Assistência não era algo que estava no horizonte imediato dessas entidades e organizações sociais.

*...Tem entidade que vem buscar o Registro só porque é uma exigência para se ter o recurso, elas só se interessam quando sabem que têm alguma vantagem. Acho que existe uma mudança pequena, sutil, mas acho que de tanto a gente marcar em alguns aspectos (...). Então elas começaram a perceber que a entidade assistencial tem que ter uma qualidade, tem que oferecer uma organização, tem que ter uma estrutura. A gente cobra muito e elas começaram a perceber alguma coisa, alguma mudança (...). Estamos muito conscientes de que apesar da LOAS ter dado toda essa projeção para a área da assistência, tudo ainda é muito difícil por causa dessa questão orçamentária, isso desanima um pouco. Para a Política funcionar tem que ter dinheiro para fazer acontecer. (E - Gov/Cvel).*

*...Então começou todo esse processo e a gente falava - porque não se repassa um valor [para as entidades] e pronto! Não sei se naquela época se falava de per capita, acho que não era isso. Se falava em um valor pelo número de atendimentos porque, até então, a gente dependia da boa vontade, do favor do prefeito. (C - Não-gov/Too).*

- por parte dos usuários, a descentralização significava a possibilidade de interferir, tanto nos destinos dos recursos, quanto na quantidade e qualidade dos serviços prestados, tanto aqueles que são executados pelo órgão público, quanto pelas entidades e organizações de direito privado sem fins lucrativos.

*Nós cobrávamos muito. Eu cobrava muito [de fulano] as informações, principalmente, no que tangia às prestações de contas das entidades (...). Isso é uma coisa que tem que ser mais clara, com mais clareza, com mais transparência... (I - Não-gov/Cvel).*

A defesa do princípio da descentralização era um poderoso argumento para as escolhas políticas do Órgão Gestor como as do Conselho, para chegarem a uma definição da Política de Assistência.

*Na descentralização da Política de Assistência, os Conselhos [CMAS e CMDCA] tiveram um papel fundamental porque cobraram muito do órgão governamental um auxílio mais direto e freqüente para essas ong's. Os Conselhos tiveram papel principal nessas mudanças, eles conquistaram isso. (...) acho que se tem que ter muita persistência para conseguir efetivar várias e diversas questões. Você não pode desistir no meio do caminho, você recua um passo para trás, mas dá três ou quatro à frente. Você sempre tem que trabalhar em parceria. (B - Gov/Too).*

Mas, a continuidade e o aperfeiçoamento do funcionamento da descentralização, dependem muito de como os conselheiros e os dirigentes do poder executivo vão continuar concebendo a Política de Assistência Social e de como vão equacionar os "custos políticos" decorrentes de processos de criação mais autônomos e democráticos dessa Política.

*...Toda a nossa linha mudou e nossas conquistas são muito grandes, [a manutenção desse padrão da Política Municipal de Assistência Social] vai depender muito da ginga política dos que estão aí [no Executivo e no Conselho]; se eles souberem driblar isso [os adversários políticos] aí tudo bem, mas se não souberem...*

*Porque quando troca a Administração também ocorre a mudança dos 'governamentais' [conselheiros] e acontecem algumas perdas muito significativas. E tanto o Conselho como o Órgão Gestor, têm perdas significativas. E, conforme a visão do novo administrador, nós perdemos muitas informações e o Conselho fica travado. Era isso que no início limitava o nosso trabalho, na falta de informações a gente não sabia por onde começar a brigar. A gente fica sem argumento, a gente não pode chegar no 'achismo'. Sem informação e sem uma pessoa forte [do governamental] ao nosso lado no Conselho a gente sente muito. Antes tudo era mais simples, hoje não. É preciso muito mais organização. (D - Não-gov/Too).*

*Hoje, as entidades têm uma força muito grande até para questionar aquele que vier a se tornar o Prefeito. Se acontecer de aquilo que a gente conquistou cair por terra, a gente tem certa força na sociedade de Toledo. As entidades têm uma força mas nem fazem uso disso, será que não estaria na hora de usar? (C - Não-gov/Too).*

O custo de ter que 'abrir', tornar mais transparente e acessível as informações e as destinações orçamentárias é inerente ao processo de descentralização. Aceitar o desafio da

publicização do orçamento e das prestações de contas da área da Assistência Social é uma novidade em termos de administração pública nesse país.

... o Município é inovador e pioneiro na execução da Política Municipal de Assistência Social (...) demonstrando-se a efetiva e constante preocupação da administração municipal em oferecer à população toledense o melhor desempenho possível na área e bem como oportunizar o desenvolvimento da qualidade dos serviços prestados para todas as entidades. A Secretaria de Assistência Social vem trabalhando no assessoramento técnico junto às entidades, capacitando-as para o desenvolvimento de um trabalho capaz, eficiente, que vise resultados de impacto e resultados sócio-econômicos junto ao município. As entidades passaram por amplo treinamento durante vários meses, visando à operacionalização e utilização adequada dos recursos públicos e a adequação das entidades às exigências preliminares para firmar convênio. O convênio prevê o repasse mensal de R\$ 53.610,00 oriundos de recursos próprios do município repassados ao Fundo Municipal de Assistência Social, o qual repassa às entidades de atendimento, proporcionando um atendimento direto a 1292 cidadãos (...), da mesma forma assinam convênio com o município através do Fundo Nacional de Assistência Social 06 (seis) entidades de Assistência Social que passam a receber o valor de R\$ 28.971,98. Perfazendo um total de 1804 cidadãos atendidos diariamente nas instituições. Os recursos, ora repassados para as entidades conveniadas, totalizam mensalmente R\$ 88.326,37 para o atendimento de 3096 cidadãos de forma direta.

As entidades que assinam convênios serão fiscalizadas pelo Conselho Municipal de Assistência Social, juntamente com equipe técnica da Secretaria Municipal de Assistência Social que fará o acompanhamento através do Monitoramento e Avaliação, bimestralmente. (Prefeito Municipal Derli A. Donin, cópia do discurso proferido em 05/01/2001, quando da Ocasão da Renovação do Programa *Per Capita*.)

Se, por um lado, para o Poder Público Municipal a descentralização pode reduzir os custos da implementação da Política de Assistência Social, por outro lado, ela vai fazer com que esse Poder tenha a necessidade de estabelecer uma interação mais permanente com aqueles com quem divide as responsabilidades para executarem dos serviços.

*... é melhor nós financiarmos essa Política de Assistência Social através das ong's, do que nós do Poder Público assumirmos. A gente chegou num consenso, no decorrer do trabalho, dentro do município, que seria mais econômico e viável para o Poder Público repassar esse valor Per Capita para as entidades e elas trabalharem conosco resolvendo os problemas" (B - Gov/Too).*

*...Quando o recurso aperta elas [entidades] falam que vão entregar o serviço para o poder público, elas sabem que estão fazendo um trabalho que é de interesse do governo, que é*

*importante para o governo e que eles têm essa parceria. Só que a preocupação delas é no sentido dos recursos, de vir os recursos, mas não da melhoria dos serviços enquanto serviços públicos e de direito do usuário, do cidadão. (...) Essa visão dos direitos é complicadíssima ... (E - Gov/Cvel).*

Um processo de descentralização democrático requer a ampliação dos espaços e das formas de apresentação e de representação dos interesses, bem como dos custos financeiros que representa. Um processo dessa natureza exige o caminho do diálogo e da negociação para se elencarem as prioridades e estabelecerem-se os critérios capazes de definir aquilo que é tido como relevante para ser financiado e o que vai compor o orçamento - a divisão e a alocação dos recursos.

*...nós estamos organizando uma descentralização administrativa e financeira que é inédita. Estamos organizando os projetos da forma como tem que ser - no entendimento do serviço público e para o atendimento do indivíduo particular (...). Temos o retrato de uma descentralização formada, um orçamento composto e uma equipe profissional qualificada. Uma coisa que percebo como Órgão Gestor, (...) na efetivação da descentralização (...), é que nós pecamos nas discussões. Nós descentralizamos sem muita discussão (...), então, não dava tempo para buscar fazer as coisas como gostaria de fazer... (A - Gov/Too)*

O aprofundamento do processo de descentralização coloca no centro dos debates e das disputas as escolhas, as proposições e as intencionalidades dos sujeitos que interagem nesse processo. A realização da descentralização promove mudanças nas rotinas, previamente estabelecidas, porque ele muda as correlações de forças e as formas de exercício do poder. E, nem sempre, os indivíduos estão abertos para aceitarem a interferência de outros sobre algo em que eles acreditam que é de sua propriedade.

Nós aprendemos que se você quer fazer assistência social lá fora [do setor governamental] que faça. Não vá fazer a assistência social jogando a responsabilidade para o governo porque isso pode acontecer [ a interrupção do trabalho devido ao corte de verbas]. Então, se você tem estrutura para fazer, faça. Se não tem não é correto, como a gente vê muitas instituições que querem colocar um trabalho mas querem que o governo pague 100% dos gastos. (H - Gov/Cvel).

*A gente tem sempre o Monitoramento, as visitas, mas infelizmente não é na frequência que gostaríamos para demonstrarmos mais para a sociedade, demonstrar a nossa preocupação*

*(...). Pelo fato das cobranças virem do governo municipal e pelo fato desse [governo] estar mais próximo e também sofrer uma pressão política maior, eles [dirigentes de entidades] acham que podem dar um 'jeitinho' e já não mostram tanto medo, tanto receio quanto como se fosse [no tempo] da LBA ou de outra esfera de governo (...). Aqui eles acham que quanto mais próximo melhor porque podem conversar com o Prefeito, com o vereador, para ajeitar as coisas. Tanto é que se a gente cobra elas acham que é só ir lá na rádio, reclamar, que vai resolver. (E - Gov/Cvel).*

A LOAS exige organização descentralizada da Política de Assistência mas, para se chegar a esse estágio, não bastava o registro legal. Era fundamental que os conselhos e órgãos gestores assumissem esse compromisso e propusessem as condições para chegarem a um nível de funcionamento da Política com base numa Rede de Serviços descentralizada, que abrangesse desde a ação mais emergencial até a de maior complexidade.

