



**VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais  
Coimbra 16, 17 e 18 de Setembro de 2004**

Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra  
Colégio de S. Jerónimo, Apartado 3087 · 3001-401 Coimbra, Portugal  
Telef +351 239 85 55 70 Fax + 351 239 85 55 89

**A  
QUESTÃO  
SOCIAL**

**NO NOVO  
MILÉNIO**

email [lusoafrobrasileiro@ces.uc.pt](mailto:lusoafrobrasileiro@ces.uc.pt)  
url <http://www.ces.uc.pt/LAB2004>

# A PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA E A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL<sup>1</sup>

Zelimar Soares Bidarra<sup>2</sup>

## RESUMO

O trabalho versa sobre alguns dos processos de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.742/93 (Brasil), a qual previu o funcionamento do Assistência Social mediante a introdução dos conselhos gestores de políticas públicas nos três níveis de governo. O objetivo da investigação 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-Brasil), para que se efetivasse uma nova forma de concepção, de estruturação e de gestão das Políticas de Assistência Social.

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 gestores, nos processos de construção das políticas sociais.

---

<sup>1</sup> O presente texto resulta de parte do trabalho de pesquisa da tese de doutorado que foi defendida em março de 2004, na Faculdade de Educação da UNICAMP, sob a orientação da Profa. Dra. Maria da Glória M. Gohn.

<sup>2</sup> Professora do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE. ([zesobidarra@unioeste.br](mailto:zesobidarra@unioeste.br)).

## INTRODUÇÃO

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 instituiu um novo marco de regulamentação para a política de Seguridade Social no qual está pressuposto o reconhecimento e a universalização de direitos - a ampliação da cidadania.

Essa Constituição 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.

Nessa 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 sociopolítica, a qual diz respeito às formas de reivindicação de interesses que os grupos e/ou associações políticas explicitam mediante projetos que articulam as suas demandas por direitos e o *status* da cidadania numa determinada sociedade. Segundo CARVALHO (1995, p. 25): tal “... processo de participação (...) passa a reconhecer e acolher a diversidade de interesses e projetos colocados na arena societal...”

É uma modalidade de participação cujos contornos são dados pelas lutas e disputas no movimento de construção dos processos de democratização dos espaços de exercício do poder nos quais são decididas as diferentes formas de partilha e de acesso aos bens sociais.

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 a participação sociopolítica. E esta seria tanto mais eficaz quanto mais atingisse os núcleos decisórios do aparato governamental. Para isso, a Constituição pressupôs os processos de descentralização

política e administrativa, bem como a desconcentração do poder como patamares a serem progressivamente conquistados pela construção democrática.

A institucionalização dos conselhos gestores<sup>3</sup> de políticas públicas representava 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. O que expressava o compromisso com a continuidade da construção democrática da sociedade brasileira.

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 lado, a proposta das forças conservadoras, lutando para manterem a unilateralidade dos processos decisórios, buscava 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.

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

---

<sup>3</sup> Vide: GOHN (2001); RAICHELIS (1998); TEIXEIRA (2000).

abrangência, é uma aposta aberta que se configura a partir das ações políticas empreendidas pelos sujeitos que se agregam nesses espaços.

No esteio desses processos de mudanças da ação do poder público com relação às políticas da Seguridade Social tivemos a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei n. 8.742 de 07/12/93), cujos **Princípios e Diretrizes** definem que a Política de Assistência Social difere das prerrogativas do assistencialismo e da filantropia<sup>4</sup> e deve ter o compromisso com as lutas pela defesa dos direitos sociais e a supressão das formas de exclusão<sup>5</sup>. 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;

---

<sup>4</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>5</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]"

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 pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 1993).

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. Aspecto 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 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.

Contudo, a promulgação da LOAS deu-se no contexto da ampla difusão das premissas do projeto neoliberal, isso repercutiu nos debates e nas orientações que instruíam os procedimentos para a organização nacional da 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 *stricto sensu*** da Assistência Social, aquela que representa a visão mais tradicional da benesse e da caridade. O que PEREIRA (1995, p. 92ss) denomina de

...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<sup>6</sup> brasileira e, 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 influem, nessas carências, os determinantes estruturais, políticos e econômicos da sociedade brasileira.

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 diferentes vertentes políticas. Certamente, os que defendem a implementação dessa

---

<sup>6</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.

Política com base na **concepção *stricto sensu*** não admitem que a Assistência Social corresponda ao direito social e, por isso, insistem na proposição das coberturas fragmentadas e focalizadas.