Um dos documentos que fixam as bases do compromisso com a descentralização é o Plano Municipal de Assistência Social. Nos municípios de Cascavel e de Toledo, em tempos diferenciados, foi amadurecendo a concepção de descentralização e os seus respectivos Planos tiveram a preocupação de destacarem os mecanismos adotados para efetivá-la. Nesses documentos estão pontuados os elementos considerados imprescindíveis para a construção do processo de descentralização, sendo eles: a questão orçamentária, a participação popular, o controle social, a partilha do poder e o acesso aos serviços.

Para o CMAS-Cvel:

**PLANO DE 1996:** (...)f) Descentralização (...) do atendimento aos usuários da LOAS (...) e (...) b) Efetivação da participação popular, através do envolvimento do Conselho Municipal de Assistência Social em todas as decisões da área da Assistência (...).

**PLANO DE 1997:** (...) Organizar as ações em sistema descentralizado e participativo, articulando meios, esforços e recursos como forma de dar continuidade ou pôr em prática os serviços, programas e projetos...

Para o CMAS-Too:

**PLANO DE 1999:** A efetivação do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social previsto na LOAS tem amadurecido no município de Toledo. Desde 1994, o município,

através de suas organizações que atuam na área, tem buscado informações e encaminhado este processo. A representação do município no Fórum Microrregional de Assistência Social de Cascavel, desde sua implantação, tem mobilizado com mais agilidade o processo de implementação da LOAS.

Em 1995 criou-se o Órgão Gestor municipal, o Conselho e o Fundo Municipal de Assistência Social (...).

O primeiro Plano Municipal foi elaborado em 1996, trazendo a oportunidade, de pela primeira vez, se fazer o levantamento da rede prestadora de serviços (...).

O processo de elaboração do Plano nesse ano, [1999], foi uma oportunidade coletiva de se conhecer a totalidade da Rede e levantar necessidades para o aprimoramento do trabalho efetivado pelo Sistema Descentralizado e Participativo no município. A execução das ações assistenciais acontece no município, no local. A idéia da municipalização é justamente a compreensão de que é no município, no local, que as 'coisas' se efetivam, é no local em que se vive. As necessidades sociais estão num local definido histórica e geograficamente.

A perspectiva da descentralização busca garantir ao município, ao local, maior poder de decisão sobre a execução, gerenciamento, controle e fiscalização das ações assistenciais. Estas não são atribuições específicas do governo, a sociedade civil organizada também tem atuado neste campo, mas segundo a LOAS é o Estado que tem a 'Primazia da responsabilidade na condução da política de assistência social em cada esfera de governo' (Art. 5, inciso III). Precisa-se caminhar para a consideração coletiva do que é a responsabilidade do Estado e do que é a responsabilidade da sociedade civil no sentido da co-responsabilidade na construção e efetivação da política de assistência social. Tal encaminhamento justifica-se uma vez que a própria LOAS define em seu Art. 1º que as ações podem ser de iniciativa estatal e/ou da sociedade civil.

O processo de articulação entre Estado e Sociedade civil tem acontecido em Toledo de forma construtiva. A convivência nas diferenças tem amadurecido o aprendizado democrático. A experiência Conselho Municipal, espaço público privilegiado para tal exercício, tem oportunizado a vivência coletiva das contradições intrínsecas ao processo social (...).

As atribuições do Conselho têm sido desenvolvidas na medida das condições apresentadas em cada momento (...).

Sendo assim, a construção da política municipal de assistência social de Toledo é um processo coletivo e expressará o nível de amadurecimento dado pelo grau de consciência possível dos diferentes sujeitos envolvidos neste processo, no momento.

Aquilo que era comum e consensual, que fazia a convergência das intencionalidades, dentro dos CMAS's, entre os representantes do segmento governamental e os representantes do segmento não-governamental, os quais disputavam as formas de construção das Políticas Municipais de Assistência Social (PMAS's), era a reivindicação da descentralização. A

descentralização foi o elemento central da "confluência (perversa"<sup>98</sup>) entre uma proposta mais reformista (por parte daqueles que não queriam abrir mão da capacidade de ser dirigente) e uma proposta mais progressista (por parte daqueles que reivindicavam participar das decisões porque entendiam que deviam influir na direção das PMAS's).

A investigação sobre as experiências de construção das Políticas Municipais de Assistência Social de Cascavel e de Toledo permite afirmar que as disputas para se imprimir um formato, de acordo com o direcionamento dessas Políticas, foram baseadas em uma mescla, com a interpenetração de alguns dos elementos do Projeto Conservador e do Progressista, principalmente, com relação ao princípio da gestão descentralizada que tornava comum as demandas dos dois projetos. Mas, é preciso deixar claro que essas disputas não estão encerradas pois, se em alguns momentos, nos Conselhos, prevaleceu a interpretação da gestão, como que resumida em técnicas de gerência, em outros momentos continuam sendo repostas as demandas pela ampliação da participação e pela democratização da política.

#### **4.2 A ESTRATÉGIA DA CAPACITAÇÃO/ASSESSORIA**

A estratégia desenvolvida pelos Órgãos Gestores para buscar a adesão para os seus projetos foi viabilizada através do que os entrevistados denominaram de "capacitação" e outros

---

<sup>98</sup> Distinta do compartilhamento de um projeto político, *a complementaridade, por assim dizer, instrumental*, entre os propósitos do Estado e da sociedade civil, que parece conferir a alguns encontros um grau razoável de sucesso e estabilidade é uma questão central cuja complexidade merece um tratamento mais detalhado (...). Sua centralidade se relaciona com o fato de que ela tem se construído, nos últimos anos, como uma estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal que exige o encolhimento das suas responsabilidades sociais. Nesse sentido, ela faz parte de um campo marcado por uma *confluência perversa* entre um projeto participatório, construído, a partir dos anos 80, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel de garantidor de direitos. A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, *ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva*. Essa confluência perversa faz com que a participação da sociedade civil se dê hoje em um terreno minado, onde o que está em jogo é o avanço ou recuo de cada um desses projetos... (DAGNINO in DAGNINO (org.), 2002, p. 288-289).

de "assessoria" mas, na verdade, o objetivo era o mesmo, qual seja: a preparação dos conselheiros para assimilarem as regras que estão sendo dadas por aqueles que têm os instrumentos, nesse caso, as informações, para produzirem um certo tipo de consentimento.

*...primeiro era preciso desfazer o entendimento de que o Órgão Gestor não estava aqui para poder dominar tudo. No Comando Único, o Conselho e o Órgão Gestor têm competência até uma esfera. Após isso tem que haver a formação da descentralização em Redes. (...) o Departamento Técnico assumiu na íntegra, quando se fala do Comando Único, todas as entidades, os seus documentos, suas certidões, os seus projetos. As orientações saem do Departamento Técnico o qual teve que correr, teve que se adaptar, teve que conhecer, teve que estudar, se organizar para poder dar toda a assessoria necessária para as entidades. (A - Gov/Too).*

Nas experiências dos Conselhos Municipais de Assistência Social de Cascavel e de Toledo, observou-se que as instâncias administrativas dos Órgãos Gestores, respectivamente, a Secretaria Executiva e o Departamento Técnico, que têm uma relação de maior proximidade com a definição das Políticas Municipais de Assistência Social, exerceram um papel político fundamental nos processos de delineamento das características dessas Políticas. Apresentando-se como instâncias facilitadoras dos processos de formulações dessas Políticas, elas foram decisivas para difundir, entre os conselheiros, que era necessário que eles aceitassem os constantes processos de capacitação e de assessoria que realizados por elas, porque esses momentos representavam avanços na "socialização do conhecimento".

*A gente já ofereceu cursos na área de projetos, planejamento, mas o pessoal não se interessa. Eu sempre que posso tenho batido nessa tecla com o Conselho. As entidades têm que se enxergar como uma organização, uma empresa, sem fins lucrativos, mas uma empresa que tem que ter planejamento, organização interna, serviço técnico-administrativo. Mas elas estão mais preocupadas em fazer o serviço do dia a dia, e não em buscar o aperfeiçoamento (...) e isso influencia na forma de condução da Política de Assistência. (E - Gov/Cvel).*

*O que a gente via nos cursos de capacitação era muita teoria e as pessoas que estão na área social precisam ter mais vivência, troca de experiências. Você ficava lá ouvindo, ouvindo ... Mas como se resolve?*

*Uma coisa que a nossa gestão [na Secretaria e no Conselho] fazia muito era investir na capacitação dos profissionais. Todo curso que tinha a gente sempre mandava profissionais para participar porque a gente sabe que eles precisam estar se realimentando, adquirindo novos conhecimentos, novas experiências. (F - Gov/Cvel).*

Percebeu-se, nos fragmentos, que são apresentados como termos e práticas equivalentes as atuações na assessoria e na capacitação. Ao apresentá-las como similares está-se desvirtuando a real intenção, o tipo de direcionamento que cada uma dessas atuações prescreve com relação ao processo de formulação do conhecimento.

*Aí a gente começou a fazer capacitação, dizíamos: olha gente é preciso ter clareza da missão da entidade, dos objetivos e das metas. Chamem a Diretoria e decidam em que tipo de ação vocês podem estar fazendo parceria com o Órgão Gestor para vocês poderem captar mais recursos...*

*...nós fizemos cursos de capacitação tanto com as Diretorias quanto com os Coordenadores que executavam os programas. Muitos saíram assustados, mas começaram a perceber o que significava administrar uma entidade e a luta contra a prática de sair com o 'pires na mão' (...). Montamos uma Cartilha com todas as informações [sobre prestação de contas], todas as bases legais e juntamos todas as entidades e fizemos um curso de capacitação do Município, do Departamento Técnico e do pessoal da Contabilidade (...), é interessante ver a chiadeira.*

*Na Cartilha fizemos um roteiro sobre projeto social, plano de aplicação financeira anual, o que pode ou não gastar, a forma de prestação de contas, como se deve apresentar as notas, os tipos de notas, a relação das pessoas que a entidade está atendendo, a documentação da entidade.*

*Nós instituímos a assessoria naquele período e até hoje funciona a assessoria integral. (A - Gov./Too).*

Mediante a estratégia de ora prestar assessoria e ora capacitação, o certo é que os Órgãos Gestores foram conseguindo aproximarem-se, cada vez mais, dos conselheiros do segmento não-governamental, dos técnicos e dos dirigentes de entidades que não eram membros dos Conselhos. De certa forma, isso diminuiu o distanciamento entre as instâncias do governo e da sociedade. Além disso, contribuiu para a existência de uma relação mais amistosa entre os responsáveis pela execução das Políticas Municipais. Mas, se essa estratégia pôde ser profícua para desmistificar a idéia da onipotência do poder público, ela também pôde, muitas vezes, servir para enevoar a percepção dos papéis que os Conselhos desempenhavam nesses processos.