A segunda alternativa representa uma combinação entre o que defende o projeto democrático e a **concepção *lato sensu*** da Assistência, que PEREIRA (1995, p. 92ss) 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...

As proposições políticas contidas em tal projeto 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 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.

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 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.

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 contidos 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.

O projeto democrático fez uma importante aposta política nas atuações dos conselhos gestores de políticas públicas, 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.

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.

Ao 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 e do assistencialismo.

A expectativa era a de que, mediante a experiência de um funcionamento público e plural, os Conselhos Municipais de Assistência Social se tornassem espaços participativos 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.

Contudo, a construção democrática das experiências participativas de gestão de políticas públicas tem sido impactada pelas recomendações neoliberais. Os efeitos mais perversos dessas recomendações foram sentidos nas medidas que visavam a redução da atuação do Estado na área social. Para isso foram formulados certos arranjos político-institucionais e 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. Por esse caminho, essas ações estatais não fazem mais do que despolarizar 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.

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. 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).

Entretanto, 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.

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 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>7</sup> e não conseguiria financiar uma cobertura social ampla e

---

<sup>7</sup> Termo que se remete para estudo de James O'Connor (1977) sobre as razões que evidenciaram a impossibilidade de o capitalismo norte-americano continuar reproduzindo o modelo de Estado militar-previdenciário. Para o autor, a denominada **crise fiscal** é produto do perigoso e contraditório papel que o Estado tentou desempenhar para obter níveis expressivos de

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.

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 a reforma.

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 às 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 do financiamento do sistema de Seguridade Social. Dentre algumas das decisões mais importantes estava aquela em que o Estado deveria se desobrigar da execução das políticas sociais.

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

---

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.

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.

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.

Contudo, do ponto de vista das forças sociais democráticas, essa reforma não significava que o Estado devesse reduzir a sua interferência e responsabilidades para com alguns segmentos sociais. Pois, a democratização do Estado dependia da radicalização das experiências e das inovações sociais produzidas pelos espaços participativos que foram criados, 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. 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.

## **OS MUNICÍPIOS DE CASCAVEL E DE TOLEDO (PARANÁ – BRASIL) E A DEMANDA POR ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Os municípios de Cascavel e de Toledo estão situados no oeste do estado do Paraná, na região sul do Brasil. 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. Tornaram-se cidades mediante uma forma de

ocupação territorial denominada de **processo de colonização**<sup>8</sup>, que produziu certa distribuição espacial e populacional transformada num legado que se enraizou nas relações políticas e culturais, além de definir as hierarquias. 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.

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” que 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.

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.

---

<sup>8</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).

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 em outros estados. 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 empregatícia e social pôs-se na ordem do dia.

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

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, que 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.

A Lei Orgânica da Assistência Social (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.

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>9</sup> e do poder social<sup>10</sup>.

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). Esses Conselhos

---

<sup>9</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>10</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.

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 objeto de deliberação.

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.

O funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social de Cascavel (CMAS-Cvel) e de Toledo (CMAS-Too) é recente, 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 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.

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.

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. Os caminhos, as experiências participativas e deliberativas têm sido bem diferentes nos CMAS-Cvel e CMAS-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.

A LOAS apontou para uma nova institucionalidade da Política de Assistência Social. Para efetivá-la tem sido 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 confirmem como política de responsabilidade estatal. Busca-se inovar a concepção política e a organização da Assistência Social que, a partir de então, deve ser feita mediante um **sistema descentralizado e participativo** em que se confirme o compartilhamento de responsabilidades entre os governos e a sociedade.

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 tiveram experiências muito particulares e, por isso, produziram resultados diferenciados. 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.

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, com os órgãos da administração pública. 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

ALAYÓN, Noberto. **Assistência e Assistencialismo** - controle dos pobres ou erradicação da pobreza. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 1995.

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.

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.

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.

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, A. I. **Conselhos de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

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.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Caderno de Textos**. Brasília: MPAS, n. 1, 1995.

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, Sérgio. **As Cores de Ercília**: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

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.

\_\_\_\_\_. 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.

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.

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.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001a. (coleção Questões da Nossa Época, 84).

\_\_\_\_\_. 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 Cláudia 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 Lúcia. Histórico da política de assistência social no Brasil. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 22-26.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

MARTINS, José de S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

NOGUEIRA, Marco A. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. A dialética Estado/sociedade e a construção da seguridade social pública. **Cadernos Abong**, São Paulo, n. 30, p. 13-38, nov. 2001.

PAOLI, Maria Célia. 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.

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.

\_\_\_\_\_. 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.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia** – os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

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.

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.

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.

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.

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.