Ouviu-se, em diferentes relatos que, ao propor inovações no funcionamento da Política Municipal de Assistência Social, o Órgão Gestor primeiro, convocava as principais lideranças do segmento dos prestadores de serviços, representantes no CMAS, para explicar, negociar e construir as bases do acordo e, só posteriormente, levava para ser deliberado no CMAS.

*...O Departamento Técnico chamava os dirigentes das entidades e dizia: vocês têm que se adequar. Eles alegavam que não podiam fazer porque não tinham dinheiro. Então, nós o pressionávamos utilizando o próprio Estatuto da entidade, chamando-os para a responsabilidade do compromisso expresso nesse documento. Inclusive fazendo menção ao artigo que fala da dissolução da entidade ante a sua incapacidade de continuar existindo nos termos da sua fundação. Isso serviu para dar uma chacoalhada, para buscar a sua reorganização. E cada uma foi obrigada a rever a forma de financiamento das suas atividades, porque o entendimento era de que o setor público viria para manter todos os gastos e não é esse o foco.*

*E aqui um detalhe importante na questão dos gastos: o dinheiro é para o programa e não cobre isso ou aquilo. O entendimento é de que o recurso é para o programa e quem tem que ser atendido é o beneficiário, não pode ficar tudo no administrativo e no gerencial. Isso nós conseguimos regularizar..." (A - Gov/Too).*

Com esse tipo de atuação política, o Órgão Gestor procura retirar do espaço do Conselho a possibilidade de questionamento e de polarização entre idéias conflituosas, o que pode descaracterizar a própria idéia de que o espaço do Conselho é o espaço fundamental para a construção e a representação do interesse público na esfera da Política de Assistência. Em geral, quando assuntos de natureza administrativa e de financiamento das entidades sociais adentram as pautas dos Conselhos, vêm para formalizar o que fora previamente definido. Isto pode ser uma estratégia hábil para desarmar as possíveis posturas contrárias às intenções que se apresentam como majoritárias e consensuais.

Todavia, não se deve observar, unilateralmente, como os Órgãos Gestores desenvolvem esse trabalho de estruturação das condições de funcionamento das entidades sociais. Há que se prestar a atenção para a contribuição que este tipo de trabalho tem dado para as seguintes questões: a mudança na perspectiva do trabalho assistencial e a observância da transparência e da publicização nas relações entre os setores público e privado. E, se as atuações

dos Órgãos Gestores têm ganhado mais visibilidade do que as dos Conselhos, é porque estes, muitas vezes, por justificativas diferenciadas, acabam secundarizando as suas posições.

Contudo, os Conselhos não podem perder de vista a construção de condições de interlocução e de aprendizado dos processos políticos. Estes caracterizam a conquista de direitos e são imprescindíveis para que se possa avançar na tentativa de reverter a "cultura assistencialista e tuteladora" que, ainda, é muito presente no âmbito da Assistência. *"Antigamente, o trabalho assistencial, filantrópico, aquele que atendia o pobre, qualquer coisa servia; ainda se tem muito disso (...). [As entidades] não se preocupam muito com a organização administrativa, com a melhoria do trabalho, acham que o fazem está muito bom (...). Elas têm uma visão parcial da situação... [da Assistência Social]" (E - Gov/Cvel).*

As mudanças na visão prospectiva da Assistência Social precisam começar pelos conteúdos das relações políticas e contratuais que habilitam as entidades sociais a estabelecerem os acordos/contratos com o poder público para a obtenção dos recursos que garantem o funcionamento dos serviços assistenciais. A novidade é que, na condição de direito, estes serviços devem corresponder ao padrão de qualidade estabelecido por aqueles que atuam no controle social da Política, principalmente os CMAS's.

*...instituímos os Padrões Mínimos de Qualidade de Atendimento que todos [entidades, programas e serviços] têm que atender e todos têm acesso prévio às regras e critérios que devem ser obedecidos. Nós, agora, estamos querendo instituir incentivos, selos de qualidade, mas não temos clareza de como fazer isso. Algo que estimule a qualidade, o aperfeiçoamento, o desenvolvimento, o gerenciamento de todos os aspectos...(A - Gov/Too).*

Uma definição mais transparente e adequada dos procedimentos avaliativos pode permitir uma modalidade de organização da Política em que a prestação de serviços seja mais autônoma e qualitativa. "... Toledo vem preparando-se para oferecer serviços de qualidade aos seus munícipes (...). O ato de planejar a Assistência Social é um item recente na administração, portanto passamos anos aperfeiçoando-nos (...). O Município vem construindo padrões,

procurando estabelecer indicadores que visam determinar as finalidades, direcionar os recursos para os serviços de Ação Continuada (...).<sup>99</sup>

A transparência nas relações entre aqueles que estão construindo a Política de Assistência é um requisito indispensável para que todas as categorias de representantes, seja de prestadores de serviços, de usuários ou governamental, possam ser reconhecidas como legítimas interlocutoras dessa Política. *"...Nós [entidades] temos essa credibilidade em qualquer lugar. Existe essa transparência, todo mundo sabe que o dinheiro que vai para a entidade está sendo multiplicado, o Prefeito não se cansa de falar nisso. Eu só tenho recebido elogios, não se sente desconfiança por parte da sociedade com o nosso trabalho."* (C - Não-gov/Too).

Daí, a pertinência da advertência de um conselheiro, para o qual: *"...saber nunca é demais, eu tenho que saber o que é o Controle Social etc. é uma questão de cidadania, um direito do cidadão, da população. Eu represento um segmento da população, eu tenho os meus direitos de exigir certo tipo de coisa."* (J - Não-gov/Cvel).

Porém, nem sempre são aceitos os mecanismos que colaboram para tornar mais claras as relações entre o setor público e o privado no âmbito da Política de Assistência. Para aqueles que insistem em validar o caráter filantrópico na área assistencial, os requisitos para a qualidade dos serviços acabam tornando-se um incômodo, pois, *"Quando o conselheiro faz corretamente o trabalho de Controle Social ele acaba se indispondo"* (J - Não-gov/Cvel).

Nos Conselhos Municipais de Assistência Social de Cascavel e de Toledo, a ênfase na transparência e na publicização têm focado os aspectos relativos às condições de execução da Política de Assistência Social.

*Essa relação é muito forte e essa regularização [convênio] começou a dar transparência e a transparência incomoda de alguma maneira (...). [Como é possível fazer o controle?] ... nós começamos a atentar para a parte técnica da elaboração dos projetos [que as entidades apresentavam para solicitar recursos]. Aí começamos a atentar para os graves equívocos que se cometiam dentro da parte técnica da Assistência, que era recurso sempre para a mesma*

---

<sup>99</sup> Plano Municipal de Assistência Social de Toledo, 2001, item: Apresentação.

*pessoa, a entidade era sempre a mesma e não se saía do lugar. Nunca tinha impacto, efetividade ou eficácia o programa. Porque era sempre para a mesma pessoa e para a mesma ação. (A - Gov/Too).*

Nesses Conselhos, tem-se insistido pouco na transparência e publicização das orientações políticas e nos interesses que disputam as agendas dessas Política. É comum, os conselheiros manifestarem uma idéia depreciativa sobre os momentos de explicitação dessas disputas. "*(...) eu não crio conflitos, eu não gosto de conflitos, eu não gosto de discussões que não levam a nada...*" (A - Gov/Too). Criou-se um senso comum de que o conflito e o debate são paralisantes e imobilizam os trabalhos dos Conselhos, daí a importância dos trabalhos de capacitação e de assessoria que servem para dirimir as dúvidas e as questões que, na versão de alguns entrevistados, alimentam esses "inócuos conflitos".

### **4.3 O EIXO DA PACTUAÇÃO: PARCERIA/COOPERAÇÃO**

A questão da parceria/cooperação entre aqueles que passaram a estar incumbidos de executarem os serviços da Política de Assistência Social tornou-se uma variável independente<sup>100</sup> na efetivação da descentralização. E, nas realidades das Políticas Municipais de Assistência Social de Cascavel e de Toledo, o termo parceria compreende o seguinte significado: a pactuação financeira e a distribuição mais eqüitativa de recursos para a execução de serviços assistenciais entre órgãos governamentais e entidades sociais. Na intitulada parceria, há um mecanismo formado pela cooperação entre entes jurídicos distintos, cujo objetivo é formar e sustentar a Rede de Assistência Social local, em conformidade com o determinado pela LOAS e NOB-AS.

*Nós aprendemos, no decorrer desses anos, que precisamos trabalhar em Rede, temos que fechar todas as lacunas. Imagino uma Rede que possa apoiar quando o indivíduo cai (...).*

---

<sup>100</sup> De acordo com RUS PEREZ (1999, p. 71): nos estudos sobre Avaliação de Políticas, considera-se a variável independente como um conjunto que agrega os seguintes itens: "... (estrutura de operação da rede envolvendo as dimensões organizacionais, jurídicas, financeiras e de apoio logístico)..."

*Dentro da minha concepção profissional eu sempre vi as Ong's como parceiras do governamental (...). A Rede de Assistência não tem partidos políticos e independente de questões políticas todas as nossas Ong's recebem recursos através do Per Capita que é uma Lei Municipal que tem que ser cumprida por qualquer administrador público. (B - Gov/Too).*

A justificativa para a necessidade de se construir a Política de Assistência Social mediante o recurso das parcerias, entre governo e "sociedade civil", era uma orientação que partia da instância Federal como pressuposto e recomendação do projeto de Reforma do Estado do governo de FHC, e que chegava com boa receptividade aos municípios. Afinal, a grande maioria dos municípios do país não contava com infra-estrutura material e capacidade de recursos humanos para assumir a municipalização de várias políticas sociais.

Procurar construir a rede municipal de atendimento para os serviços das políticas sociais setoriais, com base no mais amplo sistema de parcerias, era como um alento para inúmeros municípios que sequer possuíam organização administrativa para as responsabilidades que passavam a assumir. Assim, admitir, abrir e normatizar para o controle público a parceria entre os entes públicos e privados era mais um ingrediente que aparecia, ao mesmo tempo, como uma das proposições mais avançadas do projeto de Reforma do Estado e que parecia ir ao encontro das aspirações do Projeto Democrático.

Ao longo da história do Brasil, o instituto da parceria sempre foi alimentado como forma e processo de despolitizar o campo da assistência social. Assim, a idéia de parceria que tem ocupado o discurso dos governistas identifica-se com a 'solidariedade da adesão'. Para a sociedade civil, em especial dos segmentos identificados com a construção de sistema de assistência social democrático, interessa a parceria mobilizada. Aqui parceria identifica-se com um aliançamento de identidades em favor dos interesses da maioria; portanto, é a instituição de um pacto entre diferentes atores sociais. (CAMPOS e MACIEL, 1997, p. 151).

Todavia, sob o título de parceria estão envolvidas questões que tratam de diferentes aspectos das políticas sociais. A parceria não se remete apenas à divisão de recursos financeiros. Se este é o aspecto mais enfatizado pelo projeto político Reformista não o é para o Projeto Democrático, para o qual, a parceria, antes de ser um elemento financeiro, é um elemento político

e compreende a participação "compartilhada" entre os segmentos governamental e não-governamental, e eles têm, de fato, a possibilidade de, em espaços próprios - como os conselhos gestores de políticas, dividirem as responsabilidades de pensar, de negociar e de deliberar os rumos dessas políticas.

Ao se distorcer o sentido do que se entende por parceria, pode-se empurrar o significado do termo para um outro campo, onde a idéia do compromisso entre as partes pode ser entendida como uma medida de retribuição de favores trocados ou concedidos. Se acometidos por um significado distorcido do conceito de parceria, os espaços dos conselhos gestores podem ficar empobrecidos e impossibilitados de fazer política, com isso "...as tarefas de *gestão* do Estado passam a tomar o lugar – e esgotar o significado – da política" (DAGNINO, 2002, p. 300 grifo no original).

Porém, na medida em que estão fazendo parte do processo de construção da Política de Assistência Social, os conselhos gestores estão conseguindo, com algum sucesso, participar do controle social. Entretanto, algumas vezes, mediante um entendimento simplificado e precipitado da própria noção de controle. Comumente, a idéia de controle social tem sido utilizada para traduzir a ação de verificação e de acompanhamento sobre a execução das planilhas financeiras das entidades, isto é, do uso que fazem dos recursos que recebem dos fundos públicos. Essa postura tende a ser predominante porque as inúmeras denúncias de corrupção e malversação do patrimônio público fornecem algumas referências importantes para que a conduta de fiscalização, nesse caso, apareça como sinônimo de participação, assumindo preponderância frente às demais competências dos conselhos, em suas tentativas de dar respostas imediatas e obter o reconhecimento da comunidade. Todavia, é preciso ter-se em mente que a ação de controle social deve remeter-se a um outro registro político, a outras formas de atuação, em que:

... a atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas [se dê] no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas. Neste sentido, o controle social envolve a capacidade que a sociedade tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção

dos interesses da maioria da população (...). É neste espaço contraditório que se inserem os conselhos gestores... (CORREIA, 2002, p. 121).

Na medida em que sentem as dificuldades para se tornarem parceiros na concepção das diretrizes fundamentais das Políticas Municipais de Assistência Social, parece que os CMAS's têm adotado a estratégia de "optarem", seguirem pelo caminho que já conseguiram desobstruir - o de legalizar as ferramentas que rotinizam a parceria na gestão dos serviços. Assim, nas realidades dos CMAS's de Cvel e de Too, o termo parceria significa a situação de co-financiamento das PMAS's, sendo a normatização e a aplicação dos instrumentos dessa parceria as condições que possibilitam aos Conselhos zelarem pela transparência na relação público/privado na área da Assistência.

*...o Decreto n. 220 criava os Termos de Parceria (Convênios), aqui no Departamento Técnico elaboramos os termos jurídicos da Parceria entre as Entidades e o Poder Público. Neles colocamos tudo o que seria de competência, da lógica, da Assistência Social - o que as entidades e o Órgão Gestor deveriam ter de responsabilidades (...). No processo de estudo e de criação desses Termos fizemos descobertas jurídicas, eis um detalhe muito importante, para que o recurso não ficasse como subvenção social que são esporádicas e sim como convênios que são contínuos.*

*...para assinar os Convênios [Per Capita] elas [entidades] precisam ter um corpo técnico mínimo. Essas exigências começaram a afetar as entidades, elas começaram a perceber a importância da gestão interna (...).*

*...a partir dos Convênios muita coisa mudou. Mudou a condição econômica e de mercado dessas entidades junto à sociedade comercial. Até então elas precisavam 'passar de porta em porta', pedir e depois, com toda sorte do mundo, tentar pagar as suas dívidas. Elas executavam os serviços com muitas doações, ficavam devendo no comércio. A presença delas no comércio era uma presença de filantropia, chegava lá e ficava pedindo alguma coisa, nunca era uma presença de relação comercial: tô comprando, tô pagando. (...) Com a gradativa regularização dos recursos elas tiveram condição de pagar à vista. Essa é uma relação que também mudou no mercado. Agora elas vão ao mercado e escolhem o que querem comprar porque elas têm o dinheiro para pagar à vista e não precisam mais ficar sujeitas aos produtos de qualidade inferior...*

*...Esse recurso [do fundo público, repassado pelo Convênio] não vai custear todas as despesas da entidade. Vamos começar a entender - a entidade é uma associação legitimamente constituída, enfim, cadê os sócios? Se ela é uma organização da sociedade civil que vai estar fazendo parceria com o Município, qual é a participação dessa Associação?*

*...tanto o Município pode assumir programas como colocá-los à disposição do Conselho e das entidades (...) Na minha cabeça não cabe ao Município ter que fazer o programa e deixar de financiar o que existe. (A - Gov/Too).*

No âmbito dos municípios de Cascavel e de Toledo, os instrumentos que balizam as parcerias, **Sistema de Avaliação de Projetos e o Programa Per Capita**, foram criados para regulamentar e para tornar de domínio público as bases de um tipo de relação entre os poderes públicos e as entidades sociais que, até então, não podia ser objeto de qualquer discussão ou controle dada a inexistência de parâmetros legais.

Todavia, sob o título da parceria também pode ser escamoteada uma longa prática de completo financiamento público para os serviços não-governamentais. E, nem sempre os Conselhos dão a devida atenção para o que representa esse fantástico salto qualitativo que deram com relação à publicização dos valores alocados e dos tipos de serviços assistenciais financiados. Nem sempre a possibilidade de controle sobre esses aspectos tem sido valorizada como uma das conquistas mais relevantes das relações entre os Conselhos e os Órgãos Gestores nesses poucos anos de descentralização.

*[com o Per Capita] a partir de então as entidades e Toledo deram um passo muito grande. Hoje você vai no comércio ou falar com qualquer pessoa e ouve: como as entidades estão organizadas! Eu acho que a gente deve isso ao Conselho porque houve incentivos e cobranças do Conselho, todo mundo tem que se organizar, participar e estar de acordo com as regras. Esse apelo, esse convite foi atendido. (C - Não-gov/Too).*

Mas, se a parceria financeira com o poder público serve para dar sustentação e estabilidade aos trabalhos que as entidades sociais desenvolvem, ela também passou a apresentar, na versão de alguns entrevistados, alguns inconvenientes porque coloca em evidência a questão da autonomia.

*Quando a gente vai pedir verba para o governo municipal é um processo muito sério porque se você pede verba para o governo você está deixando que ele interfira no seu serviço. Ai é um problema bem sério porque, às vezes, a entidade quer tocar a 'sua' assistência social, a sua maneira, bem tocada, mas a sua maneira, e não pode... (H - Gov/Cvel).*

Na medida em que pleiteiam e recebem recursos dos fundos públicos, essas entidades sociais têm que estar sujeitas aos mecanismos de controle e de verificação criados pelos

Conselhos e isto não tem sido uma questão tranqüila para as relações entre entidades e Conselhos. Na verdade, o desejo delas é de um acordo unilateral - receberem os recursos públicos, mas não se submeterem ao controle público.

*[A montagem da estrutura da Política de Assistência Social] foi muito difícil porque a gente via nas entidades, até aquele momento, pessoas que se sentiam 'donas das entidades', presidentes de anos e anos. [As entidades] não tinham aquela qualidade de trabalho que hoje a gente prega, [pensavam que] para pobre qualquer coisa serve, salvo algumas exceções. Hoje, nós temos entidades em Cascavel que são modelos porque forma entendendo o seu papel dentro da LOAS - que a entidade tem que ser fiscalizada, monitorada, avaliada. Tudo o que se oferece para esse usuário da Assistência tem que ter qualidade e o poder público não faz favor a ninguém, é uma Lei que tem que ser seguida. Tudo isso teve que ser revisto e as entidades tiveram resistência porque dava a impressão que nós estávamos entrando dentro da casa delas para dizer o que tinham a fazer. Elas não estavam acostumadas a que as 'pessoas' [CMAS e Órgão Gestor] fossem lá e mostrassem o que tinha que ser feito. Dava a impressão que elas sentiam que nós entrávamos na casa delas para dizer o que fazer, por isso a resistência. Mas, no decorrer do tempo, com a capacitação dos conselheiros e das entidades a relação melhorou, nós discutíamos o que tinha que ser feito. (F - Gov/Cvel).*

A questão da autonomia tem sido o aspecto mais difícil de ser negociado com as entidades sociais, pois elas estavam acostumadas a decidirem sozinhas como seriam as suas formas de atuação. Como, só recentemente, ocorreram as entradas do Órgão Gestor e do Conselho nesse ambiente para definição das condições do que se pode e deve-se realizar em relação ao trabalho assistencial, é compreensível que a força das tradições tenda a criar resistências para as interferências que essas estruturas exercem sobre o pleno funcionamento da Política de Assistência Social.

Como não estão ambientadas com as novas condições para se fazer a Política de Assistência, geralmente, as entidades recusam-se a incorporar as decisões que vêm dos Órgãos Gestores e/ou dos CMAS's porque vêem nessas decisões uma intromissão, uma "invasão de privacidade". Acredita-se que ainda demorará algum tempo para que a maioria das entidades consigam admitir como tem sido válido poder contar com os Órgãos Gestores e com os Conselhos como parceiros políticos e técnicos.

*Eu cresci muito, eu tinha uma visão da coisa [Assistência Social] muito particular, eu já vinha de um trabalho no Rio Grande do Sul, mas foi aqui que cresci e desenvolvi porque estou sempre rodeado por pessoas que têm formação, muitas assistentes sociais, e acho que isso é outra coisa que o nosso Conselho tem de diferente... (C - Não-gov/Too).*

Ora, o termo parceria também tem sido utilizado para especificar dois tipos de atuações que, por ora, são difíceis de serem obtidos na esfera da Política de Assistência Social, qual sejam: a do trabalho em equipe (inclusive multidisciplinar) e a da intersetorialidade entre as políticas setoriais.

*... Na Secretaria de Ação Social trabalhávamos muito em parceria [equipe], a gente trabalhava muito integrado porque eu não vejo a Assistência Social só com um profissional. Nós precisamos ter todos eles, cada um fazendo a sua parte em benefício desse usuário. (...) cada um pode falar da tua realidade, mas não pode esquecer que existe um alvo só que é o usuário da Assistência. Então não basta estar vendo o usuário fragmentado, o poder público acha que ele é seu, a entidade acha que o usuário é dela, o profissional que acha que é capaz de fazer tudo sozinho. O ideal é de ser junto, mas que cada um possa ter a liberdade de expor o seu ponto de vista e de ouvir o do outro também, e de ver onde está falhando, onde pode continuar fazendo o seu trabalho. (F - Gov/Cvel).*

Nos moldes dos processos de descentralização ou de construção das Políticas Municipais de Assistência Social, os relatos e as evidências reiteram que esses processos não conseguiriam ser tão rapidamente assimilados se não tivessem colocado como eixo do processo de descentralização a questão 'parceria' entre os poderes públicos e as entidades/organizações privadas sem fins lucrativos. Afinal, esse tem sido o legado da gestão da Assistência Social no nosso país e não se consegue superá-lo tão facilmente, ainda mais quando a própria LOAS reconhece que essa Política deve permanecer sendo construída com base na teia de relações entre o público e o privado.

Se os projetos políticos para a Assistência Social representam intenções, eles também trazem acoplados os seus modelos de gestão - formas concretas de implementar tais projetos. O projeto político hegemônico para a Política de Assistência Social, nos municípios de Cascavel e de Toledo, pode ser descrito como aquele que reivindica uma orientação gerencial para a

implementação da Política. Essa orientação atinge êxito quando os recursos são utilizados para cumprir com o objetivo de descentralização e, também, quando é desenvolvida em um ambiente de participação política "anexada", isto é, um ambiente onde se conta com um número expressivo de pessoas presentes e, por isso, tem-se a ilusão de que há uma participação ativa. Porém, geralmente, os presentes não externalizam as suas opiniões, não se manifestam e nem assumem posturas contrárias às das forças dominantes ou dos dirigentes. Esse tipo de participação parece oportuno para manter a centralização do poder nas mãos do segmento governamental e para reforçar as proposições que mais interessam e correspondem às expectativas daqueles que estão dando a direção, representam o projeto dominante.

Mas, como as contradições são fecundas para as realidades políticas, por experiências e razões distintas o CMAS-Cvel e o CMAS-Too, ainda que assumam a orientação gerencial, têm procurado distanciar a orientação das suas Políticas Municipais de Assistência Social dos limites da **concepção *strito sensu* da assistência**. Seja porque alguns conselheiros não vêem nela as alternativas para a resolução das problemáticas de que se incumbe a Política de Assistência, seja porque outros conselheiros incorporaram as prerrogativas da defesa dos direitos sociais que a LOAS introduziu nessa Política. Contudo, ainda é cedo para se admitir que o Projeto Democrático seja, de fato, o que tem conquistado a direção hegemônica. As pistas abertas por essas disputas entre os projetos foi o percurso escolhido para traçar "**este inventário**" de experiências que buscaram a afirmação do estatuto de Política Pública da Assistência Social.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese procurou revelar como os projetos políticos da Vertente Conservadora e da Vertente Democrática, que disputavam a conformação política da sociedade brasileira, foram decisivos para direcionar as formas de funcionamento de alguns dos mecanismos participativos, como os conselhos gestores de políticas públicas, instituídos pela Constituição de 1988. Antes dessa Constituição e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/93) era impensável que a área da Assistência Social pudesse ascender à condição de política pública e, dessa forma, pudesse desempenhar um papel qualitativo nas condições de acesso a alguns direitos sociais para os segmentos sociais que, temporária ou definitivamente, encontravam-se expurgados das condições e dos mecanismos formais do trabalho. *"Agora eu vejo um grande avanço nesses dez anos de LOAS, de Conselhos. O quanto a comunidade hoje valoriza o trabalho social, o quanto as empresas estão mais voltadas, querendo esse envolvimento. Nós ainda temos que avançar muito, começando da ponta, do usuário..."* (G - Gov/Cvel).

A LOAS apontou para uma nova institucionalidade na Assistência Social. Mas, para efetivá-la, foi preciso superar inúmeros desafios, desde a reversão da predominante cultura política assistencialista, até a construção de parâmetros e de ferramentas políticas e administrativas que a confirmassem como política de responsabilidade estatal. Com a LOAS cumpria-se a premissa constitucional de inovarem-se a concepção política e a organização da Assistência Social que, a partir de então, seriam feitas mediante um **sistema descentralizado e participativo** em que se confirmava o compartilhamento de responsabilidades entre os governos e a sociedade.

Assim, o desafio mais geral dessa tese era o de evidenciar e problematizar, em duas experiências de conselhos municipais, as interferências e as disputas entre projetos políticos pela capacidade de imprimir a direção para a Política de Assistência Social.

No desenvolvimento das reflexões procurou-se demonstrar que, para o caso das experiências dos CMAS's de Cascavel e de Toledo, o princípio fundamental para o qual convergiam os interesses dos dois segmentos era o da construção da gestão descentralizada da Política de Assistência.

O Projeto Conservador e o Projeto Democrático tinham em comum a demanda pela descentralização da gestão das políticas sociais. A princípio, parecia que não havia diferenças teóricas e políticas entre o que se reivindicava. Contudo, o significado da descentralização, em cada um desses projetos, era completamente distinto. Se, para a Vertente Conservadora, o termo compreendia a transferência da execução e de parte do financiamento dos serviços públicos das políticas sociais para entidades representativas de segmentos da sociedade civil, para a Vertente Democrática, a descentralização significava algo bem mais profundo, ela compreendia a interferência das entidades representativas de segmentos da sociedade nos foros deliberativos onde se decidiam os rumos políticos e as cotas de financiamento das políticas sociais.

Em cada uma dessas Vertentes, o termo descentralização implicava uma atuação política dos representantes do Estado e da sociedade civil completamente diferenciada. Simplificadamente, para o Projeto Conservador, a descentralização traduz-se em "menos Estado" e, ao contrário, para o Projeto Democrático a descentralização implica, simultaneamente, "mais Estado e mais sociedade", essa fórmula só pode ser bem sucedida se contar com a persistente atuação dos conselhos gestores.

Na análise dos processos de construção das Políticas Municipais de Assistência Social (PMAS) de Cascavel e de Toledo, foi possível constatar que, embora parecendo terem atuações similares, os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) tiveram experiências muito particulares e, por isso, produziram resultados diferenciados. Em Toledo, houve uma atuação mais ativa, propositiva e decisiva do CMAS. O Conselho tem marcado importante presença nas definições sobre a Assistência Social e isto tem sido entendido como o principal avanço do

município com relação a sua PMAS. Mas, é preciso deixar claro que, nesses nove anos de LOAS no município, o desenvolvimento da atuação política do Conselho ocorreu concomitante ao processo de profissionalização do Órgão Gestor. A qualificação técnica e política do Conselho e do Órgão Gestor não podem ser pensadas dissociadamente porque os dois têm uma relação de auto-implicação na construção da PMAS. A maturidade do CMAS e a posição estratégica assumida pelo Órgão Gestor têm possibilitado uma convivência amistosa entre ambos.

Os relatos dos entrevistados trataram de afirmar que a transparência e a dimensão de serviço público alçado pela Política Municipal de Assistência Social é produto do estágio de amadurecimento e de comportamento cooperativo que as instâncias responsáveis pela execução da Política têm conseguido atingir. Por isso, não parece suficiente utilizar o parâmetro de bom ou ruim para tratar dessa modalidade de cooperação, mas o que não se deve perder de vista é que esse tipo de acordo tem propiciado a ampliação das bases orçamentárias para a área da assistência. E, ao garantir investimentos tem-se, também, procurado fazer respeitar os parâmetros de qualidade estipulados em nível local.

No caso de Cascavel, através do **Sistema de Projetos** e dos critérios para Inscrição/Registro de Entidades, o CMAS também conseguiu introduzir mecanismos que representam avanços na área da assistência. Contudo, o Órgão Gestor não conseguiu aumentar a sua fonte orçamentária dentro do orçamento do Município e, isso, tem representado muitas limitações para a área, principalmente, com relação à manutenção da sistemática de funcionamento dos serviços da Rede de Assistência. Mas, ainda assim, o Conselho tem mantido firme o cumprimento da transparência e da publicização das relações entre o setor público e o setor privado, bem como a cobrança pela qualidade dos serviços prestados.

E, a maior lição que se pode extrair da observação dessas experiências é que a condição de espaço público não é uma condição estática e que nem pode ser dada, *a priori*. A condição de espaço público para construção da Política de Assistência Social é conquistada pelos

Conselhos nas lutas políticas que se travam internamente e, também, externamente, com os órgãos da administração pública.

Nos casos de Toledo e de Cascavel, os mecanismos para o financiamento da Política de Assistência Social, **Programa *Per Capita*** e **Sistema de Projetos**, dotaram os Conselhos Municipais de Assistência Social da capacidade de interferirem na concepção da Política. Esses Conselhos têm um papel imperioso na definição da Política de Assistência Social e as suas atuações têm, progressivamente, afastado a percepção sobre a Assistência Social daquela visão inferior e residual que não corresponde à perspectiva da garantia de direitos inscrita na LOAS.

Subtraindo-se o sentido do direito social, as ações no campo dessa Política ficam "livres" para reafirmar o padrão conservador que é considerado como mera prática (ou ação) de transferência de benefícios e serviços para aqueles que estão nos limites da indigência<sup>101</sup>. Nessa condição, os resultados obtidos com as ações assistenciais não conseguem ir além de permitir que alguns indivíduos "transitem", temporariamente, da condição de pobreza absoluta para a de pobreza relativa.

A natureza da pobreza envolve questões complexas que estão relacionadas às formas como uma sociedade partilha e concentra o acesso à riqueza social. Assim sendo, as problemáticas resultantes dos "processos de exclusão" de grandes contingentes de indivíduos do acesso equitativo aos produtos dessa riqueza social não podem ser resolvidas por políticas setoriais e, muito menos, pelas de Assistência Social, cuja atuação se dá no âmbito da distribuição social e, por isso, seus efeitos são limitados à esfera da reprodução social.

---

<sup>101</sup> É oportuno registrar a denúncia de SPOSATI (2001, p. 58-59): "No Brasil, pratica-se um duplo reducionismo para a definição de linha de pobreza. Usa-se como referência o valor de uma 'cesta básica do pobre', que é quase metade do valor da cesta básica do trabalhador. Considera-se como linha de pobreza o valor de uma dessas cestas básicas, apesar de que nas referências internacionais esta seja a linha de indigência. A linha de pobreza supõe a equivalência à renda *per capita* de duas cestas básicas. Muitos engolem 'gato por lebre' e não reagem a esta tática que reduz o número dos brasileiros pobres..."

As problemáticas relativas ao processos de exclusão e de desigualdade social têm suas raízes estruturais no modo de produção capitalista. Portanto, qualquer proposta de transformação nos efeitos perversos da exclusão e da desigualdade devem ser deliberados em outros foros decisórios, inclusive fora do sistema capitalista. Porém, as expectativas tributadas à Política de Assistência Social devem estar em conformidade com o nível de abrangência estipulado pela Lei Orgânica da Assistência Social..



## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. et al. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

ALAYÓN, Noberto. **Assistência e Assistencialismo** - controle dos pobres ou erradicação da pobreza. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 1995.

AMOP – ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO OESTE DO PARANÁ. **Plano de desenvolvimento regional**. Cascavel: SEDU/PARANACIDADE/IPEA/PNUD, 2000.

\_\_\_\_\_. **Plano de desenvolvimento regional**: diagnóstico. Cascavel: SEDU/PARANACIDADE/IPEA/PNUD, 1998.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

AVRITZER, Leonardo; DOMINGUES, J. M. (orgs.). **Teoria social e modernidade no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2000.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Crítica e Teoria Democrática: do diagnóstico da impossibilidade da democracia ao conceito de esfera pública. In: **Novos Estudos CEBRAP**, n. 53. São Paulo, 1999.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

AZEVEDO, Janete M. L. de. **A Educação como Política Pública**. 2 ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2001. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; vol. 56).

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luiz Aureliano G. de. A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de. (orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 1997. p. 55-82.

BATISTA, Alfredo A. **O Projeto das indústrias comunitárias**: uma resposta de Toledo-Paraná à crise local. São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BATTINI, Odária (org.). **Assistência Social**: constitucionalização, representação, práticas. São Paulo: Veras, 1998.

BEHRING, Elaine R. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

BIDARRA, Zelimar Soares. **Os movimentos de invasão de solos urbanos e a democratização brasileira**: a “linguagem de direitos” e as demandas por justiça. Rio de Janeiro, 1996. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, P.; PAQUINO, G. **Dicionário de Política**. 4. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1992.

BORON, Atilio A. Os “novos Leviatãs” e a *pólis* democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Petrópolis: Vozes, 1999. p. 7-67.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Brasília: MPAS/SAS.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). **Política Nacional de Assistência Social/PNAS e Norma Operacional Básica da Assistência Social/NOB-AS**. Brasília: MPAS/SAS, 1999.

BRAVO, Maria Inês S. e PEREIRA, Potyara A. P.(orgs.). **Política Social e Democracia**. 2 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ. 2002.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: ENAP/Editora 34, 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, Nuria C. (orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CADERNOS ABONG. Políticas de assistência social. São Paulo, n. 11, out. 1995.

\_\_\_\_\_. A participação popular nos conselhos de gestão. São Paulo, n. 15, jul. 1996.

\_\_\_\_\_. Conjuntura, assistência social e seguridade social. São Paulo, n. 19, out. 1997a.

\_\_\_\_\_. Descentralização e participação. São Paulo, n. 20, out. 1997b.

\_\_\_\_\_. Orçamento, financiamento e controle social. São Paulo, n. 21, out. 1997c.

\_\_\_\_\_. Política de assistência social: uma trajetória de avanços e desafios. São Paulo: ABONG, n. 30, nov. 2001.

CAMPOS, E. B.; MACIEL, C. A. B. Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática. **Revista de Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, v. XVIII, n. 55, nov. 1997.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil - o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana C. (orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

CASCADEL. **Lei n. 2.520 de 26 de junho de 1995**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Cascavel, 1995.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual de Assistência Social municipal (2002-2005)**. Cascavel, out. 2001.

CESCONETO, Eugênia A. **Conselho municipal de Assistência Social de Toledo: possibilidades e limites do exercício democrático**. Toledo, 1998. Monografia (Especialização em História) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

CHAUI, Marilena de Souza. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. (Coleção História do Povo Brasileiro).

\_\_\_\_\_. Público, Privado, Despotismo. In: NOVAES, A. (org.). **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

\_\_\_\_\_. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina. **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 19-30.

CHIBA, Ariça; SOUZA, Ivanor Mann. **Práticas e representações na urbanização de Toledo-PR**. Toledo, 1994. Monografia (Especialização em História do Brasil) – Faculdade de Ciências Humanas Arnaldo Busato.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Caderno de Textos**. Brasília: MPAS, n. 1, 1995.

COHN, Amélia. Os governos municipais e as políticas sociais. IN: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio (orgs.). **Os Desafios da Gestão Municipal Democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social. **Informativo**, Toledo, v. 1, n. 1, dez. 2000.

CORREIA, Maria Valéria C. Que Controle Social na Política de Assistência Social? **Revista de Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, v. XXIII, n. 72, nov. 2002.

COSTA, Frederico L. A reforma do Estado e as organizações sociais. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 5, n. 32, p. 210-211, set./out. 1998.

COSTA, Sérgio. **As Cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

COSTA, Sérgio. Contextos da Construção do Espaço Público no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 47. mar. 1997.

\_\_\_\_\_. La Esfera Pública y Las Mediaciones entre Cultura y Política: El Caso de Brasil. **Metapolítica**, v. 3. n. 9, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura e sociedade no Brasil**: ensaios sobre idéias e formas. 2. ed. São Paulo: DP& A, 2000.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, Espaços públicos e a Construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In DAGNINO (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO (org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-118.

\_\_\_\_\_. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ALVAREZ, S.; ESCOBAR, A.; DAGNINO, E. (orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. **Espaço & debates** - Revista de Estudos Regionais e Urbanos: Poder local – convergência entre estruturas, formas e agentes. São Paulo, v. VIII, n. 24, 1988.

DINIZ, Eli. Globalização, democracia e reforma do Estado: paradoxos e alternativas analíticas. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (orgs.). **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC/IEE, 1999. p. 91-104.

\_\_\_\_\_. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de. (orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 1997. p. 19-53.

DOMINGUES, José Maurício. **Interpretando a Modernidade**: imaginário e instituições. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

DONASSOLO, Geni Maria. **O Processo de seleção social no município de Toledo-PR**. Toledo, 1994. Monografia (Especialização em História Social) – Faculdade de Ciências Humanas Arnaldo Busato.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo – reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, 1993.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. (Coleção Primeiros Passos, 168).

\_\_\_\_\_. **A política social no estado capitalista**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1983.

FERRARI, Simone B. **A política de assistência social e o processo de gestão municipal no município de Toledo**. Toledo, 2000. Monografia (Especialização em Serviço Social) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

FISCHER, Nilton B.; MOLL, Jaqueline (orgs.). **Por uma nova esfera pública**: a experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Vozes, 2000.

FLEURY, Sônia Maria Teixeira. Assistência na previdência social: uma política marginal. In: SPOSATI, Aldaiza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia Maria Teixeira (orgs.). **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1991. p. 31-108.

FOWLER, Marcos Bittencourt. A constitucionalização da assistência social: contexto legislativo e tendências. In: BATTINI, Odária (org.). **Assistência social**: constitucionalização, representação, práticas. São Paulo: Veras, 1998. p. 63-132. (Série Temas, 2)

GENRO, Tarso; GENOÍNO, J. O controle público do Estado. **Folha de São Paulo**, 22 mar. 1995.

GENRO, Tarso. O novo espaço público: 21 teses para a criação de uma política democrática e socialista. **Folha de São Paulo**, 09 jun. 1996.

\_\_\_\_\_. Poder local, participação popular e construção da cidadania. In: FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS. **Anais**. São Paulo: Instituto Pólis, 1995.

\_\_\_\_\_. Co-gestão: reforma democrática do Estado. In: FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (orgs.). **Por uma nova esfera pública**: a experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 15-26.

\_\_\_\_\_. **Crise da Democracia**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, G. (orgs.). **A cidadania negada** - políticas de exclusão na educação e no trabalho. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GENTILI, Pablo; SADER, E. (orgs.). **Pós-neoliberalismo** - políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

GOHN, Maria da Glória. **Gestão urbana em São Paulo (2000-2002) - Atores e Processos na questão do associativismo e dos conselhos**. In: XXVI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 2002.

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001a. (coleção Questões da Nossa Época, 84).

\_\_\_\_\_. **Educação não-formal e cultura política**. São Paulo: Cortez, 1999. (Coleção Questões da Nossa Época).

\_\_\_\_\_. Educação, trabalho e lutas sociais. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs.). **A cidadania negada**: políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo: Cortez, 2001b.

\_\_\_\_\_. Papel dos conselhos gestores na gestão pública. **Informativo CEPAM** – Conselhos Municipais das Áreas Sociais, São Paulo, v. 1, n. 3, dez. 2001c.

\_\_\_\_\_. O novo associativismo e o terceiro setor. **Revista de Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 58, nov. 1998.

\_\_\_\_\_. Os conselhos de educação e a reforma do Estado. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 35-40.

\_\_\_\_\_. Participação e gestão popular da cidade. **Revista de Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, v. IX, n. 26, abr. 1988.

\_\_\_\_\_. **Teorias sobre os movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1997.

GOMES, Ana Lígia. Histórico da política de assistência social no Brasil. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 22-26.

\_\_\_\_\_. A regulamentação da filantropia e o marco legal do terceiro setor. **Revista de Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 61, ano XX. 1999.

GOMES, Telma Maranhão. **A construção da política de assistência social em Maringá e região: encruzilhadas e perspectivas**. São Paulo, 2000. Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

GREGORY, Valdir. **Os euro-brasileiros e o espaço colonial: a dinâmica da colonização no Oeste do Paraná nas décadas de 1940 à 1970**. Niterói, 1997. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

IAMAMOTO, M. V. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos**. São Paulo: Cortez, 1992.

IAMAMOTO, M. V. e CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 1985.

IBGE – Fundação Instituto Brasil de Geografia e Estatística. **Censo demográfico - 1970**. Brasília, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1970.

\_\_\_\_\_. **IX recenseamento geral do Brasil - 1980**. Censo demográfico - dados distritais. Brasília, Secretaria de Planejamento da Presidência da República – IBGE, v. 1, tomo 3, n. 18, 1980.

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico – 1991**. Brasília: IBGE, 1991.

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico - 2000**. Brasília: IBGE, 2001.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Mapa da pobreza do Paraná**. Curitiba: Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família, 1997.

MARTINS, José de S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

\_\_\_\_\_. **O poder do atraso** – ensaios de sociologia da história lenta. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e o Serviço Social - notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. In: **Revista de Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, v. 50. Ano XVII, abril, 1996.

NOGUEIRA, Marco A. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. Um Estado para a sociedade civil. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (orgs.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC/IEE, 1999. p. 69-90.

\_\_\_\_\_. A dialética Estado/sociedade e a construção da seguridade social pública. **Cadernos Abong**, São Paulo, n. 30, p. 13-38, nov. 2001.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 55- 82.

\_\_\_\_\_. **Os direitos do antivalor** - a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. Brasil: da pobreza da inflação para a inflação da pobreza. **ONGs, Identidade e Desafios Atuais**, São Paulo, n. 27, maio 2000.

PAOLI, Maria Célia. Apresentação e introdução. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global**. Petrópolis: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 373-418.

PARANÁ. Secretaria Estadual da Criança e Assuntos da Família. **Organização municipal na política de assistência social**. Curitiba: SECR, 1997.

\_\_\_\_\_. Secretaria Estadual do Trabalho e Ação Social. **1ª coletânea de textos sobre a Lei Orgânica da Assistência Social**. Curitiba: SETA/FASPAR, 1994.

PEREIRA, Potyara A. P. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês S. e PEREIRA, Potyara A. P.(orgs.). **Política Social e Democracia**. 2 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

\_\_\_\_\_. **Necessidades humanas** – subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_. A assistência social no Brasil contemporâneo: dilemas e perspectivas de uma política social relutante. In: SEMINÁRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1995, São Paulo. **Assistência Social**: polêmicas e perspectivas. São Paulo: PUC, 1995. p. 91-98.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. Núcleo de Seguridade e Assistência Social. **Mínimos de cidadania**: ações afirmativas de enfrentamento à exclusão social. São Paulo: PUC/SP, [199-].

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

REVISTA DO INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS/UNICAMP, **Idéias**. Campinas, v. 1/2, n. 5/6, 1998-1999.

RIZOTTI, Maria Luiza A. **Implantação da política de assistência social e a constituição de sujeitos políticos na região da AMEPAR-PR**. São Paulo, 1999. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica.

ROBIN, Régine. **Le roman mémoriel**: de l'histoire à l'écriture du hors – lieu. Montreal: Le Préambule, 1989. (Capítulo II – O Memorial).

RUS PEREZ, José R. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. IN: **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. RICO, Elizabeth M. (org.). 2ª ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 9, n. 25, jun. 1994.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia** – os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHIMIDT, Róbi J. **Cenas da Constituição de um mito político**: memórias de Willy Barth. Cascavel: EDUNIOESTE. 2001.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência social entre a ordem e a “des-ordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. São Paulo: Cortez, 1999.

SILVA, Oscar. **Toledo e sua história**. Toledo: Prefeitura Municipal de Toledo, 1988.

SPERANÇA, Alceu A. **Cascavel**: a história. Curitiba: Lagarto, 1992.

SPERANÇA, A. A.; SPERANÇA, Carlos. **Pequena história de Cascavel e do Oeste**. Cascavel: J. S. Impressora/ Diretório Acadêmico 16 de Agosto, 1980.

SPOSATI, Aldaíza de O. (org.). Assistência social: polêmicas e perspectivas. **Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social**, São Paulo: PUC/SP, n. 2, 1995a.

\_\_\_\_\_. Mínimos de cidadania: ações afirmativas de enfrentamento à exclusão social. **Cadernos do Núcleo de Seguridade Social**, São Paulo: PUC/SP, n. 4, [199-].

SPOSATI, Aldaíza de O. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, v. XXII, n. 68, nov. 2001.

\_\_\_\_\_. Conjuntura da Assistência Social brasileira. **Cadernos Abong**, São Paulo, n.19, p. 11-23, out. 1997.

\_\_\_\_\_. Assistência X assistencialismo X assistência social. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1, 1995, Brasília. **Caderno de textos**. Brasília: MPAS, 1995b. p. 25-28.

\_\_\_\_\_. Assistência social: desafios para uma política pública de seguridade social. **Cadernos Abong**, São Paulo, n. 11, p. 20-35, out. 1995c.

\_\_\_\_\_. Os desafios da municipalização do atendimento à criança e ao adolescente: o convívio entre a LOAS e o ECA. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, v. XV, n. 46, dez. 1994.

SPOSATI, Aldaíza de O. et al. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

\_\_\_\_\_. **A assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras**. São Paulo: Cortez, 1987.

STANISCI, Silvia Andrade. **Gestão pública democrática**: perspectivas apontadas pelos conselhos dos direitos da criança e do adolescente. São Paulo, 1996. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, Luciana. **Participação, Cultura Política e Modelos de Gestão**: a democracia gerencial e suas ambivalências. Tese Doutorado, IFCH/Unicamp, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo C. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

TELLES, Vera da Silva. Espaço público e espaço privado na constituição do social; notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. **Tempo social** – Revista de Sociologia, São Paulo: USP, v. 1, n. 2, 1990.

\_\_\_\_\_. **Direitos sociais - afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. Pobreza e cidadania: precariedade e condições de vida. In: MARTINS, Heloísa H. T. de; RAMALHO, José R. (org.). **Terceirização** - diversidade e negociação no mundo do trabalho. São Paulo: Hucitec/Cedi/Nets, 1994a.

\_\_\_\_\_. Pobreza e cidadania: duas categorias antinômicas. In: SPOSATI, Aldaíza de O. (org.). Mínimos de cidadania: ações afirmativas de enfrentamento à exclusão social. **Cadernos do Núcleo de Seguridade Social**, São Paulo: PUC/SP, n. 4, [199-].

\_\_\_\_\_. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina. **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994b. p. 91-102.

TOLEDO. Prefeitura Municipal. **As Indústrias Comunitárias de Toledo**: Sua história e implantação. Toledo, Prefeitura Municipal: 1985.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 1.781**, de 27 de outubro de 1995. Dispõe sobre a política municipal de assistência social. Toledo, 1995.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual de Assistência Social Municipal (2002-2005)**. Toledo, out. 2001a.

\_\_\_\_\_. **Informativo do Conselho Municipal de Assistência Social**. Ano 01, n. 2. Abril de 2001b.

TÔRRES, Felipe Bazo. **Movimentos sociais e “publicidade”**. São Paulo, 1997. Dissertação: (mestrado em Serviço Social) – Universidade de São Paulo.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 49).

\_\_\_\_\_. **Estado e miséria social no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1987.

WACHOWICZ, Ruy C. **Obrageros, mensus e colonos** - história do oeste paranaense. Curitiba: Vicentina, 1982.

WAGNER, Eugênia S. **Hannah Arendt & Karl Marx**: o mundo do trabalho. São Paulo: Ateliê Editorial, 2000.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Rumos da ordem pública no Brasil: a construção do público. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 4, out./dez. 1996.

WILLIAMS, Raymond. **Marxismo e literatura**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

YAZBEK, Maria C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. Assistência social brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio. **Cadernos Abong**, São Paulo, n. 30, p. 39-54, nov. 2001.

\_\_\_\_\_. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1, 1995, Brasília. **Caderno de textos**. Brasília: MPAS, 1995. p. 15-24.



## **ANEXOS**



## ANEXO 1

### PERFIL DOS ENTREVISTADOS

#### **Conselho Municipal de Assistência Social de Cascavel (CMAS-Cvel)**

##### **Governamental:**

1 – Assistente Social, funcionária efetiva da Prefeitura Municipal de Cascavel, desde 1997. Está lotada na Secretaria de Ação Social (SEASO). Foi integrante do CMAS no período final da segunda gestão quando ocorreu substituição de representação governamental e na terceira gestão. Desde então, não tem sido conselheira.

2 – Aposentada, Professora. Por duas vezes atuou no executivo municipal na Secretária de Ação Social (SEASO), como cargo de confiança. Integrou o CMAS desde o início do ano de 1997, na metade da primeira gestão, até o final do ano de 2000, na primeira metade do período da terceira gestão.

3 – Aposentada. Durante muitos anos foi cedida pelo município para atuar no escritório local da extinta LBA. Integrou o CMAS desde a sua constituição, 1995, até o final do ano de 2000. Tendo retornado como conselheira em 2003.

4 - Aposentada, Bancária. Desde janeiro de 2001, vem atuando na Secretária de Ação Social (SEASO), como cargo de confiança. E integra o Conselho desde esse período, metade da terceira gestão. E desde 2001 tem sido membro da Diretoria Executiva do CMAS.

##### **Não-Governamental:**

5 – Aposentado, nível de instrução: ensino fundamental completo. Ingressou no CMAS em agosto de 1999, terceira gestão, tendo sido eleito na III Conferência Municipal de Assistência Social como representante titular do segmento dos usuários. Foi membro da Diretoria Executiva do CMAS até agosto de 2001. Em 2003, retornou como conselheiro e também está integrando a Diretoria Executiva.

6 – Aposentado, nível de instrução: ensino técnico. Ingressou no CMAS em agosto de 1997, para o início da segunda gestão, tendo sido eleito na II Conferência Municipal de Assistência Social como representante suplente do segmento dos usuários mas, logo em seguida, tornou-se titular. Em agosto de 1999, foi reeleito. Saiu do CMAS no segundo semestre de 2001, e partir daí passou a integrar a composição do Conselho Municipal de Saúde até o mês de março de 2003, de onde saiu porque resolveu fundar uma OSCIP.

### **Conselho Municipal de Assistência Social de Toledo (CMAS-Too)**

#### **Governamental:**

7 - Assistente Social, funcionária efetiva Prefeitura Municipal e lotada na Secretaria de Assistência Social. Tornou-se membro do CMAS, em julho de 1998, na metade da segunda gestão. Desde o ano de 2000 tem integrado a Diretoria Executiva do CMAS.

8 - Assistente Social, funcionária efetiva da Prefeitura Municipal lotada na Secretaria de Assistência Social. Membro do CMAS desde fevereiro de 1997.

#### **Não-Governamental:**

9 – Pastor Evangélico, dirigente de Entidade. Integra o CMAS desde a sua constituição, em agosto de 1995. Integrou a primeira formação da Diretoria Executiva, permanecendo nessa condição até agosto de 2003.

10 – Assistente Social, trabalha em Entidade Assistencial que tem expressiva força política no município. É membro do CMAS desde a sua instituição, agosto de 1995, quando foi eleita como representante do segmento das entidades. Também, desde 1997, tem participado da Diretoria Executiva do CMAS.

## ANEXO 2

### RELAÇÃO DAS ENTIDADES CADASTRADAS JUNTO AO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE TOLEDO (DADOS DE AGOSTO DE 2003)

#### a) Não-governamental:

- Centro Assistencial da Diocese de Toledo;
- Casa de Maria;
- Centro Social Casa de Meninas DORCAS;
- Província Brasileira da Congregação das Irmãs da Caridade São Vicente de Paulo;
- Centro Social e Educacional Aldeia Infantil Betesda;
- Conselho de Amigos e Colaboradores do C.S.U. Dr. Walter Fontana;
- Creche Lions Ledy Maas;
- Pastoral da Criança;
- Associação Promocional e Assistencial de Toledo – APA;
- Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE;
- Associação de Pais e Amigos de Deficientes Auditivos – APADA;
- Banco de Promoção Humana de Toledo;
- Albergue Noturno Allan Kardec;
- Sociedade Batista de Beneficência – TABEA;
- Associação dos Deficientes Físicos de Toledo – ADFT;
- Fundação Educacional de Toledo – FUNET
- Associação Franciscana Beata Angelina;
- Assistência Social Evangélica Bethânia – ASSEB;
- Associação de Pais e Mestres da Escola Anita Garibaldi;
- Associação de Pais e Servidores do CAIC;
- Grupo de Idosos Unidos no Amor;
- Associação Beneficente e Cultural dos Aposentados e Pensionistas de Toledo;
- Clube de Idosos São Luiz Gonzaga;
- Associação de Idosos da Comunidade São Miguel;
- Grupo de Idosos Sempre Unidos de Novo Sarandi;
- Associação do Grupo de Idosos Frei Alceu Richetti;
- Associação do Grupo de Idosos da Grande Vila Industrial;
- Associação de Idosos Unidos em Cristo de Ouro Preto;
- Associação Brasileira de Educadores Lassalistas;
- Grupo de Idosos Voltamos a Sorrir;
- Associação de Pais e Mestres da Escola Rural Municipal Nossa Senhora das Graças;
- Associação de Pais e Mestres da Escola Orlando Luiz Basei;
- Associação de Pais e Mestres da Escola Municipal Osvaldo Cruz;
- Fazenda da Esperança Cristo Rei;

**b) Governamental:**

- Programas e Projetos do Governo Municipal/Secretaria de Assistência Social;
- Estação do Ofício;
- Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Infrator – CEAADI;
- Casa Abrigo;
- CAIC;
- Secretaria do Meio Ambiente;
- Piá Ambiental;
- Centro da Juventude.

**RELAÇÃO DAS ENTIDADES CADASTRADAS JUNTO AO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CASCAVEL (DADOS DE AGOSTO DE 2003)**

**a) Não-governamental:**

- Associação de Proteção à Maternidade e a Infância – APMI;
- A Sociedade Espírita Paz, Amor e Luz – Creche Ramiro Siqueira;
- SHALOM – A Sociedade Beneficente do Jardim Guarujá – Creche São Francisco;
- Sociedade Beneficente Coração de Maria – Creche Coração de Maria;
- Centro Social Marcelino Champagnat – ABEC;
- Associação Operária Imaculada Conceição – AOIC – Pré-escola Imaculada Conceição;
- Sociedade Beneficente São Pedro de Cascavel – Creche São Gabriel;
- Associação Franciscana Angelinas – AFRANGEL – Centro Educacional Nossa Sra. dos Anjos;
- Associação Protetora da Infância – Província do Paraná – Creche João Paulo II;
- Sociedade Beneficente São José – Creche São José
- Centro Social da Paróquia São Cristóvão – Centro de Estudos do Menor e na Integração à Comunidade – CEMIC;
- Legião da Boa Vontade – LBV;
- Portal do Sol – Centro de Assistência ao Menor - CAOM;
- Clube de Canoagem;
- Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE;
- Associação Cascavelense de Deficientes Visuais – ACADEVI;
- Associação Cascavelense dos Amigos dos Surdos – ACAS – Centro de Reabilitação Tia Amélia;
- Associação de Portadores de Fissura Lábio-Palatal de Cascavel – APOFILAB – Centro Especializado Claudemir Conaque;
- Associação dos Deficientes Físicos de Cascavel – ADEFICA;
- Associação Sagrada Família – Casa Lar Pequeno Pelegrino;
- Associação de Amigos do Recanto da Criança – APARC;
- Lar Menino Jesus – Centro de Internação do Menor - CIM;

- Associação Cascavelense de Amigos da Pastoral da Criança – ACAPAC – Pastoral da Criança;
- Sociedade Espírita Irmandade de Jesus – Albergue Noturno;
- ASSORPE;
- Núcleo Regional dos Ostromizados do Oeste do Paraná;
- Atividades Sociais e Educativas, Recreativas e Preventivas – ASERP – Casa da Dignidade;
- Serviço Obras Sociais – SOS;
- Programa do Voluntariado Paranaense – PROVOPAR;
- União Oeste Paranaense de Estudos e Combate ao Câncer – UOPECCAN – Casa de Apoio;
- Centro de Voluntários;
- Abrigo São Vicente de Paulo;
- Movimento para Libertação de Vidas – MOLIVI – Centro de Recuperação de dependentes químicos;
- Comunidade Terapêutica Servos de Maria – COCASCMA – Centro de Recuperação para dependentes químicos;
- Centro social Nossa Senhora Aparecida - Lar da Esperança;
- Associação Espírita Lins de Vasconcelos – Guarda Mirim;
- Fundação Consciência e Trabalho

**b) Governamental:**

- Projeto Caminho Certo;
- Projeto Centro Psicológico;
- Projeto SOS – Criança;
- Projeto SAS – Serviço de Atendimento Social;
- Projeto Coordenadoria de Integração do Portador de Deficiência;
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI;
- Programa Eureka I e II;
- Projeto Agente Jovem;
- Programa Formando Cidadão;
- Projeto Espaço Jovem I e II;
- Projeto Sentinela;
- Projeto de Liberdade Assistida/Prestação de Serviços à comunidade;
- Projeto Estação do Ofício;
- Projeto Abrigo Nossa Senhora;
- Centro de Convivência do Idoso – CCI;
- Condomínio da Terceira Idade;
- Centro Dia
- Salão de Múltiplo-Uso.